



*TRADUCCIÓN REALIZADA POR EL EQUIPO DE TRADUCCIÓN DE LA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y DERECHOS
HUMANOS*

*Los idiomas oficiales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos son el inglés y el
francés, en los que se publican las sentencias, decisiones y cualquier otra documentación.*

SECCIÓN QUINTA

DECISIÓN

Demanda nº 75088/17

ENERGYWORKS CARTAGENA S.L. c. España

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Quinta), reunido el
26 de marzo de 2024 en Sala compuesta por:

Georges Ravarani, *Presidente*,

Carlo Ranzoni,

Mārtiņš Mits,

María Elósegui,

Mattias Guyomar,

Kateřina Šimáčková,

Mykola Gnatovskyy, *jueces*,

y Martina Keller, *Secretaria de Sección adjunta*,

A la vista la demanda mencionada en el encabezamiento, interpuesta el 16
de octubre de 2017;

A la vista de las observaciones presentadas por el Gobierno demandado y
las observaciones presentadas en respuesta por la sociedad demandante,

Tras la correspondiente deliberación, dicta la siguiente decisión:

ANTECEDENTES DE HECHO

1. La sociedad demandante, Energyworks Cartagena S.L., es una sociedad
española con sede en Cartagena. Está representada ante el Tribunal por el
letrado D. I. Salama Salama, abogado en ejercicio en Madrid.

2. El Gobierno de España (“el Gobierno”) está representado por su Agente, D. L. E. Vacas Chalfoun.

3. A continuación se resumen los hechos del caso, conforme a la exposición de las partes.

A. Regulación del sector eléctrico

4. En 1997, el Parlamento español aprobó la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (“Ley del Sector Eléctrico”), con el objetivo de liberalizar progresivamente el mercado eléctrico, mejorar la eficiencia energética, reducir el consumo de electricidad y proteger el medio ambiente.

5. La ley estableció dos regímenes: un régimen ordinario y un régimen especial, aplicable a las instalaciones que utilizasen energías renovables y a las plantas de cogeneración. En virtud del régimen especial, la retribución obtenida por el suministro de energía eléctrica al mercado incluía una prima con el fin de garantizar una rentabilidad razonable de la inversión, calculada por referencia al coste del dinero en el mercado de capitales (*vid.* apartado 21 *infra*).

6. Entre 2002 y 2012, la Ley 54/1997 fue modificada en varias ocasiones (Reales Decretos-leyes 7/2006, 6/2009 y 14/2010; y Leyes 2/2011 y 15/2012), incluyendo también la aprobación de una serie de reglamentos de desarrollo para la regulación del marco económico (Reales Decretos 2818/1998, 1433/2002, 436/2004, 661/2007, 1565/2010 y 1614/2010).

7. Dichos reglamentos, y en particular el sistema retributivo establecido en ellos, fueron impugnados en diversas ocasiones ante los tribunales domésticos. El Tribunal Supremo reiteró en varias sentencias que el sistema retributivo —incluido el nivel de beneficios, la rentabilidad razonable y las fórmulas de cálculo— no era inmutable, sino que el Gobierno tenía amplia potestad para modificarlo (*vid.* apartados 24-28 *infra*).

8. En julio de 2013, para hacer frente al déficit estructural del sector eléctrico español, se aprobó el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico. Dicha norma modificó la Ley 54/1997, en particular en lo relativo a la forma de determinar la rentabilidad razonable, sustituyendo la referencia al “coste del dinero en el mercado de capitales” por “el rendimiento medio en el mercado secundario de las Obligaciones del Estado a diez años” (*vid.* apartado 22 *infra*).

9. En diciembre de 2013, la Ley 54/1997 fue derogada por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que tenía por objeto atajar el déficit estructural del sector y establecer un nuevo sistema retributivo.

10. Conforme al nuevo sistema, además de la retribución por venta de energía, las instalaciones recibirían una retribución específica durante su vida útil regulatoria formada por dos componentes: (i) una retribución a la inversión, que cubriría los costes de inversión que no pudieran recuperarse

con la venta de energía; y (ii) una retribución a la operación, que cubriría la diferencia entre los costes de explotación y los ingresos por participar en el mercado de producción. Esa remuneración se calcularía, para “una empresa eficiente y bien gestionada”, sobre la base de los ingresos estándar por la venta de energía generada valorada al precio del mercado de producción, los costes estándar de explotación y el valor estándar de la inversión inicial. En virtud de este sistema, la retribución no debía sobrepasar el nivel mínimo necesario para que las instalaciones pudieran obtener una rentabilidad razonable. De acuerdo con la Ley 24/2013, que mantuvo la redacción del Real Decreto-ley 9/2013, dicho nivel mínimo debía calcularse a lo largo de toda la vida regulatoria de la instalación sobre la base, antes de impuestos, del rendimiento medio en el mercado secundario de las Obligaciones del Estado a diez años más el diferencial correspondiente (*vid.* apartado 23 *infra*).

11. Los criterios técnicos para el cálculo de la retribución fueron desarrollados por el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, así como por la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, por la que se aprueban los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos. De acuerdo con dichos criterios, las instalaciones que no hubieran alcanzado el final de su vida útil regulatoria pero hubieran obtenido una rentabilidad razonable recibirían una retribución a la inversión igual a cero, aunque seguirían percibiendo, en su caso, la retribución a la operación durante el resto de su vida útil regulatoria.

B. La situación de la sociedad demandante

12. La sociedad demandante es una instalación de cogeneración ubicada en Cartagena (Murcia), que inició su actividad el 9 de julio de 2002. Mediante un sistema compuesto por dos turbinas de gas y una turbina de vapor, alimentadas con gas natural, produce (i) electricidad para consumo propio, vertiendo el excedente a la red; y (ii) energía térmica, que suministra a otra empresa.

13. La retribución de la sociedad demandante se rige por lo dispuesto en el régimen especial, según lo establecido en la Ley del Sector Eléctrico y sus posteriores modificaciones. En consecuencia, su retribución se regía por la Ley 54/1997 cuando inició su actividad y, posteriormente, por el Real Decreto-ley 9/2013 y la Ley 24/2013.

14. De acuerdo con la normativa aprobada en 2013 y 2014, la rentabilidad razonable para instalaciones como la de la sociedad demandante se fijó en el 7,398% antes de impuestos, sujeta a revisión cada seis años (*vid.* apartados 17 y 23 *infra*). Según un informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en julio de 2013 Energyworks había alcanzado una

rentabilidad del 23,86%. Aunque la sociedad demandante no estaba de acuerdo con esta cifra, no consta en el expediente ninguna acción para impugnar el cálculo en el ámbito nacional.

15. Según la información aportada por el Gobierno y no refutada por la sociedad demandante, Energyworks no percibió cantidad alguna en concepto de retribución a la inversión entre agosto de 2013 y finales de 2016. Para el periodo comprendido entre 2017 y 2019 se revisaron los parámetros, teniendo en cuenta que los precios del mercado de la electricidad habían sido inferiores a los estimados, y la sociedad demandante volvió a percibir una suma periódica en concepto de retribución a la inversión.

C. Procedimiento interno

16. El 31 de julio de 2014, la sociedad demandante interpuso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo un recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 413/2014 y la Orden IET/1045/2014. En particular, la demandante alegaba que la recalificación de una parte de los beneficios pasados como irrazonables y su posterior compensación con retribuciones futuras constituían un supuesto de retroactividad prohibido por el artículo 9.3 de la Constitución y contrario al principio de seguridad jurídica.

17. El 8 de julio de 2016, el Tribunal Supremo desestimó el recurso de la sociedad demandante por cuatro votos a tres. Su razonamiento fue el siguiente:

“... el Real Decreto 413/2014 ahora impugnado no incurre en retroactividad prohibida por el artículo 9.3 de la Constitución, pues carece de efectos ablativos o peyorativos hacia el pasado, en el sentido de que no anula, ni modifica ni revisa las retribuciones pasadas, percibidas por los titulares de instalaciones de energía renovables bajo la vigencia del régimen [anterior], sino que [...] proyecta sus efectos a partir de la entrada en vigor del nuevo régimen ...

Es cierto que para el cálculo de la rentabilidad razonable se toman en consideración las retribuciones ya percibidas en el pasado proyectando el nuevo modelo retributivo desde el comienzo del funcionamiento de las instalaciones, pero esta previsión tan solo implica que la rentabilidad razonable que tienen derecho a percibir los titulares de estas instalaciones se calcula sobre toda “su vida útil regulatoria” sin tener que devolver las cantidades ya percibidas en el pasado, como expondremos más adelante.

La modificación de la rentabilidad razonable prevista para la vida útil de una instalación incide, sin duda, en situaciones jurídicas creadas antes de la entrada en vigor de dicha norma y que siguen produciendo efectos, pero no implica una retroactividad prohibida, al no afectar a los derechos patrimoniales previamente consolidados e incorporados al patrimonio de los titulares de tales instalaciones, ni sobre situaciones jurídicas ya agotadas o consumadas. Tan solo afecta al cómputo global de la rentabilidad que tienen derecho a percibir los titulares de estas instalaciones, sin incidencia alguna sobre las cantidades percibidas en el pasado. Lo contrario supondría reconocer el derecho consolidado a percibir una determinada rentabilidad también para el futuro, negando al legislador la posibilidad de establecer una rentabilidad global distinta para estas instalaciones a lo largo de toda su vida útil que se separase de aquella

que ya venían percibiendo. Esta posibilidad implicaría petrificar el régimen retributivo ya existente, lo cual ha sido expresamente rechazado por este Tribunal y por el Tribunal Constitucional en las sentencias citadas. Es más, este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar en su sentencia de 30 de mayo de 2012 (recurso 59/2011), y se reiteró en la sentencia de 19 de junio de 2012 (recurso 62/2011), que “...el principio de rentabilidad razonable se ha de aplicar, en efecto, a la totalidad de la vida de la instalación, pero no como parece entender la parte en el sentido de que durante toda ella dicho principio garantice la producción de beneficios, sino en el sentido de que se asegure que las inversiones empleadas en la instalación obtengan, en el conjunto de la existencia de la misma, una razonable rentabilidad. Lo cual quiere decir, como es evidente, que la previsión legal de que se asegure una rentabilidad razonable no implica la pervivencia de una determinada prima durante toda la vida de la instalación, pues puede perfectamente ocurrir que dichas inversiones hayan sido ya amortizadas y hayan producido una tal rentabilidad razonable mucho antes del fin de su período de operatividad. En consecuencia, no se deriva del precepto invocado que el régimen económico primado deba perdurar durante toda la vida de la instalación”.

Estas mismas razones resultan trasladables al supuesto enjuiciado, en el que el legislador ha modificado el régimen retributivo de tales instalaciones estableciendo una rentabilidad razonable pero en el conjunto de la actividad útil de la instalación, lo que permite tomar en consideración las retribuciones ya percibidas desde el comienzo del funcionamiento de la misma, a los efectos de calcular las retribuciones futuras que [los titulares] tienen derecho a percibir al margen del mercado, sin que por ello se incurra en una retroactividad prohibida.

...

Finalmente tampoco puede compartirse que en el nuevo régimen retributivo pueda darse el caso de que algunas instalaciones tengan que devolver lo “cobrado de más”.

Dicha hipótesis constituiría, sin duda, un supuesto de retroactividad prohibida por el artículo 9.3 de la Constitución , al afectar a “derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto”, [...] pero esa eventualidad invocada por la demanda no tiene cabida en el nuevo régimen retributivo, porque lo impide de forma expresa la disposición final tercera, apartado 4, de la Ley 24/2013, que establece que “en ningún caso podrá resultar de dicho nuevo modelo retributivo la reclamación de las retribuciones percibidas por la energía producida con anterioridad al 14 de julio de 2013, incluso si se constatare que en dicha fecha pudiera haberse superado dicha rentabilidad” (la rentabilidad razonable a lo largo de toda la vida regulatoria de la instalación, a que se refiere el apartado 3 de la misma disposición final tercera de la Ley 24/2013).

...

Ahora bien, la protección de la confianza legítima no abarca cualquier tipo de convicción psicológica subjetiva en el particular, sino [...] aquella confianza sobre aspectos concretos, “que se base en signos o hechos externos producidos por la Administración suficientemente concluyentes”.

En el presente caso desde luego no existe, o al menos no se invoca en la demanda, ningún tipo de compromiso o de signo externo, dirigido por la Administración a los recurrentes, en relación con la inalterabilidad del marco regulatorio vigente en el momento de inicio de su actividad de generación de energía procedente de fuentes renovables.

Tampoco estimamos que el ordenamiento vigente en aquel momento pudiera considerarse —por sí mismo— un signo externo concluyente bastante para generar en

la parte recurrente la confianza legítima, esto es, la creencia racional y fundada, de que el régimen retributivo de la energía eléctrica que producía no podía resultar alterado en el futuro, pues ninguna disposición del Real Decreto 661/2007, al que estaban acogidas sus instalaciones, garantizaba que la tarifa regulada fuera inmodificable.

En este sentido, la jurisprudencia de esta Sala ha sido constante a lo largo de los años al señalar, en la interpretación y aplicación de las normas ordenadoras del régimen jurídico y económico de la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, que las mismas garantizan a los titulares de estas instalaciones el derecho a una rentabilidad razonable de sus inversiones, pero no les reconocen un derecho inmodificable a que se mantenga inalterado el marco retributivo aprobado por el titular de la potestad reglamentaria:

Así, hace ya más de diez años, esta Sala señalaba, en la sentencia de 15 de diciembre de 2005 (recurso 73/2004), recaída en un procedimiento sobre la legalidad del Real Decreto 436/2004, de metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, que “ningún obstáculo legal existe para que el Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria y de las amplias habilitaciones con que cuenta en una materia fuertemente regulada como la eléctrica, modifique un concreto sistema de retribución siempre que se mantenga dentro del marco establecido por la LSE” y en el mismo sentido, la STS de 25 de octubre de 2006 (recurso 12/2005), recaída en un recurso en el que se impugnaba el Real Decreto 2351/2004, de modificación del procedimiento de resolución de restricciones técnicas y otras normas reglamentarias del mercado eléctrico, señalaba que el artículo 30.4 de la Ley del Sector Eléctrico permitía a las empresas correspondientes aspirar a “unas tasas de rentabilidad razonables con referencia al coste del dinero en el mercado de capitales” o, a “una retribución razonable para sus inversiones”, sin que el régimen retributivo analizado garantice, por el contrario, a los titulares de instalaciones en régimen especial “la intangibilidad de un determinado nivel de beneficios o ingresos por relación a los obtenidos en ejercicios pasados, ni la permanencia indefinida de las fórmulas utilizables para fijar las primas”.

Esta línea jurisprudencial ha continuado hasta nuestros días, en sentencias [...] en las que este Tribunal ha venido insistiendo, ante sucesivas modificaciones normativas, en que no era posible reconocer pro futuro a los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial, un “derecho inmodificable” a que se mantenga inalterado el marco retributivo aprobado por el titular de la potestad reglamentaria, siempre que se respeten las prescripciones de la Ley del Sector Eléctrico en cuanto a la rentabilidad razonable de las inversiones.

...

Todos estos elementos de ausencia de compromisos o signos externos concluyentes de la Administración en relación con la inalterabilidad del marco regulatorio, existencia de una jurisprudencia reiterada de este Tribunal que ha insistido en que nuestro ordenamiento no garantiza la inmutabilidad de las retribuciones a los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica renovable, la situación de déficit tarifario y de amenaza a la viabilidad del sistema eléctrico y el cumplimiento de los objetivos de participación de la energía renovable, impiden que el cambio operado en el régimen retributivo de las energías renovables pueda considerarse inesperado o imprevisible por cualquier operador diligente.

...

Por tanto, el nuevo régimen jurídico mantiene la medida de incentivo tradicional para la producción de energías renovables de garantizar una rentabilidad razonable, y esta

garantía se dota de mayor seguridad, al incorporar su sistema de cálculo a una norma con rango de ley, ya que ahora el artículo 30.4 de la Ley 54/1997, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 9/2013, dispone dicha rentabilidad razonable “girará, antes de impuestos, sobre el rendimiento medio en el mercado secundario de las Obligaciones del Estado a diez años aplicando el diferencial adecuado”.

En el caso de las instalaciones que, como la de la sociedad demandante, a la fecha de entrada en vigor del nuevo régimen retributivo tuvieran derecho a un régimen primado, ese diferencial fue fijado por la disposición adicional primera del Real Decreto-ley 9/2013 en 300 puntos básicos, sin perjuicio de su posible revisión cada dos años.

Para estas instalaciones existentes con régimen primado en la fecha de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013, como el valor de las Obligaciones del Estado de referencia equivale a 4,398 por ciento, de acuerdo con la Memoria de la Orden impugnada, una vez sumados los 300 puntos establecidos como diferencial para el primer período regulatorio, la rentabilidad razonable establecida por el citado Real Decreto-ley es de 7,398 por ciento.

Por tanto, el nuevo régimen jurídico de las energías renovables mantiene una retribución regulada específica para las instalaciones que garantiza una rentabilidad razonable de las inversiones.

Por las razones expresadas, no estimamos que las modificaciones introducidas en el régimen retributivo de las instalaciones a que se refiere este recurso por el Real Decreto-ley 9/2013, la Ley 24/2013 y, en su desarrollo, el Real Decreto y la Orden IET impugnados, hayan vulnerado los principios de seguridad jurídica y confianza legítima”.

18. La sociedad demandante interpuso recurso solicitando la anulación del procedimiento por supuestos errores y omisiones en la motivación de la sentencia. El Tribunal Supremo desestimó dicho recurso el 14 de octubre de 2016.

19. El 18 de abril de 2017, el Tribunal Constitucional inadmitió el recurso de amparo presentado por la sociedad demandante por falta de relevancia constitucional.

MARCO JURÍDICO RELEVANTE

20. Las disposiciones relevantes de la Constitución Española establecen lo siguiente:

Artículo 9.3

“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

Artículo 33

“1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

21. Las disposiciones relevantes de la Ley del Sector Eléctrico, conforme a su redacción original, establecen lo siguiente:

Artículo 30.4

“Para la determinación de las primas se tendrá en cuenta el nivel de tensión de entrega de la energía a la red, la contribución efectiva a la mejora del medio ambiente, al ahorro de energía primaria y a la eficiencia energética, y los costes de inversión en que se haya incurrido, al efecto de conseguir unas tasas de rentabilidad razonables con referencia al coste del dinero en el mercado de capitales”.

22. Esta disposición fue modificada por el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, sustituyendo la redacción original por la siguiente:

“Este régimen retributivo no sobrepasará el nivel mínimo necesario para cubrir los costes que permitan competir a las instalaciones en nivel de igualdad con el resto de tecnologías en el mercado y que posibiliten obtener una rentabilidad razonable por referencia a la instalación tipo en cada caso aplicable (...).

Esta rentabilidad razonable girará, antes de impuestos, sobre el rendimiento medio en el mercado secundario de las Obligaciones del Estado a diez años aplicando el diferencial adecuado.

Los parámetros del régimen retributivo podrán ser revisados cada seis años”.

23. Las disposiciones relevantes de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre de 2013, del Sector Eléctrico (que derogaba y sustituía la Ley 54/1997), establecen lo siguiente:

Artículo 14.7

“Excepcionalmente, el Gobierno podrá establecer un régimen retributivo específico para fomentar la producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos, cuando exista una obligación de cumplimiento de objetivos energéticos derivados de Directivas u otras normas de Derecho de la Unión Europea o cuando su introducción suponga una reducción del coste energético y de la dependencia energética exterior, en los términos establecidos a continuación:

(a) (...)

Este régimen retributivo, adicional a la retribución por la venta de la energía generada valorada al precio del mercado de producción, estará compuesto por un término por unidad de potencia instalada que cubra, cuando proceda, los costes de inversión para cada instalación tipo que no pueden ser recuperados por la venta de la energía en el mercado, y un término a la operación que cubra, en su caso, la diferencia entre los costes de explotación y los ingresos por la participación en el mercado de producción de dicha instalación tipo.

(...)

(b) Para el cálculo de dicha retribución específica se considerarán, para una instalación tipo, a lo largo de su vida útil regulatoria y en referencia a la actividad

realizada por una empresa eficiente y bien gestionada, los valores que resulten de considerar:

- (i) Los ingresos estándar por la venta de la energía generada valorada al precio del mercado de producción;
- (ii) Los costes estándar de explotación;
- (iii) El valor estándar de la inversión inicial.
- (...)

El régimen retributivo no sobrepasará el nivel mínimo necesario para cubrir los costes que permitan competir a las instalaciones de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos en nivel de igualdad con el resto de tecnologías en el mercado y que permita obtener una rentabilidad razonable referida a la instalación tipo en cada caso aplicable. Esta rentabilidad razonable girará, antes de impuestos, sobre el rendimiento medio en el mercado secundario de las Obligaciones del Estado a diez años aplicando el diferencial adecuado.

(...)"

Disposición final tercera

“3. En los términos previstos en el Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, para el establecimiento de ese nuevo régimen retributivo la rentabilidad razonable a lo largo de toda la vida regulatoria de la instalación girará, antes de impuestos, sobre el rendimiento medio en el mercado secundario de los diez años anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 9/2013, de 12 de julio, de las Obligaciones del Estado a diez años incrementada en 300 puntos básicos, todo ello, sin perjuicio de su ulterior revisión en los términos legalmente previstos.

4. En ningún caso podrá resultar de dicho nuevo modelo retributivo la reclamación de las retribuciones percibidas por la energía producida con anterioridad al 14 de julio de 2013, incluso si se constatare que en dicha fecha pudiera haberse superado dicha rentabilidad.

5. La revisión de los parámetros de retribución se realizará, en todo caso, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14.4 de esta ley”.

24. La sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 2005 estableció lo siguiente:

“Ningún obstáculo legal existe para que el Gobierno, en ejercicio de la potestad reglamentaria y de las amplias habilitaciones con que cuenta en una materia fuertemente regulada como la eléctrica, modifique un concreto sistema de retribución siempre que se mantenga dentro del marco establecido por la [Ley del Sector Eléctrico]”.

25. La sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2006 estableció lo siguiente:

“Mientras no sea sustituida por otra, la regulación legal antes reseñada (artículo 30 de la Ley del Sector Eléctrico) permite a las empresas correspondientes aspirar a que las primas incorporen en su fijación como factor relevante el de obtener “unas tasas de rentabilidad razonables con referencia al coste del dinero en el mercado de capitales” o, por decirlo una vez más con palabras del preámbulo del Real Decreto 436/2004 , “una retribución razonable para sus inversiones”. El régimen retributivo que analizamos no garantiza, por el contrario, a los titulares de instalaciones en régimen especial la

intangibilidad de un determinado nivel de beneficios o ingresos por relación a los obtenidos en ejercicios pasados, ni la permanencia indefinida de las fórmulas utilizables para fijar las primas”.

26. La sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 2009 estableció lo siguiente:

“(…) del contenido prescriptivo de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, no se desprende la petrificación o congelación del régimen retributivo de los titulares de instalaciones de energía eléctrica en régimen especial ni un reconocimiento del derecho de los productores en régimen especial a la inmodificabilidad de dicho régimen, al ostentar el Gobierno, según el designio del legislador, un margen de apreciación para determinar los rendimientos energéticos ofrecidos, atendiendo a claros objetivos inherentes a la ejecución de las políticas económica, energética y medioambiental, y tomando en consideración en el ejercicio de su poder regulatorio los evidentes y esenciales intereses generales involucrados en un correcto funcionamiento del sistema de producción y distribución de la energía eléctrica, y, en particular, los derechos de los usuarios”.

27. La sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2012 estableció lo siguiente:

“El principio de rentabilidad razonable se ha de aplicar, en efecto, a la totalidad de la vida de la instalación, pero no como parece entender la parte en el sentido de que durante toda ella dicho principio garantice la producción de beneficios, sino en el sentido de que se asegure que las inversiones empleadas en la instalación obtengan, en el conjunto de la existencia de la misma, una razonable rentabilidad. Lo cual quiere decir, como es evidente, que la previsión legal de que se asegure una rentabilidad razonable no implica la pervivencia de una determinada prima durante toda la vida de la instalación, pues puede perfectamente ocurrir que dichas inversiones hayan sido ya amortizadas y hayan producido una tal rentabilidad razonable mucho antes del fin de su período de operatividad. En consecuencia, no se deriva del precepto invocado que el régimen económico primado deba perdurar durante toda la vida de la instalación”.

28. La sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2012 estableció lo siguiente:

“La tesis según la cual la “rentabilidad razonable” que se estimó en un determinado momento debe mantenerse inalterada, sin más, en los sucesivos no puede ser compartida. En función del cambio de circunstancias económicas y de otro tipo un porcentaje de rentabilidad puede ser “razonable” en aquel primer momento y requerir su ajuste ulterior precisamente para mantenerla 'razonabilidad' ante la modificación de otros factores económicos o técnicos”.

RECLAMACIÓN

29. La sociedad demandante se queja de la pérdida de las primas, lo que en su opinión constituye una infracción del artículo 1 del Protocolo nº 1 del Convenio.

LEGISLACIÓN

30. La sociedad demandante sostiene que la nueva regulación la privó retrospectivamente de las primas que ya había percibido, vulnerando así su derecho a un disfrute pacífico de sus bienes en virtud del artículo 1 del Protocolo nº 1 del Convenio. Esta disposición establece lo siguiente:

“Toda persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho Internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de dictar las leyes que estimen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos, de otras contribuciones o de las multas”.

A. Alegaciones de las partes

1. El Gobierno

31. El Gobierno se remite en primer lugar a la reserva formulada por España al Protocolo nº 1:

“España, a tenor del artículo 64 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, deseando evitar cualquier incertidumbre en lo que se refiere a la aplicación del artículo 1.º del Protocolo, formula reserva, a la luz del artículo 33 de la Constitución Española, que establece:

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

El Gobierno sostiene que dicha reserva confiere al Estado un margen de apreciación más amplio en relación con el contenido y los límites de los derechos de propiedad.

32. Por otra parte, el Gobierno formula tres objeciones en cuanto a la admisibilidad de la demanda. En primer lugar, afirma que la demanda es incompatible *ratione materiae* con el Convenio, en la medida en que los bienes invocados por la sociedad demandante no podían considerarse como tales en el sentido del artículo 1 del Protocolo nº 1, ya que dicho concepto no abarca las expectativas de ingresos futuros. También subraya el Gobierno que los Estados disponen de un amplio margen a la hora de establecer y regular los regímenes nacionales de ayudas de Estado, sin que el artículo 1 del Protocolo nº 1 impida su desarrollo o la modificación de las normas reguladoras de las prestaciones, incluidas su cuantía o las condiciones de acceso. En segundo lugar, el Gobierno alega que la sociedad demandante no

sufrió ningún perjuicio importante en el sentido del artículo 35.3.b) del Convenio. En concreto, la sociedad demandante no especificó el perjuicio resultante de la aplicación del nuevo sistema ni aportó prueba alguna del mismo. De hecho, el Gobierno sostiene que la sociedad demandante mantuvo un nivel similar de ingresos procedentes de primas a partir de 2013. En tercer lugar, el Gobierno considera que la demanda es abusiva en el sentido del artículo 35.3 del Convenio, ya que oculta elementos esenciales para el examen del asunto, como las salvaguardias incluidas en el nuevo marco jurídico que impedían el reembolso de las primas ya abonadas y de las primas percibidas por la demandante en virtud de la nueva normativa.

33. En cuanto al fondo del asunto, el Gobierno reitera que la sociedad demandante no tenía derecho a la inmutabilidad de las primas futuras. Argumenta en este sentido que las fórmulas previstas en la regulación de 2014 calculaban la retribución tomando en consideración las cantidades ya percibidas por este concepto. Así, el único efecto era que si ya se había recuperado el coste de la inversión antes de la entrada en vigor de la nueva normativa, con una rentabilidad superior al 7,398%, entonces las empresas no percibirían más primas, pero tampoco estarían obligadas a reembolsar las cantidades percibidas en exceso. Por tanto, no se produjo ninguna injerencia en los derechos de la sociedad demandante. Subsidiariamente, incluso aunque se considerase que la nueva normativa constituyó una reglamentación del uso de sus bienes, seguiría siendo conforme al artículo 1 del Protocolo nº 1, en la medida en que cumple los requisitos de estar prevista por la ley, perseguir un objetivo legítimo y ser proporcionada.

2. La sociedad demandante

34. La sociedad demandante alega que la aplicación del nuevo régimen la privó de sus bienes. Afirma que las primas percibidas entre 2002 y 2013 con arreglo al marco jurídico anterior se habían integrado en su patrimonio y que el nuevo marco jurídico adoptado en 2014, al calificar retroactivamente parte de esos ingresos como irrazonables y aplicar complicadas fórmulas matemáticas para calcular las primas futuras, implicó la obligación de reembolsar parte de las primas ya percibidas. En este sentido, la demandante sostiene que, con el nuevo sistema, cualquier ganancia clasificada como “irrazonable” se deduciría de las primas futuras y se reembolsaría al Estado con intereses. También afirma que, si bien la reforma del sistema era previsible y legítima, no ocurre lo mismo con su aplicación retroactiva. Además, señala que la normativa no definió un objetivo legítimo y que la injerencia fue desproporcionada.

35. En respuesta a las objeciones de admisibilidad formuladas por el Gobierno, la sociedad demandante señala, en primer lugar, que no pretende la protección de “expectativas”, sino de retribuciones pasadas que forman parte de sus bienes y que se vio obligada a reembolsar sobre la base de “oscuras fórmulas matemáticas”. En segundo lugar, sostiene que sufrió una

reducción de ingresos de unos 12,5 millones de euros anuales y que, en cualquier caso, el Gobierno le estaba “obligando a devolver el exceso de la retribución pasada reduciendo su retribución futura”. Por último, niega haber omitido información relevante.

36. Por lo que respecta al fondo del asunto, la sociedad demandante afirma que la injerencia conllevó la privación de sus bienes, en la medida en que el nuevo sistema retributivo afectó a la remuneración pasada que ya formaba parte integral de los mismos. La sociedad demandante considera que la reforma del sistema era imprevisible y, por tanto, la injerencia no estaba prevista por la ley. Por otra parte, afirma que la privación de sus bienes no puede justificarse por la supuesta utilidad pública invocada como fundamento de la reforma del sistema. Por último, sostiene que la injerencia no logra un equilibrio adecuado entre el interés general y la protección de los derechos individuales, por lo que resulta desproporcionada.

B. Valoración del Tribunal

1. Condición de víctima

37. El Tribunal señala, de entrada, que el procedimiento interno iniciado por la sociedad demandante tenía por objeto impugnar dos normas internas —el Real Decreto 413/2014 y la Orden IET/1045/2014— y no una medida individual contra ella.

38. El Tribunal recuerda que para interponer una demanda en virtud del artículo 34 del Convenio, una persona, una organización no gubernamental o un grupo de particulares ha de alegar ser “víctima de una violación (...) de los derechos reconocidos en el Convenio (...)”. Para ello, la persona en cuestión debe verse afectada directamente por la medida impugnada. Es decir, el Convenio no contempla la figura de la acción popular para la interpretación de los derechos consagrados en el mismo, como tampoco permite que los particulares planteen una queja con respecto a una disposición nacional que no les afecte directamente, por el mero hecho de considerarla contraria al Convenio (*vid. Burden c. Reino Unido* [GS], nº 13378/05, § 33, TEDH 2008). Sin embargo, una persona puede alegar que una disposición legislativa viola sus derechos, a falta de una medida individual de aplicación, si se ve obligada a modificar su conducta, si corre el riesgo de ser procesada o si pertenece a una categoría de personas que podrían verse directamente afectadas por la misma (*ibid.*, § 34).

39. En este caso, no se discute que la sociedad demandante estaba sujeta al sistema retributivo del régimen especial en virtud de la Ley del Sector Eléctrico entonces vigente. El Tribunal observa además que el sistema retributivo previsto en los Reglamentos de 2013 y 2014 se ha aplicado en la práctica a la sociedad demandante. En estas circunstancias, la sociedad demandante se ve directamente afectada por la legislación y puede alegar ser víctima de una supuesta violación del Convenio (*ibid.*, § 35).

2. Principios generales

40. El concepto de “bienes” al que hace referencia la primera parte del artículo 1 del Protocolo nº 1 tiene un significado autónomo que no se limita a la propiedad de los bienes físicos y es independiente de la clasificación formal en el derecho interno: determinados derechos e intereses que constituyen activos también pueden considerarse “derechos de propiedad” y, por tanto, “bienes” a efectos de esta disposición. La cuestión que debe examinarse en cada caso es si las circunstancias del asunto, consideradas en su conjunto, confieren al demandante la titularidad de un interés material protegido por el artículo 1 del Protocolo nº 1 (*vid. Anheuser-Busch Inc. c. Portugal* [GS], nº 73049/01, § 63, TEDH 2007-I).

41. El artículo 1 del Protocolo nº 1 se aplica exclusivamente a los bienes existentes. Por tanto, los ingresos futuros no pueden considerarse “bienes”, salvo que ya hayan sido percibidos o hayan vencido con carácter definitivo. En este sentido, no puede considerarse un “bien” la esperanza de recuperar un derecho de propiedad ya extinguido, como tampoco un crédito condicional que haya expirado como consecuencia de no cumplirse la condición (*ibid.*, § 64).

42. Sin embargo, en determinadas circunstancias, la “confianza legítima” en la obtención de un “bien” también puede gozar de la protección del artículo 1 del Protocolo nº 1. Así, puede considerarse que el titular de un derecho de propiedad en forma de crédito alberga una “confianza legítima” si hay una base suficiente en el derecho nacional; por ejemplo, si existe jurisprudencia reiterada de los tribunales internos que confirme su existencia. Sin embargo, no puede afirmarse esa confianza legítima cuando, en el marco de un litigio sobre la interpretación y aplicación del derecho nacional, los órganos jurisdiccionales internos desestimen las alegaciones del demandante (*ibid.*, § 65, con referencias adicionales).

43. En determinadas circunstancias, la aplicación retroactiva de la legislación —con el efecto de privar a alguien de un “activo” preexistente que forma parte de sus “bienes”— puede constituir una injerencia que altere el equilibrio entre las exigencias del interés general y la protección del derecho a un disfrute pacífico de los bienes (*ibid.*, § 82).

3. Aplicación de los principios anteriores al presente asunto

44. En primer lugar, el Tribunal señala que el nuevo marco jurídico incluía salvaguardias específicas que impedían el reembolso de las primas abonadas antes de julio de 2013, aunque en esa fecha se hubiera superado la rentabilidad razonable (*vid. apartado 23 supra*). Por consiguiente, las instalaciones que ya hubieran alcanzado una rentabilidad razonable no percibirían más primas, pero tampoco tendrían que reembolsar las percibidas en exceso de lo que se hubiera considerado razonable con arreglo a la nueva regulación (*vid. apartados 11 y 23 supra*). La sociedad demandante no ha

aportado ninguna prueba de que no se le aplicaran dichas salvaguardias ni de que se exigiera el reembolso de las cantidades ya percibidas. Por otra parte, la información presentada por el Gobierno muestra que el cálculo de la retribución a la inversión de la demandante a partir de 2013 fue igual a cero durante algunos años, pero nunca fue negativo (*vid.* apartado 15 *supra*). Dado que no consta ningún reembolso directo o indirecto de las cantidades ya percibidas, el Tribunal considera que la nueva normativa no supuso una privación retroactiva de los bienes adquiridos por la sociedad demandante antes de la modificación del sistema retributivo.

45. La sociedad demandante alega que el método de cálculo introducido por la nueva regulación, al tener en cuenta las primas pasadas para reducir los beneficios futuros, neutralizó efectivamente todas las cantidades percibidas anteriormente en exceso de la rentabilidad razonable calculada conforme a los nuevos criterios.

46. El Tribunal observa a este respecto que el anterior marco regulador del sistema eléctrico español no fijaba una cantidad específica como retribución a la inversión. En su lugar, el régimen primado se basaba en el concepto de rentabilidad razonable de las inversiones (*vid.* apartado 21 *supra*). También cabe señalar que, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la rentabilidad razonable de la inversión podía ajustarse en función de factores financieros o técnicos y que el derecho a una rentabilidad razonable de la inversión en instalaciones de energía renovable no conllevaba el derecho a obtener la misma retribución durante toda su vida útil (*vid.* apartados 24-28 *supra*). Por tanto, no cabe afirmar que los tribunales nacionales generaran una “confianza legítima” en que la rentabilidad razonable o la retribución a la inversión permaneciera inalterada durante toda la vida útil de la instalación, salvo por los cambios introducidos en 2013 (*vid.*, en sentido contrario, *Smokovitis y otros c. Grecia*, nº 46356/99, § 32, 11 de abril de 2002). De hecho, la sociedad demandante no cuestiona la potestad del Gobierno para modificar las primas con carácter prospectivo.

47. No cabe duda de que el método de cálculo tenía en cuenta las cantidades ya percibidas para fijar las primas futuras. En el caso de la sociedad demandante, esto significó simplemente que dejó de percibir temporalmente una retribución a la inversión. Como se ha señalado anteriormente, según la información facilitada por el Gobierno, la retribución a la inversión concedida a la sociedad demandante se redujo a cero en los tres años siguientes a la aprobación de la nueva normativa, al considerarse que la sociedad demandante ya había alcanzado una rentabilidad razonable (*vid.* apartado 15 *supra*). Si bien la sociedad demandante discrepa de las cifras presentadas por el Gobierno en relación con la rentabilidad obtenida, no consta en el expediente ninguna actuación para impugnar el cálculo de dichas cifras ante las autoridades nacionales (*vid.* apartado 14 *supra*). La sociedad demandante no ha aportado prueba alguna para refutar la documentación aportada por el Gobierno. En particular, no ha remitido al Tribunal ninguna

documentación relativa a sus ingresos y gastos durante el periodo relevante; sus alegaciones se basan únicamente en un informe pericial.

48. Por consiguiente, el Tribunal considera que, aunque la nueva regulación pudo afectar a los ingresos de la sociedad demandante (reduciendo la rentabilidad razonable y su retribución a la inversión), su efecto se limitó a las primas que le corresponderían con posterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa. Es decir, unas primas que deben considerarse ingresos futuros. Por otra parte, en la medida en que la legislación doméstica y los tribunales internos no reconocían el derecho a percibir una cantidad fija como rentabilidad razonable o retribución a la inversión (*vid.* apartado 46 *supra*), el Tribunal concluye que las primas posteriores a la entrada en vigor de la nueva normativa carecían de base suficiente en el ordenamiento interno para calificarlas como “bienes” en el sentido del artículo 1 del Protocolo nº 1 del Convenio. Por tanto, dichas primas futuras no están amparadas por las garantías establecidas en dicho precepto (*vid. Radomilja y otras c. Croacia* [GS], nº 37685/10 y 22768/12, § 151, 20 de marzo de 2018).

49. En conclusión, la demanda es incompatible *ratione materiae* con las disposiciones del Convenio, en el sentido del artículo 35.3.a), y por tanto se considera inadmisibile en aplicación del artículo 35.4.

Por estos motivos, el Tribunal, por unanimidad,

Declara la demanda inadmisibile.

Redactado en inglés y notificado por escrito el 18 de abril de 2024.

Martina Keller
Secretaria de Sección adjunta

Georges Ravarani
Presidente