Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentadas el 6 de febrero de 2025 [1]

Asunto C-423/23

Secab Soc. coop.
contra
Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA),
Gestore dei servizi energetici (GSE) SpA,
con intervención de:
Presidenza del Consiglio dei Ministri,
Ministero della Transizione Ecologica,
Ministero dello Sviluppo Economico,
Associazione Italia Solare ETS,
Assoidroelettrica,
Elettricità Futura — Unione delle imprese elettriche italiane

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Mercado interior de la electricidad — Directiva (UE) 2019/944 — Normas comunes para el mercado interior de la electricidad — Artículo 5 — Precios de suministro basados en el mercado — Directiva (UE) 2018/2001 — Fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables — Reglamento (UE) 2022/1854 — Intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía — Artículo 6 — Tope obligatorio de los ingresos de mercado — Artículo 8 — Medidas nacionales frente a la crisis — Tope de los ingresos de mercado obtenidos por los productores de electricidad utilizando determinadas fuentes de energías renovables — Normativa nacional que no garantiza a los productores retener el 10 % de los ingresos que superen dicho tope — Protección de las inversiones en el sector de las energías renovables»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía, Italia) versa, en particular, sobre la interpretación del artículo 5, apartado 4, de la Directiva (UE)

[1] Lengua original: francés.

2019/944[2] y los considerandos 2, 3 y 12 de la Directiva (UE) 2018/2001,[3] así como los considerandos 27, 28, 29 y 39 y los artículos 6, apartado 1, y 8, apartado 2, letras b) y c), del Reglamento (UE) 2022/1854.[4]

2. Esta petición de decisión prejudicial se deriva de un litigio entre Secab Soc. coop., una sociedad cooperativa que opera en el sector de la generación de electricidad, y la Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (Autoridad Reguladora de la Energía, las Redes y el Medio Ambiente, Italia; en lo sucesivo, «ARERA»), así como Gestore dei servizi energetici SpA (Gestor de los servicios energéticos, Italia; en lo sucesivo, «GSE»), relativo a la legalidad de una normativa nacional que establece un tope a los ingresos de mercado obtenidos por la venta de electricidad procedente de determinadas fuentes de energía renovables.

3. Conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se centrarán en el análisis de la segunda cuestión prejudicial. Dicha cuestión versa, en esencia, sobre la compatibilidad con las disposiciones del Derecho de la Unión antes citadas de una normativa nacional que establece un tope a los ingresos de mercado obtenidos por la venta de electricidad mediante modalidades que no protegen ni fomentan las inversiones en el sector de las energías renovables.

4. El presente asunto brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de esclarecer los criterios que los Estados miembros han de tomar en consideración cuando determinan las modalidades de cálculo de un tope a los ingresos de mercado obtenidos por la venta de electricidad, en un contexto específico caracterizado por un aumento de los precios de la energía, en concreto de la electricidad, que alcanzaron recientemente niveles excepcionalmente elevados sobre todo por la guerra en Ucrania.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2018/2001

5. A tenor de los considerandos 2, 3 y 12 de la Directiva 2018/2001:

«(2) De conformidad con el artículo 194 [TFUE], apartado 1, […] la promoción de las energías renovables es uno de los objetivos de la política energética de la Unión [Europea]. La presente Directiva persigue dicho objetivo […]

(3) La mayor utilización de energía procedente de fuentes renovables desempeña también un papel fundamental en el fomento de la seguridad del abastecimiento energético, el suministro de energía sostenible a precios asequibles […]

[2] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DO 2019, L 158, p. 125).

[3] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DO 2018, L 328, p. 82).

[4] Reglamento del Consejo, de 6 de octubre de 2022, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía (DO 2022, L 261 I, p. 1).

[…]

(12) A fin de respaldar contribuciones ambiciosas de los Estados miembros al objetivo de la Unión, es necesario establecer un marco financiero que tenga por objeto facilitar las inversiones en proyectos de energías renovables en dichos Estados miembros, haciendo también uso de los instrumentos financieros.»

2. Directiva 2019/944

6. El artículo 5 de la Directiva 2019/944, titulado «Precios de suministro basados en el mercado», tiene el siguiente tenor:

«1. Los suministradores podrán determinar libremente el precio al que suministran electricidad a los clientes. Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para garantizar una competencia efectiva entre suministradores.

[…]

3. Como excepción a lo dispuesto en los apartados 1 y 2, los Estados miembros podrán aplicar intervenciones públicas en la fijación de precios para el suministro de electricidad a los clientes domésticos en situación de pobreza energética o vulnerables. Estas intervenciones públicas estarán sujetas a las condiciones establecidas en los apartados 4 y 5.

4. Las intervenciones públicas en la fijación de precios para el suministro de electricidad:

a) perseguirán un interés económico general y no irán más allá de lo necesario para lograr dicho interés económico general;

b) estarán claramente definidas y serán transparentes, no discriminatorias y verificables;

c) garantizarán la igualdad de acceso de las empresas eléctricas de la Unión a los clientes;

d) serán limitadas en el tiempo y proporcionadas, en lo que atañe a sus beneficiarios;

e) no conllevarán para los participantes en el mercado costes adicionales que sean discriminatorios.

[…]»

3. Reglamento 2022/1854

7. Los considerandos 24, 25, 27 a 29, 39, 41 y 48 del Reglamento 2022/1854 establecen lo que sigue:

«(24) Dado el papel del precio en el mercado diario como referencia para el precio en otros mercados mayoristas de la electricidad, y el hecho de que todos los participantes en el mercado reciben el precio de casación, las tecnologías con costes marginales significativamente más bajos han registrado sistemáticamente altos ingresos desde la agresión militar rusa contra Ucrania en febrero de 2022, muy por encima de sus expectativas cuando decidieron invertir.

(25) En una situación en la que los consumidores están expuestos a precios extremadamente elevados que también perjudican a la economía de la Unión, es necesario limitar, de forma temporal, los ingresos extraordinarios de mercado de los productores con costes marginales más bajos, mediante la aplicación del tope de los ingresos de mercado logrados con la venta de electricidad dentro de la Unión.

[…]

(27) El nivel al que se fije el tope de los ingresos de mercado no debe poner en peligro la capacidad de los productores a los que se aplique, incluidos los de energías renovables, de recuperar sus costes de inversión y funcionamiento, y debe preservar e incentivar futuras inversiones en la capacidad necesaria para un sistema eléctrico descarbonizado y fiable. El tope de los ingresos de mercado, al ser un tope uniforme en toda la Unión, es lo más adecuado para preservar el funcionamiento del mercado interior de la electricidad, ya que mantiene una competencia basada en los precios entre productores de electricidad que utilicen distintas tecnologías, en particular en el caso de las energías renovables.

(28) Si bien los precios máximos ocasionales y a corto plazo pueden considerarse una característica normal en un mercado de la electricidad y pueden ser útiles para algunos inversores a la hora de recuperar su inversión en generación, el aumento extremo y duradero de los precios observado desde febrero de 2022 difiere claramente de una situación normal de mercado de precios máximos ocasionales. Por consiguiente, el tope de los ingresos de mercado no debe fijarse por debajo de las expectativas razonables que, antes de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, tenían los participantes en el mercado sobre el nivel medio de los precios de la electricidad en las horas durante las que la demanda de electricidad estuviera en su nivel más alto. Antes de febrero de 2022, en las últimas décadas se preveía significativa y sistemáticamente que los precios medios máximos en el mercado mayorista de la electricidad estarían por debajo de 180 [euros] por MWh en toda la Unión, a pesar de las diferencias en los precios de la electricidad entre las regiones de la Unión. Dado que la decisión inicial de inversión adoptada por los participantes en el mercado se tomó con la expectativa de que, por término medio, los precios serían inferiores a ese nivel durante las horas punta, la fijación del tope de los ingresos de mercado de 180 [euros] por MWh constituye un nivel muy superior a esas expectativas iniciales del mercado. Al dejar un margen sobre el precio que los inversores podrían haber esperado razonablemente, es necesario garantizar que el tope de los ingresos de mercado no contrarreste la evaluación inicial de la rentabilidad de la inversión.

(29) Además, el tope de los ingresos de mercado de 180 [euros] por MWh es sistemáticamente más alto, con la inclusión de un margen razonable, que el actual coste normalizado de la energía para las tecnologías de generación pertinentes, lo que permite a los productores a los que se aplica cubrir sus inversiones y sus costes de funcionamiento. Teniendo en cuenta que el tope de los ingresos de mercado deja un margen considerable entre el coste normalizado de la energía razonable y el tope de los ingresos de mercado, no cabe esperar que perjudique a la inversión en nuevas capacidades inframarginales.

[…]

(39) Para tener en cuenta los problemas de seguridad del suministro, los Estados miembros deben tener la posibilidad de fijar un tope de los ingresos de mercado de manera que los productores de electricidad puedan retener el 10 % del excedente de ingresos por encima del tope de los ingresos de mercado.

[…]

(41) […] los Estados miembros deben mantener la posibilidad de limitar aún más los ingresos de los productores a los que se aplica el tope de los ingresos de mercado […]

[…]

(48) […] En la actualidad, en virtud de la Directiva [2019/944], los precios regulados son posibles para los hogares y las microempresas, y también son posibles, incluso por debajo del coste, para los clientes en situación de pobreza energética y vulnerables. Sin embargo, ante el actual aumento excepcional de los precios de la electricidad, debe ampliarse temporalmente el conjunto de medidas de que disponen los Estados miembros para apoyar a los consumidores, ofreciendo la posibilidad de ampliar los precios regulados a las pymes y permitiendo precios regulados por debajo del coste. Tal ampliación podría financiarse mediante el tope de los ingresos de mercado.»

8. El artículo 6 de dicho Reglamento, titulado «Tope de los ingresos de mercado obligatorio», disponía, en sus apartados 1 y 2:

«1. Los ingresos de mercado de los productores que se hayan obtenido por la generación de electricidad a partir de las fuentes a que se refiere el artículo 7, apartado 1, tendrán un tope de 180 [euros] por MWh de electricidad producida.

2. Los Estados miembros garantizarán que el tope de los ingresos de mercado se aplique a todos los ingresos de mercado de los productores […]».

9. El artículo 7 del citado Reglamento, con la rúbrica «Aplicación del tope de los ingresos de mercado a los productores de electricidad», preveía, en su apartado 1:

«El tope de los ingresos de mercado establecido en el artículo 6 se aplicará a los ingresos de mercado que se hayan obtenido por la venta de electricidad producida a partir de las fuentes siguientes:

[…]

d) energía hidroeléctrica sin embalse;

[…]».

10. Con arreglo al artículo 8 del mismo Reglamento, con el epígrafe «Medidas nacionales frente a la crisis»:

«1. Los Estados miembros podrán:

a) mantener o introducir medidas que limiten aún más los ingresos de mercado de los productores que generan electricidad a partir de las fuentes enumeradas en el artículo 7, apartado 1, incluida la posibilidad de diferenciar entre tecnologías […];

[…]

d) fijar un tope específico de los ingresos de mercado que se hayan obtenido por la generación de electricidad a partir de antracita y hulla;

[…]

2. Las medidas a que se refiere el apartado 1, en consonancia con el presente Reglamento:

a) serán proporcionadas y no discriminatorias;

b) no pondrán en peligro las señales de inversión;

c) garantizarán que las inversiones y los costes de funcionamiento estén cubiertos;

d) no alterarán el funcionamiento de los mercados mayoristas de electricidad y, en particular, no afectarán al orden de mérito ni a la formación de los precios en el mercado mayorista;

e) serán compatibles con la legislación de la Unión.»

11. El artículo 10 del Reglamento 2022/1854, con la rúbrica «Distribución del excedente de ingresos», establecía, en su apartado 1:

«Los Estados miembros garantizarán que todo excedente de ingresos resultante de la aplicación del tope de los ingresos de mercado se utilice para financiar medidas de apoyo a los clientes finales de electricidad que mitiguen el impacto de los elevados precios de la electricidad para dichos clientes, de manera específica.»

12. El artículo 22 del referido Reglamento, titulado «Entrada en vigor y aplicación», preveía en su apartado 2:

«[…]

c) los artículos 6, 7 y 8 serán aplicables desde [el] 1 de diciembre de 2022 hasta el 30 de junio de 2023;

[…]».

B. Derecho italiano

1. Decreto-ley n.º 4/2022

13. El Decreto-ley n.º 4/2022, en su versión modificada por la legge n. 25 — Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 gennaio 2022, n.º 4, recante misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico (Ley n.º 25, relativa a la conversión en ley, con modificaciones, del Decreto-ley n.º 4, de 27 de enero de 2022, sobre medidas urgentes en apoyo de las empresas y los operadores económicos, el trabajo, la salud y los servicios territoriales, en el contexto de la crisis de la COVID-19, así como para la contención de los efectos de los aumentos de los precios en el sector eléctrico), de 28 de marzo de 2022 [5] (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 4/2022»), contiene el artículo 15 *bis*, titulado «Medidas adicionales relativas a la electricidad generada por instalaciones que utilizan fuentes renovables», en virtud del cual:

«1. A partir del 1 de febrero de 2022 y hasta el 31 de diciembre de 2022, se aplicará un mecanismo de compensación de doble sentido al precio de la energía, en lo que respecta a la electricidad vertida a la red por:

a) las instalaciones fotovoltaicas con una potencia superior a 20 kW que disfruten de primas fijas resultantes del mecanismo de tarifa de compra (Conto Energia), que no dependen de los precios de mercado;

b) las instalaciones con una potencia superior a 20 kW que utilicen fuentes de energía solar, hidroeléctrica, geotérmica y eólica, sin beneficiarse de mecanismos de incentivación, que entraron en funcionamiento antes del 1 de enero de 2010.

[…]

3. A efectos del apartado 1, GSE calculará la diferencia entre los valores indicados en las letras a) y b) siguientes:

a) un precio de referencia igual al indicado en la tabla [anexa al presente] Decreto-ley, para cada zona de mercado[, comprendido entre 56 y 58 euros por MWh (salvo en las islas de Cerdeña y Sicilia, para las cuales se fija respectivamente en 61 euros por MWh y 75 euros por MWh)];

b) un precio de mercado igual a:

   1) para las instalaciones contempladas en el apartado 1, letra a), y para las instalaciones a que se refiere el apartado 1, letra b), que utilicen fuentes de energía solar, eólica, geotérmica e hidroeléctrica de agua fluyente, el precio horario de la electricidad en la zona de mercado o, para los contratos de suministro celebrados antes del 27 de enero de 2022 que no cumplan los requisitos establecidos en el apartado 7, el precio indicado en dichos contratos;

[5] Suplemento ordinario de la GURI n.º 73, de 28 de marzo de 2022.

2) para las instalaciones a que se refiere el apartado 1, letra b), distintas de las contempladas en el apartado 1, la media aritmética mensual de los precios horarios de la electricidad en las zonas de mercado o, para los contratos de suministro celebrados antes del 27 de enero de 2022, que no cumplan los requisitos establecidos en el apartado 7, el precio indicado en dichos contratos.

4. Si la diferencia a que se refiere el apartado 3 fuera positiva, GSE abonará el importe correspondiente al productor. En caso de que dicha diferencia fuera negativa, GSE practicará una compensación o exigirá al productor el importe correspondiente.

[…]»

14. El artículo 11, apartado 2, del decreto-legge n. 115 — Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali (Decreto-ley n.º 115 relativo a medidas urgentes en materia de energía, crisis hídrica y políticas sociales e industriales), de 9 de agosto de 2022,[6] en su versión modificada por la Ley n.º 142, de 21 de septiembre de 2022, prorrogó hasta el 30 de junio de 2023 la aplicación del mecanismo de compensación previsto en el citado artículo 15 *bis*.

2. Ley n.º 197/22

15. El artículo 1, apartado 30, de la legge n. 197 — Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 (Ley n.º 197 relativa al presupuesto previsto del Estado del ejercicio 2023 y al presupuesto plurianual del trienio 2023-2025), de 29 de diciembre de 2022[7] (en lo sucesivo, «Ley n.º 197/22»), dispone lo siguiente:

«En aplicación del Reglamento [2022/1854], a partir del 1 de diciembre de 2022 y hasta el 30 de junio de 2023, se aplicará un tope a los ingresos de mercado obtenidos por los productores de electricidad, mediante un mecanismo de compensación en sentido único, en lo que respecta a la electricidad vertida a la red por:

a) las instalaciones que utilicen fuentes renovables no comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 15 *bis* del [Decreto-ley n.º 4/2022];

[…]».

III. Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

16. Secab es una sociedad cooperativa que opera en el sector de la generación de electricidad y gestiona instalaciones que utilizan energía hidroeléctrica de agua fluyente. Dado que esta sociedad está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 15 *bis* del Decreto-ley n.º 4/2022 (en lo sucesivo, «disposición controvertida»), quedó sometida al tope de ingresos que dicha disposición establece. Tras recibir varias facturas de GSE, esta sociedad interpuso ante el Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía), el órgano jurisdiccional remitente, un recurso

6 GURI n.º 185, de 9 de agosto de 2022.

7 Suplemento ordinario de la GURI n.º 303, de 29 de diciembre de 2022.

solicitando la anulación, en particular, de las facturas que le había emitido GSE el 18 de octubre y el 15 de noviembre de 2022 de conformidad con la citada disposición. En apoyo de su recurso, Secab alega que la disposición controvertida es contraria al Derecho de la Unión.

17. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que la aplicación de la disposición controvertida, prevista inicialmente para el período comprendido entre el 1 de febrero de 2022 y el 31 de diciembre de 2022, fue prorrogada hasta el 30 de junio de 2023 en virtud del Decreto-ley n.º 115/2022, de 9 de agosto de 2022, en su versión modificada por la Ley n.º 142 de 21 de septiembre de 2022; que el Reglamento 2022/1854 no entró en vigor hasta el 8 de octubre de 2022; que este Reglamento estableció un tope de ingresos más elevado y un ámbito de aplicación más amplio que los establecidos en la disposición controvertida, y que el artículo 1, apartados 30 a 38, de la Ley n.º 197/22 aplicó, para el período entre el 1 de diciembre de 2022 y el 30 de junio de 2023, los artículos 6 a 8 del citado Reglamento, excluyendo sin embargo las instalaciones que utilizan fuentes de energías renovables que ya estaban incluidas en el ámbito de aplicación de la disposición controvertida. Por consiguiente, esta disposición, aunque anterior al Reglamento 2022/1854, constituía, en esencia, la norma de Derecho nacional de aplicación de este Reglamento en relación con la energía procedente de fuentes renovables a que se refiere dicha disposición.

18. El órgano jurisdiccional remitente añade que la disposición controvertida, al igual que el Reglamento 2022/1854, fue adoptada con el fin de limitar de forma temporal los ingresos extraordinarios de mercado obtenidos por los productores que soportan costes independientes de la evolución de los precios del gas natural, puesto que no lo utilizan para la producción, aplicando un tope a esos ingresos extraordinarios y distribuyendo los importes correspondientes a los clientes finales. No obstante, dicho órgano jurisdiccional expresa dudas acerca de las modalidades concretas establecidas por el legislador italiano para fijar ese tope.

19. En primer lugar, en lo que atañe a la cuantía del tope de los ingresos que establece la disposición controvertida, el órgano jurisdiccional remitente estima que, aun cuando el precio de referencia contemplado en el apartado 3, letra a), de la citada disposición está muy alejado del fijado por el Derecho de la Unión,[8] resulta equitativo en la medida en que equivale a la media aritmética de los precios que se registraron en cada zona de mercado entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2020, actualizados en función de la inflación. Sin embargo, se pregunta si, a la luz del considerando 28 del Reglamento 2022/1854, no habría sido necesario tomar como referencia más bien las horas durante las cuales la demanda estaba en su nivel más alto antes de la guerra en Ucrania. Señala asimismo que, para la media utilizada por el legislador italiano, se tuvo en cuenta el año 2020, que se vio afectado por disfunciones debidas a la epidemia de COVID-19 y durante el cual el precio nacional único alcanzó un nivel históricamente bajo. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente duda de si el tope establecido en la disposición controvertida es proporcionado y razonable, ya que no garantiza que los productores retengan el 10 % de los ingresos por encima del citado tope, lo cual es exigido, sin embargo, por el considerando 39 del Reglamento 2022/1854.

[8] Más concretamente, el precio de referencia definido por la disposición controvertida es de 56 a 58 euros por MWh en función de la zona continental de que se trate, de 61 euros por MWh en Cerdeña y de 75 euros por MWh en Sicilia, mientras que el fijado en el artículo 6 del Reglamento 2022/1854 es de 180 euros por MWh.

20. En segundo lugar, dicho órgano jurisdiccional se pregunta sobre la capacidad de la disposición controvertida de proteger las inversiones efectuadas en el sector de las energías renovables y la realización de tales inversiones en el futuro.[9] Dicho órgano jurisdiccional hace referencia asimismo a los considerandos 28 y 29 del Reglamento 2022/1854, conforme a los cuales, al fijar el tope, es necesario dejar un «margen razonable» con respecto al precio que los inversores podrían haber esperado, a fin de que dicho tope no repercuta en la evaluación inicial de la rentabilidad de la inversión, lo cual no fue tenido en cuenta por el legislador italiano. En efecto, la disposición controvertida no solo limita la capacidad financiera de las empresas productoras de energía procedente de fuentes renovables para efectuar inversiones, sino que erosiona la confianza de los inversores en el crecimiento de este sector, pese a que el Tribunal de Justicia ya ha reconocido la necesidad de «favorecer, en una perspectiva a largo plazo, las inversiones en nuevas instalaciones».[10]

21. Por último, en tercer lugar, dicho órgano jurisdiccional se pregunta sobre la compatibilidad de la disposición controvertida con el Reglamento 2022/1854, en particular, en lo que se refiere a la existencia de una posible diferencia de trato con respecto a los productores que utilizan otras fuentes de energía y que no están sujetos al mismo tope, elemento que podría generar una discriminación en perjuicio de ciertos productores, como Secab, y conducir en consecuencia a una disfunción del mercado.[11]

22. En estas circunstancias, el Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Se oponen el artículo 5, apartado 4, de la Directiva [2019/944], los considerandos 3 y 12 de la Directiva [2018/2001], los considerandos 27, 28, 29 y 39 y los artículos 6, apartado 1, y 8, apartado 2, del Reglamento [2022/1854] a una normativa nacional que establece un tope a los ingresos de mercado obtenidos de la venta de electricidad, con los criterios previstos en el artículo 15 *bis* del [Decreto-ley n.º 4/2022], que no garantiza a los productores retener el 10 % de ingresos por encima del citado tope?

2) ¿Se oponen el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2019/944, los considerandos 2, 3 y 12 de la Directiva 2018/2001, los considerandos 27, 28, 29 y 39 y los artículos 6, apartado 1, y 8, apartado 2, letras b) y c), del Reglamento 2022/1854 a una normativa nacional que establece un tope a los ingresos de mercado obtenidos de la venta de electricidad, con los criterios previstos en el artículo 15 *bis* del Decreto-ley [n.º 4/2022], que no protege ni incentiva las inversiones en el sector de las energías renovables?

3) ¿Se oponen el considerando 3 de la Directiva 2018/2001, los considerandos 27 y 41 y los artículos 7, apartado 1, letras h), i) y j), y 8, apartados 1, letras a) y d), y 2 del Reglamento 2022/1854 a una normativa nacional que establece un tope a los ingresos de mercado obtenidos de la venta de electricidad, con los criterios previstos en el artículo 15 *bis* del

[9] El órgano jurisdiccional remitente menciona, en este sentido, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 8 de marzo de 2022 [COM(2022) 108 final], titulada «REPowerEU: Acción conjunta para una energía más asequible, segura y sostenible», y el considerando 2 de la Directiva 2018/2001, que subrayan la importancia de sustituir las fuentes de energía fósiles y promover el uso de fuentes renovables.

[10] El órgano jurisdiccional remitente cita, a este respecto, las sentencias de 1 de julio de 2014, Ålands Vindkraft (C-573/12, EU:C:2014:2037), apartado 103, y de 29 de septiembre de 2016, Essent Belgium (C-492/14, EU:C:2016:732), apartado 110.

[11] En la medida en que esta problemática solo se refiere a la tercera cuestión prejudicial, que no es objeto de las presentes conclusiones, este aspecto del litigio principal no se describirá con mayor detalle.

Decreto-ley [n.º 4/2022], que no contempla ningún tope específico de los ingresos que se hayan obtenido por la generación de energía a partir de antracita y hulla ni una normativa diferenciada en función de las distintas fuentes de producción?»

23. Han presentado observaciones escritas Secab, GSE, los Gobiernos italiano, belga y griego, y la Comisión Europea. Secab, ARERA, GSE, Associazione Italia Solare ETS, Assoidroelettrica, Elettricità Futura — Unione delle imprese elettriche italiane y los Gobiernos italiano y griego, así como la Comisión, presentaron sus informes orales en la vista que se celebró el 6 de noviembre de 2024.

IV. Análisis

A. Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

24. Antes de entrar en el análisis de la segunda cuestión prejudicial, sobre la cual el Tribunal de Justicia ha solicitado que se centren las presentes conclusiones, es preciso pronunciarse acerca de las excepciones de inadmisibilidad propuestas por GSE y por el Gobierno italiano.

25. En efecto, GSE y el Gobierno italiano alegan que la petición de decisión prejudicial es inadmisible por cuanto no se han cumplido los requisitos del artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, puesto que la resolución de remisión no contiene los elementos de hecho y de Derecho necesarios para permitir al Tribunal de Justicia responder de manera útil a las cuestiones prejudiciales planteadas. En lo que se refiere, más concretamente, a la segunda cuestión prejudicial, esas partes sostienen que el órgano jurisdiccional remitente se limitó a reproducir las alegaciones formuladas por Secab en la demanda que presentó ante él, sin facilitar al Tribunal de Justicia ningún elemento útil para demostrar que el tope de ingresos establecido a nivel nacional había disuadido las inversiones en el sector de las energías renovables.

26. Si bien es cierto que el órgano jurisdiccional reproduce en gran parte las alegaciones de Secab, considero, sin embargo, que esta circunstancia no basta, por sí sola, para declarar la inadmisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial. En efecto, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia.[12] De ello se desprende que las cuestiones prejudiciales planteadas por los tribunales nacionales gozan de una presunción de pertinencia y que el Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre estas cuestiones cuando resulte que la interpretación que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas.[13]

[12] Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115), apartados 55 y 56 y jurisprudencia citada.

[13] Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de mayo de 2024, INSS (Permisos de una madre de familia monoparental) (C-673/22, EU:C:2024:407), apartado 25 y jurisprudencia citada.

27. Pues bien, no sucede así en el presente asunto. La interpretación del Derecho de la Unión solicitada por el órgano jurisdiccional remitente guarda una relación directa con el objeto del litigio principal y la problemática planteada por ese litigio no es hipotética, sino real. Además, el Tribunal de Justicia dispone de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones planteadas.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial

28. Procede señalar, con carácter preliminar, que la segunda cuestión prejudicial, tal como ha sido formulada por el órgano jurisdiccional remitente, parece basarse en la premisa de que la disposición controvertida no protege ni incentiva las inversiones en el sector de las energías renovables. Ahora bien, hay que indicar, tal como se ha expuesto en el punto 26 de las presentes conclusiones, que la petición de decisión prejudicial no contiene ningún análisis sobre este extremo.

29. Por consiguiente, estimo que, para dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente, es preciso reformular la segunda cuestión prejudicial y entender que, mediante dicha cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2019/944 y los considerandos 2, 3 y 12 de la Directiva 2018/2001, así como los considerandos 27, 28, 29 y 39 y los artículos 6, apartado 1, y 8, apartado 2, letras b) y c), del Reglamento 2022/1854, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que establece un tope a los ingresos de mercado, calculando ese tope mediante la media aritmética de los precios registrados en la zona de mercado pertinente durante el último decenio, actualizados en función de la inflación.

1. Sobre la compatibilidad de la disposición controvertida con la Directiva 2018/2001

30. Por lo que respecta a la Directiva 2018/2001, conviene observar, antes de nada, que, en su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se refiere únicamente a la interpretación de los considerandos 2, 3 y 12 de la citada Directiva, sin señalar ninguna otra disposición particular de esta que concrete tales considerandos y que, en el presente asunto, sea pertinente para el litigio principal o que haya sido vulnerada.

31. No obstante, se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que los considerandos, aunque constituyen importantes elementos interpretativos que pueden arrojar luz sobre la voluntad del autor de un acto, no tienen valor jurídico vinculante. [14] Por consiguiente, si no existen disposiciones equivalentes o complementarias en el cuerpo de la Directiva, no pueden ser invocados aisladamente, ni para fundamentar derechos u obligaciones ni para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trate o para interpretarlas en un sentido manifiestamente contrario a su tenor literal. [15]

32. En cualquier caso, ha de observarse, en aras de la exhaustividad, que no se desprende de los considerandos 2, 3 y 12 de la Directiva 2018/2001 que puedan oponerse a una normativa nacional como la controvertida en el presente asunto. En efecto, de dichos considerandos solo

[14] Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de marzo de 2024, Remia Com Impex (C-10/23, EU:C:2024:259), apartado 51 y jurisprudencia citada.

[15] Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de marzo de 2024, LEA (C-10/22, EU:C:2024:254), apartado 51 y jurisprudencia citada.

puede deducirse que el fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables constituye un objetivo de la política energética de la Unión y que los Estados miembros deben adoptar medidas para facilitar las inversiones en proyectos de energías renovables. [16]

33. De ello se sigue que los considerandos 2, 3 y 12 de la Directiva 2018/2001, citados en la segunda cuestión prejudicial, no pueden oponerse a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal.

2. Sobre la compatibilidad de la disposición controvertida con la Directiva 2019/944

34. En relación con la Directiva 2019/944, procede recordar, con carácter preliminar, que su artículo 5 tiene por objeto garantizar una competencia efectiva en beneficio de los consumidores, garantizando al mismo tiempo la protección de los clientes domésticos en situación de pobreza energética y vulnerables.

35. Más concretamente, el apartado 1 de este artículo prevé que los suministradores podrán determinar libremente el precio al que suministran electricidad a los clientes y que los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para garantizar una competencia efectiva entre suministradores. Sin embargo, el apartado 3 del citado artículo reconoce que, en determinadas circunstancias, podría ser necesario establecer excepciones a este principio general. Tal apartado dispone, así, que los Estados miembros podrán aplicar intervenciones públicas en la fijación de precios para el suministro de electricidad a los clientes domésticos en situación de pobreza energética o vulnerables, respetando las condiciones establecidas en los apartados 4 y 5 del artículo 5. Este apartado 4, mencionado específicamente en la segunda cuestión prejudicial, enuncia una serie de criterios generales que deben cumplir las intervenciones públicas en la fijación de precios para el suministro de electricidad. [17]

36. Sin embargo, es preciso indicar que el artículo 5 se refiere a las intervenciones de los Estados miembros en el mercado minorista de electricidad y versa sobre los precios de venta de la electricidad a los consumidores finales por los *suministradores* de electricidad. Por tanto, dicha disposición no guarda relación con una intervención como la contemplada en la disposición controvertida que, por su parte, se refiere a la fijación de un tope a los ingresos obtenidos por los *productores* de electricidad en el mercado mayorista, que está regulada específicamente por el Reglamento 2022/1854. [18]

37. Es importante señalar asimismo que, si bien no se excluye que la fijación de dicho tope genere un efecto indirecto en los precios de venta a los consumidores finales, la limitada información facilitada en la resolución de remisión sobre este particular no permite considerar que una

[16] Lo mismo sucede, en mi opinión, con la Comunicación [COM(2022) 108 final] de la Comisión de 8 de marzo de 2022 a que se ha referido el órgano jurisdiccional remitente, que se limita a enunciar de manera general la importancia de la política energética de la Unión dirigida a sustituir las fuentes de energía fósiles por fuentes de energía renovables, cuyo uso debe ser promovido.

[17] Más concretamente, tales intervenciones perseguirán un interés económico general, serán proporcionadas a este, estarán claramente definidas y serán transparentes, no discriminatorias y verificables; garantizarán la igualdad de acceso de las empresas eléctricas de la Unión a los clientes; serán limitadas en el tiempo y proporcionadas, en lo que atañe a sus beneficiarios, y no conllevarán para los participantes en el mercado costes adicionales que sean discriminatorios.

[18] Si bien no se excluye que ciertos operadores, por su integración vertical, estén presentes tanto en la fase anterior del mercado de producción de electricidad como en la fase posterior del mercado de distribución, los productores y los suministradores de electricidad operan, en principio, en niveles distintos del mercado.

normativa nacional como la controvertida en el litigio principal deba equipararse a una intervención del Estado en la fijación del precio de suministro de la electricidad a los clientes, prohibida en principio en virtud del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2019/944. [19]

38. Por otra parte, conviene señalar que el Reglamento 2022/1854 persigue objetivos de interés general análogos a los del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2019/944, más específicamente, el objetivo de la protección de los consumidores, ampliando en particular las posibilidades de intervención de que disponen los Estados miembros para apoyar a los consumidores afectados por la crisis energética. [20]

39. En estas circunstancias, considero que el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2019/944 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal.

3. Sobre la compatibilidad de la disposición controvertida con el Reglamento 2022/1854

40. En cuanto al Reglamento 2022/1854, es necesario precisar, antes de nada, que dicho Reglamento constituye una intervención de emergencia para hacer frente al aumento de los precios de la energía, en virtud de la cual el legislador de la Unión pretendió crear un marco armonizado para la redistribución de los ingresos excesivos, a fin de disipar las preocupaciones sobre las distorsiones entre productores que pudieran poner en peligro el mercado de la energía. [21]

41. Así, mientras que el artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2022/1854 dispone que los ingresos de mercado de los productores que se hayan obtenido por la generación de electricidad a partir de las fuentes a que se refiere el artículo 7, apartado 1, del citado Reglamento tendrán un tope de 180 euros por MWh de electricidad producida, el artículo 8, apartado 1, letra a), del mismo Reglamento faculta a los Estados miembros para mantener o introducir medidas que limiten aún más esos ingresos.

42. Cabe destacar asimismo que, aunque ninguna disposición del Reglamento 2022/1854 contiene indicaciones precisas sobre la manera en que debe calcularse el tope finalmente fijado por los Estados miembros, en el supuesto de que un Estado miembro optara por establecer un tope inferior al determinado en este Reglamento, dicho tope debería respetar las condiciones enunciadas en su artículo 8, apartado 2. De este modo, únicamente si se demuestra que el tope fijado por un Estado miembro puede infringir los criterios establecidos en virtud de ese precepto, dicho tope podría considerarse incompatible con el Derecho de la Unión.

43. Una vez hechas estas aclaraciones, conviene observar que el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, sobre la cuestión de la fijación del nivel de precios sobre la base del cual se aplica el tope de los ingresos, pues dicho órgano jurisdiccional considera que la disposición

[19] Además, la razón por la que este precepto se opone a la disposición controvertida no se desprende claramente de la resolución de remisión.

[20] Así, mientras que el ámbito de aplicación de la Directiva 2019/944 se limita a una categoría restringida de consumidores, a saber, únicamente los considerados *vulnerables*, el Reglamento 2022/1854 permite, sin embargo, ampliar temporalmente el conjunto de medidas de que disponen los Estados miembros para apoyar a categorías adicionales de consumidores. Véase, a este respecto, el considerando 48 del referido Reglamento.

[21] A diferencia de las Directivas 2018/2001 y 2019/944, cuyo objeto es el funcionamiento global del mercado de la energía y el fomento de las fuentes de energía renovables y que fueron adoptadas sobre la base del artículo 194 TFUE relativo a la política energética de la Unión, el Reglamento 2022/1854 fue promulgado sobre la base del artículo 122 TFUE y persigue hacer frente a graves dificultades de suministro.

controvertida no es idónea para proteger e incentivar las inversiones en el sector de las energías renovables y que la limitación de los ingresos de mercado no es proporcionada ni razonable. [22]

44. Procede señalar, en primer lugar, que, como se ha recordado en el punto 41 de las presentes conclusiones, el mero hecho de que el importe del tope adoptado por el Gobierno italiano sea inferior al fijado en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2022/1854 no puede, por sí solo, conllevar la incompatibilidad de la disposición controvertida con dicho Reglamento. En efecto, del propio tenor del citado Reglamento, y más concretamente de su artículo 8, apartado 1, se desprende que los Estados miembros tienen, por una parte, la facultad de adoptar un tope inferior al máximo de 180 euros por MWh previsto por el legislador de la Unión y que, por otra parte, disponen de cierto margen de apreciación que les permite fijar la cuantía de ese tope teniendo en cuenta las características propias de su mercado nacional. [23] Por otro lado, la circunstancia de que ese tope presente una desviación significativa con respecto al importe fijado en el Reglamento 2022/1854, como señala el órgano jurisdiccional remitente, no puede bastar por sí sola para declarar la incompatibilidad con el referido Reglamento. [24]

45. En cuanto a los considerandos 27 a 29 y 39 del Reglamento 2022/1854, mencionados por el órgano jurisdiccional remitente en su segunda cuestión prejudicial, tampoco pueden interpretarse en el sentido de que imponen a los Estados miembros una metodología concreta para el cálculo del tope. En efecto, si bien tales considerandos pueden ofrecer indicaciones útiles para definir las modalidades de fijación del tope en cuestión y la manera de evitar posibles efectos negativos en las inversiones, no pueden, sin embargo, entenderse en el sentido de que establecen normas vinculantes distintas o que vayan más allá de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de las disposiciones antes citadas de dicho Reglamento. [25]

46. En lo que atañe, más concretamente, a las dudas manifestadas por dicho órgano jurisdiccional acerca de la compatibilidad de la metodología seguida por el Gobierno italiano para fijar la cuantía del tope a la luz de los considerandos 28 y 29 del Reglamento 2022/1854, procede señalar que tales considerandos pretenden principalmente explicar la elección del tope de 180 euros por MWh realizada por el legislador de la Unión en el artículo 6, apartado 1, del citado Reglamento, y ofrecer indicaciones a los Estados miembros para el cálculo de su tope nacional, sin imponer, no

[22] Si bien el órgano jurisdiccional remitente manifiesta dudas acerca de las modalidades concretas establecidas por el legislador italiano para fijar ese tope, no es menos cierto, como se ha señalado en el punto 28 de las presentes conclusiones, que ninguno de los elementos que figuran en la resolución de remisión parece indicar que la disposición controvertida pueda poner en peligro concretamente las inversiones en el sector de las energías renovables.

[23] Esta facultad ha sido ejercida al menos por diecisiete Estados miembros, tal como resulta del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la revisión de las intervenciones de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía de conformidad con el Reglamento [2022/1854], de 5 de junio de 2023 [COM(2023) 302 final].

[24] Por otro lado, ninguna disposición del Reglamento 2022/1854 exige que se justifique tal desviación.

[25] Por otra parte, tal como se ha recordado en el punto 31 de las presentes conclusiones, a falta de valor jurídico vinculante, un considerando no puede invocarse aisladamente para fundamentar derechos u obligaciones en ausencia de disposiciones equivalentes o complementarias en el cuerpo del Reglamento correspondiente.

obstante, ninguna modalidad concreta para establecer ese tope,[26] ya que la única obligación a este respecto es cumplir las condiciones enunciadas en el artículo 8, apartado 2, de dicho Reglamento.[27]

47. Por lo que respecta, en segundo lugar, a los criterios no referentes a la cuantía *stricto sensu* del tope y a las modalidades de cálculo que los Estados miembros deben tener en cuenta para establecer dicho tope, es útil recordar que el artículo 8, apartado 2, letras b) y c), del Reglamento 2022/1854 exige a los Estados miembros velar por que ese tope se fije a un nivel que no ponga en peligro las señales de inversión y que garantice que las inversiones y los costes de funcionamiento estén cubiertos, permitiendo al mismo tiempo a los inversores obtener un margen razonable con respecto al precio que podrían haber esperado.

48. Es importante subrayar, a este respecto, que el examen de la compatibilidad del nivel del tope elegido por el Gobierno italiano a la luz de los parámetros antes citados se basa en una apreciación fáctica en la que se toman en consideración las características propias del mercado nacional, que solo el órgano jurisdiccional remitente, en definitiva, es competente para efectuar, ya que dispone, además, de los datos de hecho necesarios para ello.[28] Sin embargo, aunque corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar la incidencia negativa que la disposición controvertida pueda producir en las inversiones y, en particular, si el precio de referencia se fijó a un nivel superior al de las expectativas y rebasó los límites de lo que se considere necesario y proporcionado, el Tribunal de Justicia puede, no obstante, ofrecerle indicaciones en este sentido. Así pues, los siguientes criterios resultan pertinentes, en mi opinión, para el análisis que el órgano jurisdiccional remitente deberá efectuar.

49. Es necesario recordar, en primer lugar, que, como intervención de emergencia ligada a la particular coyuntura del mercado que se produjo a raíz de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, el ámbito de aplicación temporal de la disposición controvertida está limitado a un breve período de tiempo.[29] Conviene hacer constar, a este respecto, que las medidas contempladas en el Reglamento 2022/1854 no son, como tales, intervenciones permanentes en el mercado, sino que se trata de intervenciones puntuales cuyo fin es hacer frente a circunstancias excepcionales.

[26] Lo mismo sucede con el considerando 27 del Reglamento 2022/1854, que se limita a enunciar que el nivel al que se fije el tope de los ingresos de mercado no debe poner en peligro la capacidad de los productores a los que se aplique de recuperar sus costes de inversión y funcionamiento, y debe preservar e incentivar futuras inversiones en la capacidad necesaria para un sistema eléctrico descarbonizado y fiable. Ahora bien, esto no se desprende de las condiciones enunciadas en el artículo 8, apartado 2, letras b) y c), del Reglamento. En cuanto al considerando 39 del Reglamento, citado también por el órgano jurisdiccional remitente en su segunda cuestión, se refiere únicamente a la posibilidad de los Estados miembros de fijar un tope de los ingresos de mercado de manera que los productores de electricidad puedan retener el 10 % del excedente de ingresos por encima del tope de los ingresos de mercado. Este considerando puede ser pertinente a efectos de la primera cuestión prejudicial, pero no lo es para la segunda cuestión prejudicial, que es el objeto de las presentes conclusiones.

[27] En el caso de autos, la circunstancia de que algunos aspectos de la disposición controvertida y, en particular, la metodología empleada por el Gobierno italiano para la fijación del tope parezca apartarse de las modalidades indicadas en el considerando 28 del Reglamento 2022/1854 o no seguirlas completamente, como indica el órgano jurisdiccional remitente, no conlleva, en sí misma, la declaración de incompatibilidad de la disposición controvertida con dicho Reglamento.

[28] No corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre una serie de elementos de hecho que no figuran en la resolución de remisión y que han sido invocados por Secab y las demás partes que intervienen en apoyo de las alegaciones de esta, como las consideraciones relacionadas con el trato fiscal y las condiciones de amortización de las inversiones efectuadas en el sector de las energías renovables sobre la base de la vista de la normativa nacional. Lo mismo sucede con otros parámetros propios del sector hidroeléctrico que, según Secab, afectaron a dicho sector, como la caída de la producción como consecuencia de las condiciones meteorológicas desfavorables y el aumento de los cánones por la producción hidroeléctrica.

[29] Véase el punto 40 de las presentes conclusiones.

50. Pues bien, la duración de una medida y su carácter extraordinario son criterios que han de tomarse en consideración al examinar la necesidad y proporcionalidad de una determinada medida a fin de evaluar el alcance de sus efectos,[30] en particular cuando, como ocurre en el presente asunto, se trata de examinar los efectos en las inversiones existentes en el sector de las energías renovables que, por su propia naturaleza, son inversiones a largo plazo. Esto es tanto más cierto, además, cuando el examen tiene por objeto la incidencia de la disposición controvertida en futuras inversiones que, habida cuenta del carácter temporal limitado del tope en cuestión, con toda probabilidad no quedarán sujetas a dicho tope, pues el ciclo de producción de la mayoría de estas instalaciones no comienza hasta después de la expiración del régimen controvertido.[31]

51. Debe observarse, en segundo lugar, que se desprende del propio tenor literal del Reglamento 2022/1854 que el tope de los ingresos de mercado debe fijarse de manera que cubra el excedente de ingresos, teniendo en cuenta aquellos que los inversores no podían anticipar en el momento de la decisión de inversión. Sin embargo, por definición, tales beneficios extraordinarios no pueden corresponder a los ingresos que las empresas afectadas habrían podido obtener si no se hubieran producido circunstancias imprevisibles en los mercados de energía.[32]

52. Debe precisarse, a este respecto, que el principio de protección de la confianza legítima invocado por Secab no puede interpretarse en el sentido de que un operador económico lo pueda alegar frente a cualquier intervención de las autoridades públicas dirigida a subsanar una deficiencia del mercado, en particular cuando tal intervención adopta la forma de una intervención de urgencia a raíz de un acontecimiento sin precedentes y, por tanto, imprevisible. En efecto, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la posibilidad de hacer valer dicho principio está abierta a todo operador económico en relación con el cual una autoridad nacional haya infundido fundadas esperanzas.[33] No obstante, cuando un operador económico prudente y diligente puede prever la adopción de una medida que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar tal principio si se adopta esa medida. Según esta jurisprudencia, los agentes económicos no pueden confiar legítimamente en que se mantenga una situación existente que puede ser modificada en el ejercicio de la facultad discrecional de las autoridades nacionales.

53. Pues bien, en el caso de autos, no es posible que las autoridades nacionales infundieran esperanza alguna en las empresas de que se trata acerca de la obtención de tales ingresos extraordinarios, ya que dichas autoridades intervinieron inmediatamente para adoptar medidas de urgencia a fin de hacer frente al aumento imprevisible de los precios del gas. En efecto, un operador económico prudente y perspicaz debería esperar tal intervención a la luz de la situación extraordinaria y de su importante impacto no solo en el mercado de la energía sino también en la

30 Ha de señalarse, a este respecto, que la aplicación, de carácter temporal, de la disposición controvertida no se prolongó más allá del plazo previsto en el artículo 22 del Reglamento 2022/1854, es decir, el 30 de junio de 2023.

31 Por consiguiente, es difícil concebir cómo, por una parte, en un horizonte a largo plazo, las inversiones en nuevas instalaciones podrían verse amenazadas por la disposición controvertida y, por otra, la manera en que esta última menoscaba la confianza de los inversores en el crecimiento de las energías renovables.

32 Por otra parte, el simple hecho de que ciertas inversiones en el sector de las energías renovables hayan sido efectuadas antes de la introducción del tope de los ingresos de mercado evidentemente no significa que esas inversiones resulten perjudicadas *ipso facto* por la fijación de ese tope.

33 Véase, en este sentido, el auto de 1 de marzo de 2022, Milis Energy y otros (C-306/19, C-512/19, C-595/19 y C-608/20 a C-611/20, EU:C:2022:164), apartado 44 y jurisprudencia citada.

economía en general. Del mismo modo, menos aún podría existir una expectativa fundada en la obtención de beneficios resultantes de una situación extraordinaria, que dicho operador no podía esperar en el momento en que adoptó la decisión de inversión. [34]

54. Conviene observar, a este respecto, que la utilización por el Gobierno italiano de un criterio objetivo basado en las condiciones imperantes en el mercado antes de la crisis energética, como la media aritmética de los precios durante el decenio precedente a la crisis energética, a efectos de establecer el tope puede, en mi opinión, cumplir las exigencias del Reglamento 2022/1854 en cuanto a las expectativas de los inversores a fin de garantizar que el tope en cuestión se fije en un nivel de precios que los inversores podían anticipar razonablemente. [35]

55. Es preciso subrayar, en tercer lugar, que del propio texto del Reglamento 2022/1854 resulta que, entre los elementos que han de tomarse en consideración para evaluar los efectos de la disposición controvertida en las inversiones, se encuentra la estructura de costes de las instalaciones en cuestión y, en particular, el coste normalizado de la energía (*levelised cost of energy*) [36] para la tecnología pertinente. [37] Pues bien, parece que las instalaciones energéticas alimentadas por fuentes renovables que contempla la disposición controvertida se caracterizan por un predominio de los costes fijos, siendo mucho más reducidos los costes variables. Además, tal como ha indicado también el órgano jurisdiccional remitente, esas instalaciones soportan costes que son independientes de la evolución de los precios del gas natural, ya que no lo utilizan como materia prima para la producción de energía. Sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, parece que la estructura de costes de los productores de energía renovable, como Secab, se ha mantenido prácticamente sin cambios, pese al incremento imprevisible de precios de los combustibles fósiles y en especial del gas, pues tal incremento no tiene ninguna repercusión en los costes de generación de energía de estos operadores. [38]

56. Cabe observar, en cuarto lugar, que el mecanismo de limitación previsto en la disposición controvertida es en realidad «de doble sentido», puesto que, por un lado, no solo permite la limitación de los ingresos en caso de aumento excesivo de los precios de mercado, sino que crea también una obligación legal de indemnizar a los productores afectados en caso de disminución excesiva del precio de mercado y, en particular, cuando los precios mayoristas descienden por

[34] Esto es tanto más cierto en el caso de los productores de energía procedente de fuentes renovables, como Secab, que, según se ha expuesto en el punto 55 de las presentes conclusiones, tienen unos costes marginales claramente inferiores a los de otros productores de electricidad y que, después del comienzo de la guerra en Ucrania, obtuvieron unos ingresos claramente superiores a los que esperaban en el momento de la inversión. Véanse asimismo, en este sentido, los considerandos 24 y 25 del Reglamento 2022/1854.

[35] Parece, en efecto, sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, que la metodología empleada por el Gobierno italiano para establecer el tope impugnado por Secab permite colocar a esta sociedad en la situación en la que se encontraría si la crisis energética no se hubiera producido.

[36] Se trata de una evaluación que mide el coste neto normalizado de la generación de electricidad por un productor durante la vida útil de la instalación de producción.

[37] Véase el considerando 29 del Reglamento 2022/1854.

[38] Ello explica igualmente la decisión del legislador italiano de tratar de manera diferente a las instalaciones energéticas en función de que utilicen o no combustibles fósiles, como el gas, para la generación de energía, ya que las que sí los utilizan no están sujetas al tope. Esta solución es conforme con la contemplada por el legislador de la Unión en el considerando 33 del Reglamento 2022/1854, según el cual «el tope de los ingresos de mercado no debe aplicarse a las tecnologías con elevados costes marginales relacionados con el precio de los insumos de combustible necesarios para producir electricidad, como las centrales eléctricas de gas y antracita y hulla, ya que sus costes de funcionamiento serían notablemente superiores al nivel del tope de los ingresos de mercado, cuya aplicación pondría en peligro su viabilidad económica».

debajo del precio medio indicado.[39] Pues bien, si el precio (de referencia) se fija en un nivel que permita a las empresas afectadas cubrir sus costes y obtener un «margen razonable» con respecto al precio que los inversores habrían podido esperar —elemento que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente—, tal mecanismo puede proteger las inversiones en energías renovables.

57. Debo observar, en tercer y último lugar, que las medidas introducidas por el Reglamento 2022/1854 no solo persiguen preservar la estructura y el funcionamiento de los mercados de la energía en la Unión, sino también, de manera más general, mitigar los efectos negativos que la crisis energética ha ocasionado en la economía de los Estados miembros y de los ciudadanos europeos. En lo que atañe, más concretamente, a la protección de los consumidores, ha de señalarse que el artículo 10 del Reglamento 2022/1854 dispone expresamente que el excedente de ingresos resultante de la aplicación del tope podrá utilizarse para financiar medidas de apoyo a los clientes finales que mitiguen el impacto de los elevados precios de la electricidad para estos.[40]

58. Si bien el órgano jurisdiccional remitente no mencionó el aspecto relacionado con la protección de los consumidores, es importante recalcar que el Reglamento 2022/1854, como intervención de urgencia para la protección del interés público, lleva a cabo una ponderación entre, por un lado, los intereses de los productores de energía, incluida la protección de sus inversiones en energías renovables, y, por otro lado, los de los consumidores. Por tanto, el mecanismo de compensación y de redistribución del excedente de ingresos se justifica por la necesidad de alcanzar un equilibrio entre dichos productores, en particular los que se han beneficiado de forma inesperada del incremento imprevisible de los precios de la energía, y los consumidores de electricidad que se han visto especialmente afectados por la subida de los precios de la electricidad a raíz de la crisis energética.[41]

59. Habida cuenta de todo lo anterior, propongo responder a la segunda cuestión prejudicial, tal como ha sido reformulada, que el artículo 5, apartado 4, de la Directiva 2019/944 y los considerandos 2, 3 y 12 de la Directiva 2018/2001, así como los considerandos 27, 28, 29 y 39 y el artículo 6, apartado 1, del Reglamento 2022/1854, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que prevé que el tope de los ingresos de mercado se determine sobre la base de la media aritmética de los precios registrados en la zona de mercado pertinente durante el último decenio, actualizados en función de la inflación, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 2, letras b) y c), del Reglamento 2022/1854.

[39] Procede observar, a este respecto, que los sistemas que limitan los ingresos por encima de un determinado umbral pero garantizan, a cambio, un precio mínimo cuando el precio de mercado cae por debajo de un determinado umbral son utilizados con frecuencia en el marco de los regímenes de incentivación de la producción de electricidad procedente de fuentes renovables. Tales mecanismos, aunque diferentes de la disposición litigiosa, persiguen preservar la viabilidad y la seguridad de las inversiones garantizando al beneficiario del incentivo una retribución global constante por la energía producida que permita remunerar las inversiones efectuadas en la construcción de la central eléctrica, protegiendo al empresario de la inestabilidad del precio de mercado en el tiempo, pues la tarifa fija le asegura la recuperación del importe invertido en la construcción de la instalación. Véase, a este respecto, el régimen de ayudas de Estado establecido por el Gobierno italiano examinado en el marco del asunto C-514/23, Tiberis Holding, sobre el cual presento mis conclusiones en la misma fecha.

[40] Procede observar, a este respecto, que la protección de los consumidores también está indirectamente vinculada a la estabilidad de la estructura de los mercados de la energía existente, en el sentido de que la eventual imposibilidad de que los clientes paguen las facturas de electricidad podría poner en peligro la estabilidad de los mercados en cuestión. La redistribución del excedente de beneficios a los consumidores permite así a estos últimos pagar sus facturas y, con ello, contribuye a prevenir el colapso del mercado y, en general, protege su funcionamiento.

[41] Véanse, a este respecto, las resoluciones acumuladas 1 BvR, 460/23 — 1 BvR 611/23, de 28 de noviembre de 2024, apartados 94 a 97, 107 y 115 a 118, sobre la constitucionalidad de la normativa alemana relativa al impuesto sobre el excedente de beneficios, que tiene por objetivo contener el aumento del precio de la electricidad (*Strompreisbremse*), en las que el Bundersverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal, Alemania) desestimó los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los productores de energía contra dicha normativa, subrayando en particular el objetivo de interés general relacionado con la protección de los consumidores, que justificó la intervención del Gobierno alemán.

V. Conclusión

60. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial planteada por el Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Lombardía, Italia) de la siguiente manera:

«El artículo 5, apartado 4, de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, y los considerandos 2, 3 y 12 de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, así como los considerandos 27, 28, 29 y 39 y el artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE) 2022/1854 del Consejo, de 6 de octubre de 2022, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía,

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a una normativa nacional que prevé que el tope de los ingresos de mercado se determine sobre la base de la media aritmética de los precios registrados en la zona de mercado pertinente durante el último decenio, actualizados en función de la inflación, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el artículo 8, apartado 2, letras b) y c), del Reglamento 2022/1854.»