

Asunto C-366/19**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

8 de mayo de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primera Instancia de Sofia, Bulgaria)

Fecha de la resolución de remisión:

19 de abril de 2019

Parte demandante:

«BOSOLAR» EOOD

Parte demandada:

«CHEZ ELEKTRO BULGARIA» AD

Objeto del procedimiento principal

Litigio por incumplimiento de un contrato sobre adquisición de electricidad procedente de fuentes renovables.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

La petición de decisión prejudicial, planteada con arreglo al artículo 267, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), tiene por objeto la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una disposición del Derecho búlgaro, que modifica esencialmente los requisitos para la adquisición de electricidad procedente de fuentes renovables para los contratos de adquisición de electricidad de larga duración ya concluidos.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que regula el derecho a la libertad de empresa en el ordenamiento jurídico de la Unión, en el sentido de que se opone a una disposición de Derecho nacional, como el artículo 18 de las Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (Disposiciones transitorias y finales de la Ley por la que se modifica y complementa la Ley sobre la energía; en lo sucesivo, «PZR ZIDZE»), con arreglo a la cual, a pesar de que se ha celebrado un contrato y existe una relación contractual, sujetos a disposiciones específicas del Derecho vigente, se modifica mediante un acto legislativo uno de los elementos esenciales de contrato (el precio) en beneficio de una de las partes del contrato?
- 2) ¿Debe interpretarse el principio de seguridad jurídica en el sentido de que se opone a la nueva regulación de relaciones jurídicas ya existentes entre particulares o entre el Estado y particulares establecidas en virtud de disposiciones específicas si esa nueva regulación produce efectos que menoscaban las expectativas legítimas de los sujetos de Derecho privado y sus derechos ya adquiridos?
- 3) ¿Debe interpretarse el principio de protección de la confianza legítima, como principio fundamental del Derecho de la Unión, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de septiembre de 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), en el sentido de que prohíbe a un Estado miembro modificar sin suficientes garantías de previsibilidad el régimen jurídico vigente para la producción de electricidad procedente de fuentes renovables, al anular anticipadamente unas medidas previstas por la Ley para el fomento de la producción de electricidad procedente de fuentes renovables, medidas relacionadas con contratos de larga duración para la adquisición de electricidad, de forma contraria a las condiciones bajo las cuales los operadores privados han efectuado inversiones para la producción de electricidad procedente de fuentes renovables y han celebrado contratos de larga duración para la adquisición de electricidad con empresas de suministro de electricidad controladas por el Estado?
- 4) ¿Deben interpretarse los artículos 3 y 4 de la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, en relación con sus considerandos 8 y 14, en el sentido de que obligan a los Estados miembros a garantizar, por medio de medidas nacionales de trasposición de la Directiva, la seguridad jurídica para los inversores en el sector de la producción de electricidad procedente de fuentes renovables, incluida la energía solar?

En el supuesto de respuesta afirmativa a la anterior cuestión prejudicial, ¿es conforme con los artículos 3 y 4, en relación con los considerandos 8 y 14 de

la Directiva 2009/28 una disposición de Derecho nacional, como el artículo 18 PZR ZIDZE, que modifica esencialmente las condiciones preferenciales para la adquisición de electricidad procedente de fuentes renovables también para los contratos de larga duración ya celebrados para la adquisición de electricidad procedente de dichas fuentes con arreglo a las medidas nacionales de trasposición de la Directiva adoptadas originalmente?

- 5) ¿Qué interpretación ha de darse al concepto de «Estado miembro» a efectos de la aplicación del Derecho de la Unión a escala nacional? ¿Incluye ese concepto, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1990 Foster y otros (C-188/89, EU:C:1990:313), y de las posteriores sentencias del Tribunal de Justicia que siguen esa línea jurisprudencial, también al prestador de un servicio de interés económico general (suministro de electricidad), como la empresa demandada en el procedimiento principal, a la que se ha encomendado la prestación de ese servicio en condiciones reguladas por Ley en virtud de un acto de la autoridad y bajo el control de esta?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículos 16 y 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; considerandos 8 y [14] y artículos 3 y 4 de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO 2009, L 140, p. 16); sentencias del Tribunal de Justicia de 10 de septiembre de 2009, Plantanol (C-201/08; EU:C:2009:539), y de 12 de julio de 1990, Foster y otros (C-188/89, EU:C:1990:313).

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Zakon za energijata ot vazobnovyaemi iztochnitsi (Ley sobre la energía procedente de fuentes renovables; en lo sucesivo, «ZEVI»):

Art. 31. (1) La electricidad procedente de fuentes renovables será adquirida por el proveedor público o, en su caso, por los suministradores finales a un precio preferencial establecido por la KEVR [Komisia za energiyno i vodno regulirane (Comisión reguladora de la energía y el agua)], vigente en el momento en que entre en funcionamiento la instalación para la producción de electricidad en el sentido de la Ley de ordenación del territorio [(Zakon za ustroystvo na teritoriata)] [...]

(2) La electricidad procedente de fuentes renovables según el apartado 1 se adquirirá sobre la base de contratos de larga duración [...]

[...]

(4) Durante el período de vigencia del contrato al que se refiere el apartado 2, el precio para la electricidad procedente de fuentes renovables no sufrirá variación, salvo en los supuestos contemplados en el artículo 32, apartado 4. Al término de dicho período no se concederá preferencia alguna por lo que respecta al precio.

(5) El proveedor público o los suministradores finales adquirirán la electricidad producida a partir de energías renovables bajo las siguientes condiciones:

1. a un precio preferencial para cantidades de electricidad hasta el límite de la producción neta de electricidad sobre cuya base se determinaron los precios preferenciales en las correspondientes resoluciones de la KEVR.

[...]

(8) En los supuestos en los que las inversiones para la construcción de una instalación energética para la producción de electricidad procedente de fuentes renovables cuentan con la ayuda de fondos nacionales o del sistema de ayudas de la Unión Europea, el proveedor público o el suministrador de que se trate adquirirá la electricidad al precio establecido por la KEVR para los grupos individuales en las condiciones y según los procedimientos establecidos en el reglamento correspondiente con arreglo al artículo 36, apartado 3, de la Ley sobre la energía [(Zakon za energetikata)].

Art. 32. (1) La KEVR establecerá precios preferenciales para la adquisición de electricidad procedente de fuentes renovables [...]

1. con carácter anual a más tardar el 30 de junio;

2. si, tras un análisis de los elementos constitutivos del precio con arreglo al apartado 2, constata una modificación esencial de uno de esos elementos.

(2) Los precios preferenciales mencionados en el apartado 1 se establecerán según el procedimiento establecido en el reglamento correspondiente de conformidad con el artículo 36, apartado 3, de la Ley sobre la energía, para lo cual se tomarán en consideración el tipo de fuente renovable, el tipo de tecnología, la capacidad instalada de la instalación, y el lugar, tipo y modo del montaje de los equipos.

(3) El precio preferencial para la electricidad procedente de fuentes renovables se determinará para todo el período de vigencia del contrato con arreglo al artículo 31, apartado 2. Al término del período de vigencia del contrato no se concederá preferencia alguna respecto del precio.

(4) La KEVR actualizará con carácter anual a más tardar el 30 de junio el precio preferente para la electricidad procedente de biomasa por medio de un coeficiente, que tendrá en cuenta la evolución del valor de los elementos constitutivos del precio enumerados en el apartado 2, puntos 6, 7 y 8.

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za energetikata (Ley por la que se modifica y complementa la Ley sobre la energía; en lo sucesivo, «ZIDZE»)

Artículo 18. (1) Para los productores de electricidad procedente de fuentes renovables por medio de instalaciones energéticas construidas con la ayuda de fondos nacionales o del sistema de ayudas de la Unión Europea y para las cuales se han presentado solicitudes de ayudas hasta la entrada en vigor de la Ley sobre la energía procedente de fuentes renovables, se aplicarán los precios con arreglo al artículo 31, apartado 8, de la misma Ley, establecidos por medio de una resolución de la KEVR en el momento de la entrada en vigor de la Ley.

(2) A más tardar el 31 de julio de 2015, los productores según el apartado 1 deberán adecuar los contratos para la compraventa de electricidad que hayan celebrado con el proveedor público o con los suministradores finales a lo dispuesto en el apartado 1.

(3) Una vez transcurrido el plazo mencionado en el apartado 2, el proveedor público o el suministrador final de que se trate adquirirán la energía producida al precio previsto en el apartado 1.

(4) El apartado 3 será también de aplicación en los supuestos en los que no se cumpla la obligación con arreglo al apartado 2.

(5) El artículo 31, apartado 4, y el artículo 32, apartado 3, de la Ley sobre la energía procedente de fuentes renovables [Zakon za energiata ot vazobnovaemi iztochnitsi] no serán de aplicación para los productores de electricidad procedente de fuentes renovables con arreglo al apartado 1. Al término del período de vigencia del contrato con arreglo al artículo 31, apartado 2, de la Ley sobre la energía procedente de fuentes renovables [Zakon za energiata ot vazobnovaemi iztochnitsi] no se concederá precio preferencial alguno.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La sociedad unipersonal «BOSOLAR» EOOD (en lo sucesivo, «demandante») celebró con la sociedad anónima «CHEZ ELEKTRO BULGARIA» AD (en lo sucesivo, «demandada») un contrato, con arreglo al cual la demandante vendía electricidad producida en una central fotovoltaica a partir de fuentes renovables y la demandada adquiría la cantidad total de electricidad producida y alimentada por aquella. El contrato se celebró por una duración de 20 años. De conformidad con el artículo 11, apartado 4, del contrato, la electricidad producida y alimentada se vendería a un precio preferencial, que determinaría la KEVR según lo dispuesto en la ZEVI. De conformidad con el artículo 31, apartado 4, y el artículo 32, apartado 3, de la ZEVI, el precio preferencial de la electricidad adquirida en virtud del contrato no sufriría variación durante todo el período de vigencia del contrato.
- 2 De acuerdo con lo estipulado en el contrato, la demandante produjo electricidad, la entregó a la demandada y emitió facturas por una cantidad global de

9 386,52 BGN. Como la demandada no abonó la cantidad que figuraba en la factura, la demandante le envió un requerimiento notarial de pago por dicho importe. Contra dicho requerimiento objetó la demandada que las facturas emitidas no se ajustaban a lo dispuesto en el contrato celebrado, toda vez que no indicaban el precio al que debía adquirirse la electricidad producida. La demandada invocó el artículo 18 de la Prehodni i zaklyuchitelni razporedbi na Zakona za izmenenie i dopalnenie na zakona za energetikata (Disposiciones transitorias y finales de la Ley de modificación y complemento de la Ley sobre energía; en lo sucesivo, «PZR ZIDZE»), con arreglo al cual podrá reducirse el precio de la electricidad que se produzca a partir de fuentes fotovoltaicas renovables.

- 3 La demandante considera que el artículo 18 PZR ZIDZE no resulta de aplicación a la relación contractual existente entre ella y la demandada, ya que es contrario a las disposiciones de la ZEVI y del Derecho de la Unión. Como consecuencia de ello, interpuso un recurso ante el presente órgano jurisdiccional.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 4 En primer lugar, la demandante alega que el artículo 18 PZR ZIDZE es contrario a algunos principios fundamentales del Derecho de la Unión, consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), en particular, con el principio de libertad de empresa del artículo 16 de la Carta y con el principio de igualdad ante la ley del artículo 20 de la Carta.
- 5 En opinión de la demandante, las autoridades encargadas de la aplicación del Derecho de la Unión deben asegurar, teniendo en cuenta la libertad de empresa, que al introducir cláusulas vinculantes para el ejercicio de la actividad empresarial queden garantizados los intereses legítimos de los sujetos de Derecho privado (sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de septiembre de 1979, SpA Eridania, 230/78, EU:C:1979:216, apartado 31). La demandante señala también que la libertad de empresa incluye la libre elección de los clientes (sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1991, Neu y otros, C-90/90 y C-91/90, EU:C:1991:303, apartado 13) así como la libertad de determinar el precio por una prestación concreta (sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de marzo de 2007, Comisión/Bélgica, C-437/04, C:2007:178, apartado 51). Sostiene que en el presente caso se ha menoscabado la libertad contractual. Después de que el Estado estableciera las condiciones con arreglo a las cuales los sujetos de Derecho privado deciden llevar a cabo inversiones de larga duración y entablar relaciones contractuales con empresas, que efectuaban prestaciones públicas de servicios reguladas, modificó posteriormente las disposiciones jurídicas en relación con un elemento esencial de las relaciones contractuales ya existentes, modificando unilateralmente de ese modo las condiciones esenciales de los contratos existentes.

- 6 La demandante alega que también se vulneró el principio de igualdad de los sujetos de Derecho privado ante la Ley, con arreglo al cual los supuestos similares no deben ser tratados de modo distinto y los supuestos distintos no deben tratarse de modo similar, salvo que el tratamiento diferenciado esté objetivamente justificado. A pesar de que por lo que respecta al productor de electricidad a partir de fuentes renovables sea en principio de aplicación el precio preferencial vigente en el momento en que entró en funcionamiento la instalación energética para la producción de electricidad, por lo que respecta a los productores de electricidad a partir de fuentes renovables comprendidos en el artículo 18 PZR ZIDZE, se aplicará el precio que se determine sobre la base de la última resolución de la KEVR anterior a la modificación introducida con el artículo 18. Además, como consecuencia del artículo 18, para la electricidad procedente de centrales fotovoltaicas que ejercían una actividad económica del mismo tipo, tenían la misma capacidad instalada y eran construidas en el mismo porcentaje con fondos públicos del fondo agrario «Zemedelie», rigen precios distintos, en función de si están comprendidas o no en el artículo 18. La demandante considera que esa desigualdad de trato no está justificada objetivamente, por lo que constituye una infracción del artículo 20 de la Carta.
- 7 La demandante alega la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, con arreglo a la cual cuando adoptan medidas para aplicar la normativa de la Unión, los Estados miembros deben ejercer su facultad discrecional observando, en particular, los principios generales del Derecho de la Unión, entre los que figuran los principios de seguridad jurídica, protección de la confianza legítima, proporcionalidad y no discriminación (sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 2011, Kurt und Thomas Etling y otros, C-230/09 y C-231/09, EU:C:2011:271, apartado 74). Sostiene que, según reiterada jurisprudencia, el principio de seguridad jurídica, que tiene como corolario el principio de protección de la confianza legítima, exige que una normativa que entrañe consecuencias desfavorables para los particulares debe ser clara y precisa y su aplicación previsible para los justiciables (sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de diciembre de 2013, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, C-362/12, EU:C:2013:834, apartado 44).
- 8 En opinión de la demandante, el tenor del artículo 18 PZR ZIDZE no permite hacerse una clara representación de su contenido exacto sin tener en cuenta sistemáticamente otras disposiciones jurídicas. La demandante también alega que no cumple la exigencia de previsibilidad de las consecuencias de las normas jurídicas. La retroactividad de una norma jurídica, con la que se modifica la regulación de relaciones jurídicas ya existentes, no tiene en cuenta la protección de la confianza de los sujetos de Derecho y puede no resultar previsible para estos. La demandante señala asimismo que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el cumplimiento del imperativo de seguridad jurídica y del principio de protección de la confianza legítima se impone con rigor especial cuando se trata de una normativa que puede implicar consecuencias financieras, a fin de permitir que los interesados conozcan con exactitud el alcance de las obligaciones que se

les imponen (véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, Sudholz, C-17/01, EU:C:2004:242, apartado 34).

- 9 La demandante hace particular referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de septiembre de 2009, Plantanol (C-201/08, EU:C:2009:539), en la que el Tribunal de Justicia determinó que la supresión anticipada de una regulación preferente en vigor para el tratamiento tributario de los biocarburantes y de carburantes renovables apartándose del ámbito de aplicación temporal anteriormente comunicado puede constituir una vulneración del principio de la protección de la confianza legítima. En opinión de la demandante, de dicha sentencia se desprende que un operador económico que ha emprendido su actividad estando vigente un régimen inicialmente establecido de exención tributaria para los biocarburantes y que ha efectuado a tal efecto inversiones costosas, puede verse lesionado considerablemente en sus intereses debido a la supresión anticipada de dicho régimen, más aún si la supresión se produce de modo repentino e imprevisible, sin que se les brinde la posibilidad de adaptarse al nuevo marco legal.
- 10 La demandante también alega que a efectos de la aplicación del Derecho de la Unión la empresa demandada resulta equiparable al Estado, es decir, se perfila la forma del Estado dado que, pese a que adopta la forma de una sociedad mercantil, no lleva a cabo ninguna actividad empresarial según los principios generales, sino que efectúa una prestación de servicios de interés económico general que se le ha encomendado en el marco de un procedimiento especial en virtud de un acto de la autoridad (en este caso de un acto de la KEVR) y bajo el control de esta. En apoyo de dicha argumentación, la demandante invoca la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1990, Foster y otros (C-188/89, EU:C:1990:313, Rn. 20). En opinión de la demandante, la empresa demandada dispone de facultades exorbitantes en comparación con las normas aplicables en las relaciones entre particulares, de tal modo que figura entre las entidades a las que se pueden oponer las disposiciones de una directiva que puedan tener efectos directos (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 2012, GDF Suez/Comisión (T-370/09, EU:T:2012:333, apartado 314).
- 11 Por último, la demandante sostiene que la normativa nacional en cuestión no cumple los requisitos fundamentales que impone la Directiva 2009/28 a los Estados miembros, en particular, en sus artículos 3 y 4, en relación con los considerandos 8 y 14. En opinión de la demandante, habida cuenta de las finalidades perseguidas por la Directiva, consistentes en proporcionar estabilidad de larga duración a los operadores económicos, necesaria para las inversiones razonables y duraderas en el sector de la energía renovable, y crear seguridad en las inversiones, el artículo 18 PZR ZIDZE incumple las obligaciones que se desprenden de los artículos 3 y 4, en relación con los considerandos 8 y 14 de la citada Directiva.
- 12 La demandada se opone a las alegaciones formuladas por la demandante.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 13 Habida cuenta de los hechos expuestos y de las alegaciones de la parte demandante, el presente órgano jurisdiccional considera necesario, para resolver el asunto del que conoce, que se determine si el artículo 18 PZR ZIDZE es conforme con el Derecho de la Unión.

DOCUMENTO DE TRABAJO