

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 27 de junio de 2024 (\*)

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2009/28/CE — Artículo 1 — Artículo 3, apartado 3, letra a) — Principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 16 — Fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables — Modificación del sistema de apoyo aplicable — Concesión del apoyo en cuestión supeditado a la celebración de contratos»

En el asunto C-148/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia) mediante resolución de 27 de febrero de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de marzo de 2023, en el procedimiento entre

**Gestore dei Servizi Energetici SpA — GSE**

y

**Erg Eolica Ginestra Srl,**

**Erg Eolica Campania SpA,**

**Erg Eolica Fossa del Lupo Srl,**

**Erg Eolica Amaroni Srl,**

**Erg Eolica Adriatica Srl,**

**Erg Eolica San Vincenzo Srl,**

**Erg Eolica San Circeo Srl,**

**Erg Eolica Faeto Srl,**

**Green Vicari Srl,**

**Erg Wind Energy Srl,**

**Erg Wind Sicilia 3 Srl,**

**Erg Wind Sicilia 6 Srl,**

**Erg Wind 4 Srl,**

**Erg Wind 6 Srl,**

**Erg Wind Sicilia 5 Srl,**

**Erg Wind 2000 Srl,**

**Erg Wind Sicilia 2 Srl,**

**Erg Wind Sardegna Srl,**

**Erg Wind Sicilia 4 Srl,**

**Enel Hydro Appennino Centrale Srl,** anteriormente Erg Hydro Srl,

**Erg Power Generation SpA,**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por el Sr. F. Biltgen, Presidente de Sala, la Sra. A. Prechal (Ponente), Presidenta de la Sala Segunda, en funciones de Juez de la Sala Séptima, y la Sra. M. L. Arastey Sahún, Juez;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretaria: Sra. A. Juhász-Tóth, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de febrero de 2024;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Gestore dei Servizi Energetici SpA — GSE, por los Sres. F. Degni, P. R. Molea y A. Pugliese, avvocati;
- en nombre de Erg Eolica Ginestra Srl, Erg Eolica Campania SpA, Erg Eolica Fossa del Lupo Srl, Erg Eolica Amaroni Srl, Erg Eolica Adriatica Srl, Erg Eolica San Vincenzo Srl, Erg Eolica San Circeo Srl, Erg Eolica Faeto Srl, Green Vicari Srl, Erg Wind Energy Srl, Erg Wind Sicilia 3 Srl, Erg Wind Sicilia 6 Srl, Erg Wind 4 Srl, Erg Wind 6 Srl, Erg Wind Sicilia 5 Srl, Erg Wind 2000 Srl, Erg Wind Sicilia 2 Srl, Erg Wind Sardegna Srl, Erg Wind Sicilia 4 Srl, Enel Hydro Appennino Centrale Srl, anteriormente Erg Hydro Srl, y Erg Power Generation SpA, por el Sr. E. Bruti Liberati y las Sras. A. Canuti y P. Tanferna, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por la Sra. L. G. V. Delbono y los Sres. S. Fiorentino y P. Garofoli, avvocati dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. B. De Meester y G. Gattinara, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación, por una parte, de los artículos 1 y 3 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), interpretados a la luz de los considerandos 8, 14 y 25 de dicha Directiva y de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima y, por otra parte, del artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Gestore dei Servizi Energetici SpA — GSE, el gestor de servicios energéticos en Italia, por una parte, y veintiuna sociedades que producen energía eléctrica a partir de fuentes renovables distintas de las fotovoltaicas, concretamente Erg Eolica Ginestra Srl, Erg Eolica Campania SpA, Erg Eolica Fossa del Lupo Srl, Erg Eolica Amaroni Srl, Erg Eolica Adriatica Srl, Erg Eolica San Vincenzo Srl, Erg Eolica San Circeo Srl, Erg Eolica Faeto Srl,

Green Vicari Srl, Erg Wind Energy Srl, Erg Wind Sicilia 3 Srl, Erg Wind Sicilia 6 Srl, Erg Wind 4 Srl, Erg Wind 6 Srl, Erg Wind Sicilia 5 Srl, Erg Wind 2000 Srl, Erg Wind Sicilia 2 Srl, Erg Wind Sardegna Srl, Erg Wind Sicilia 4 Srl, Enel Hydro Appennino Centrale Srl, anteriormente Erg Hydro Srl, y Erg Power Generation SpA, y el Ministero dello Sviluppo economico (Ministerio de Desarrollo Económico, Italia), por otra, en relación con la sustitución de un sistema de apoyo a los productores de dicha energía eléctrica por otro que les obliga a celebrar un convenio con GSE para poder acogerse a este segundo sistema de apoyo.

## **Marco jurídico**

### ***Derecho de la Unión***

3 Los considerandos 8, 14 y 25 de la Directiva 2009/28 tienen el siguiente tenor:

«(8) La Comunicación de la Comisión [Europea], de 10 de enero de 2007, titulada “Programa de trabajo de la energía renovable — Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible”, concluyó que un objetivo del 20 % para la cuota global de energía procedente de fuentes renovables y un objetivo del 10 % para las energías procedentes de fuentes renovables en el transporte serían metas adecuadas y factibles, y que un marco que prevea objetivos obligatorios debería proporcionar al sector la estabilidad a largo plazo que necesita para poder realizar inversiones razonables y sostenibles en el campo de las energías renovables, capaces de reducir la dependencia con respecto a los combustibles fósiles importados y de impulsar las nuevas tecnologías en el sector de la energía. Esos objetivos existen en el contexto de una mejora del 20 % de la eficiencia energética hasta 2020 que se establecía en la Comunicación de la Comisión de 19 de octubre de 2006 titulada “Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial”, que recibió el respaldo del Consejo Europeo de marzo de 2007, y del Parlamento Europeo en su Resolución, de 31 de enero de 2008, sobre dicho Plan de acción.

[...]

(14) El principal propósito de los objetivos nacionales obligatorios es proporcionar seguridad a los inversores y promover el desarrollo permanente de tecnologías que produzcan energía a partir de todas las fuentes de energía renovables. Aplazar una decisión sobre el carácter obligatorio de un objetivo hasta que se produzca un acontecimiento futuro no resulta adecuado.

[...]

(25) Los Estados miembros tienen distintos potenciales en cuanto a la energía renovable y cuentan con diferentes sistemas de apoyo a la energía procedente de fuentes renovables a escala nacional. La mayoría de los Estados miembros ejecuta sistemas de apoyo que conceden beneficios únicamente a la energía procedente de fuentes renovables que se producen en su territorio. Para que los sistemas nacionales de apoyo funcionen debidamente es imprescindible que los Estados miembros puedan controlar los efectos y los costes de sus sistemas nacionales de apoyo de acuerdo con sus distintos potenciales. Un medio importante para lograr el objetivo de la presente Directiva es garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas nacionales de apoyo con arreglo a la Directiva 2001/77/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad (DO 2001, L 283, p. 33)], a fin de mantener la confianza de los inversores y de permitir a los Estados miembros diseñar medidas nacionales efectivas para el cumplimiento de los objetivos. [...]

4 El artículo 1 de la Directiva 2009/28, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», dispone lo siguiente:

«La presente Directiva establece un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables. Fija objetivos nacionales obligatorios en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía y con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el transporte. Establece normas relativas a las transferencias estadísticas entre Estados

miembros, los proyectos conjuntos entre Estados miembros y con terceros países, las garantías de origen, los procedimientos administrativos, la información y la formación, y el acceso a la red eléctrica para la energía procedente de fuentes renovables. Define criterios de sostenibilidad para los biocarburantes y biolíquidos.»

5 Con arreglo al artículo 3 de esta Directiva, que tiene como epígrafe «Objetivos globales nacionales obligatorios y medidas para el uso de energía procedente de fuentes renovables»:

«1. Cada Estado miembro velará por que la cuota de energía procedente de fuentes renovables [...] en su consumo final bruto de energía en 2020 sea equivalente como mínimo a su objetivo global nacional en cuanto a la cuota de energía procedente de fuentes renovables de ese año, tal como figura en la tercera columna del cuadro del anexo I, parte A. Estos objetivos globales nacionales obligatorios serán coherentes con un objetivo equivalente a una cuota de un 20 % como mínimo de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía de la Comunidad [Europea] para 2020. Con el fin de alcanzar más fácilmente los objetivos previstos en el presente artículo, cada Estado miembro promoverá y alentará la eficiencia energética y el ahorro de energía.

2. Los Estados miembros introducirán medidas diseñadas efectivamente para garantizar que la cuota de energía procedente de fuentes renovables sea igual o superior a la que figura en la trayectoria indicativa establecida en el anexo I, parte B.

3. A fin de alcanzar los objetivos establecidos en los apartados 1 y 2 del presente artículo, los Estados miembros podrán aplicar, entre otras, las siguientes medidas:

a) sistemas de apoyo;

[...]».

### ***Derecho italiano***

#### *Decreto Legislativo n.º 79/1999*

6 Mediante el decreto legislativo n. 79 — Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (Decreto Legislativo n.º 79 de transposición de la Directiva 96/92/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad), de 16 de marzo de 1999 (GURI n.º 75, de 31 de marzo de 1999, p. 8), la República Italiana había establecido un sistema de ayudas a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables que obligaba a los importadores y a los productores de energía eléctrica a partir de fuentes no renovables a inyectar en la red nacional, el año siguiente, una cuota de energía eléctrica procedente de fuentes renovables o, con carácter alternativo, a adquirir, en todo o en parte, la cuota equivalente o los derechos correspondientes, en forma de certificados, denominados «certificados verdes», concedidos a los productores de esa energía eléctrica, de otros productores, siempre que estos últimos inyectasen dicha energía en la red (en lo sucesivo, «sistema de certificados verdes»).

#### *Decreto Legislativo n.º 28/2011*

7 El decreto legislativo n. 28 — Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (Decreto Legislativo n.º 28 de transposición de la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE), de 3 de marzo de 2011 (GURI n.º 71, de 28 de marzo de 2011, suplemento ordinario de la GURI n.º 81) (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 28/2011»), que entró en vigor el 29 de marzo de 2011, establece que, a partir de 2013, se suprime progresivamente el sistema de certificados verdes, el cual será sustituido, a partir de 2016, por un sistema de ayudas basado en la concesión de tarifas de recompra incentivadoras (en lo sucesivo, «sistema de tarifas de recompra incentivadoras»).

8 El artículo 24 de este Decreto Legislativo establece:

«1. La producción de energía eléctrica mediante instalaciones alimentadas con fuentes de energía renovables y puestas en funcionamiento después del 31 de diciembre de 2012 se incentivará a través de los instrumentos y en base a los criterios generales mencionados en el apartado 2 y a los criterios específicos contemplados en los apartados 3 y 4. [...]

2. La producción de energía eléctrica por las instalaciones mencionadas en el apartado 1 disfrutará de medidas de incentivación sobre la base de los siguientes criterios generales:

[...]

d) los incentivos se concederán mediante contratos de Derecho privado celebrados entre GSE y la entidad responsable de las instalaciones, sobre la base de un contrato tipo definido por la Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas [(AEEG) (Autoridad para la Energía Eléctrica y el Gas, Italia), en la actualidad Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) (Autoridad Reguladora de la Energía, las Redes y el Medio Ambiente, Italia)], en los tres meses posteriores a la fecha de entrada en vigor de la primera de las órdenes mencionadas en el apartado 5;

[...]

5. Mediante órdenes del ministro de Desarrollo Económico en colaboración con el Ministro dell'Ambiente y della Tutela del Territorio e del Mare (ministro de Medio Ambiente y de Protección del Territorio y del Mar, Italia) y, en su ámbito competencial, con el Ministro delle Politiche Agricole e Forestali (ministro de Agricultura y Bosques, Italia), previa consulta a la [AEEG] y a la Conferenza unificata (Conferencia unificada, Italia), a las que se refiere el artículo 8 del decreto legislativo n. 281, de 28 de agosto de 1997, se definirá el régimen de aplicación de los sistemas de incentivos previstos en el presente artículo observando los criterios establecidos en los anteriores apartados 2, 3 y 4. Las órdenes determinarán, en particular:

[...]

c) el régimen de la transición del antiguo instrumento de incentivación al nuevo. El régimen definido versará, en particular, sobre la sustitución del derecho a los certificados verdes correspondientes a los años posteriores a 2015, incluso para las instalaciones no alimentadas con fuentes de energía renovables, por un derecho de acceso —para el período residual del derecho a los certificados verdes— a un dispositivo incentivador incluido en la tipología contemplada en el apartado 3, a fin de garantizar la rentabilidad de las inversiones realizadas.

[...]»

9 El artículo 25, apartado 4, del Decreto Legislativo n.º 28/2011 establece que GSE retirará anualmente los certificados verdes expedidos relativos a la producción de energía procedente de fuentes renovables en los años 2011 a 2015 que superen, en su caso, los exigidos para cumplir la cuota relativa a la obligación de compra de energía renovable. El precio de retirada de los certificados anteriormente mencionados equivaldrá al 78 % del precio contemplado en el artículo 2, apartado 148, de la legge n. 244 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008) [Ley n.º 244 relativa al presupuesto anual y plurianual del Estado (Ley de Presupuestos de 2008)], de 24 de diciembre de 2007 (GURI n.º 300, de 28 de diciembre de 2007, suplemento ordinario de la GURI n.º 285).

*Orden ministerial de 6 de julio de 2012*

10 El ministro de Desarrollo Económico, en colaboración con el ministro de Medio Ambiente y Protección del Territorio y del Mar y el ministro de Agricultura, Alimentación y Bosques, adoptó el decreto — Attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n.º 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici (Orden ministerial de aplicación del artículo 24 del Decreto Legislativo n.º 28, de 3 de marzo de 2011, por la que se adoptan medidas de fomento de la producción de energía eléctrica a partir de instalaciones que se sirven de fuentes de energía renovable distintas de la fotovoltaica), de 6 de julio de 2012 (GURI

n.º 159, de 10 de julio de 2012, suplemento ordinario de la GURI n.º 143) (en lo sucesivo, «Orden ministerial de 6 de julio de 2012»).

11 El artículo 19 de la Orden ministerial de 6 de julio de 2012, titulado «Conversión del derecho a certificados verdes en incentivos», establece:

«1. A la producción de energía eléctrica por instalaciones que utilicen fuentes de energía renovables puestas en funcionamiento con anterioridad al 31 de diciembre de 2012 [...], que hayan adquirido el derecho a certificados verdes, se le concede, para el período de derecho residual posterior a 2015, una tarifa de recompra I sobre la producción neta comprendida en el sistema incentivador en virtud de las disposiciones anteriormente aplicables [...] [a continuación se expone una fórmula matemática para calcular esa tarifa de recompra I]

[...]».

12 El artículo 20 de esa Orden ministerial, titulado «Disposiciones relativas a la retirada de los certificados verdes expedidos para las producciones anuales hasta 2015», dispone:

«1. A efectos de la expedición y retirada de los certificados verdes relativos a las producciones de los años 2012 a 2015, en virtud del artículo 24, apartado 5, letra c), primera frase, del Decreto Legislativo [n.º 28/2011], se aplicará lo dispuesto en los apartados siguientes.

2. A instancias del productor, GSE expedirá trimestralmente certificados verdes relativos a la producción del trimestre anterior en función de las medidas que le transmitan mensualmente los gestores de red sobre la base de un procedimiento específico que GSE publicará en los sesenta días posteriores a la entrada en vigor de la presente Orden.

3. [...] a instancias del titular, GSE retirará, al precio definido en el artículo 25, apartado 4, del Decreto Legislativo n.º 28/2011 [...]:

[...]

b) los certificados verdes relativos a la producción del primer semestre de 2012 antes del 31 de marzo de 2013; los certificados verdes relativos a la producción del segundo semestre de 2012 antes del 30 de septiembre de 2013;

c) los certificados verdes relativos a la producción del primer trimestre de 2013 antes del 31 de diciembre de 2013; los certificados verdes relativos a la producción del segundo trimestre de 2013 antes del 31 de marzo de 2014; los certificados verdes relativos a la producción del tercer trimestre de 2013 antes del 30 de junio de 2014; los certificados verdes relativos a la producción del cuarto trimestre de 2013 antes del 30 de septiembre de 2014;

d) los certificados verdes relativos a la producción del primer trimestre de 2014 antes del 30 de septiembre de 2014; los certificados verdes relativos a la producción del segundo trimestre de 2014 antes del 31 de diciembre de 2014; los certificados verdes relativos a la producción del tercer trimestre de 2014 antes del 31 de marzo de 2015; los certificados verdes relativos a la producción del cuarto trimestre de 2014 antes del 30 de junio de 2015;

e) los certificados verdes relativos a la producción del primer trimestre de 2015 antes del 30 de septiembre de 2015; los certificados verdes relativos a la producción del segundo trimestre de 2015 antes del 31 de diciembre de 2015; los certificados verdes relativos a la producción del tercer trimestre de 2015 antes del 31 de marzo de 2016; los certificados verdes relativos a la producción del cuarto trimestre de 2015 antes del 30 de junio de 2016;

[...]».

13 El artículo 21, apartado 8, de la citada Orden ministerial establece:

«En el caso de las instalaciones, antes de obtener el derecho de acceso a los instrumentos de incentivación contemplados en la presente Orden, el responsable estará obligado a celebrar un contrato de Derecho privado con GSE. GSE facilitará a la [AEEG] los datos necesarios para que esta pueda redactar, dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Orden, el contrato tipo al que se refiere el artículo 24, apartado 2, letra d), del Decreto Legislativo [n.º 28/2011].»

14 El artículo 30 de la Orden ministerial de 6 de julio de 2012, bajo el epígrafe «Transición del instrumento de incentivación antiguo al nuevo», dispone:

«1. Con el fin de proteger las inversiones que concluyen y de garantizar una transición progresiva del instrumento antiguo al nuevo, las instalaciones puestas en funcionamiento con anterioridad al 30 de abril de 2013 —o al 30 de junio de 2013, únicamente en cuanto a las instalaciones alimentadas con residuos mencionadas en el artículo 8, apartado 4, letra c)— podrán optar por un instrumento de incentivación distinto del establecido en la presente Orden, con arreglo a las modalidades y condiciones siguientes:

[...]

b) las instalaciones puestas en funcionamiento en el plazo mencionado en el apartado 1 estarán sujetas a las tarifas globales y a los coeficientes multiplicadores correspondientes a los certificados verdes indicados en los cuadros 1 y 2 que acompañan a la Ley n.º 244 de 2007, en su versión modificada, y en el apartado 382 *quater* de la legge n. 296 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Ley n.º 296 relativa al presupuesto anual y plurianual del Estado), de 27 de diciembre de 2006 (GURI n.º 299, de 27 de diciembre de 2006, suplemento ordinario n.º 244), en su versión modificada, aplicables el día de la entrada en vigor de la presente Orden minorados en un 3 % mensual a partir de enero de 2013; tal minoración se aplicará a partir de mayo únicamente a las instalaciones alimentadas mediante residuos mencionadas en el artículo 8, apartado 4, letra c).

[...]

2. Las instalaciones a las que se refiere el apartado 1 deberán disponer de una autorización anterior a la fecha de entrada en vigor de la presente Orden.

[...]»

#### *Convenios tipo*

15 Mediante la Decisión n.º 207/2013/R/EFR, de 16 de mayo de 2013, la AEEG aprobó el proyecto de convenio tipo denominado «Fonti energetiche rinnovabili» (Convenio relativo a las fuentes de energía renovables; en lo sucesivo, «convenio FER») elaborado por GSE a efectos de conceder las medidas de incentivación previstas en la Orden ministerial de 6 de julio de 2012. Esta Decisión fue publicada en el sitio de Internet de la AEEG el 17 de mayo de 2013.

16 El 20 de abril de 2016, GSE publicó en su sitio de Internet un proyecto de convenio tipo titulado «Gestione Riconoscimento Incentivo» (Convenio tipo relativo a la gestión del reconocimiento de las medidas de incentivación; en lo sucesivo, «convenio GRIN»).

#### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

17 Las veintiuna sociedades mencionadas en el apartado 2 de la presente sentencia (en lo sucesivo, «demandadas en el litigio principal») son propietarias de instalaciones de producción de energía eléctrica procedente de fuentes de energía renovables, distintas de la energía fotovoltaica, que estaban acogidas a las ayudas a la producción de dicha energía eléctrica previstas en el sistema de certificados verdes, por lo que podían vender certificados verdes a otros operadores para cumplir con su obligación de inyectar cierta cantidad de esa energía eléctrica en el sistema eléctrico italiano.

- 18 A raíz de la adopción del Decreto Legislativo n.º 28/2011 y de la Orden ministerial de 6 de julio de 2012, que establecen la sustitución del sistema de certificados verdes por el sistema de tarifas de recompra incentivadoras, dichos propietarios interpusieron un recurso ante el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia) que tenía por objeto impugnar la legalidad del convenio GRIN que debían celebrar con GSE con el fin de llevar a cabo la transición entre esos sistemas.
- 19 Dicho tribunal estimó el recurso de los referidos propietarios basándose en que ni el Decreto Legislativo n.º 28/2011 ni la Orden ministerial de 6 de julio de 2012 habían establecido expresamente que esa transición exigiera la celebración de un convenio con GSE. Según el citado tribunal, la obligación de celebrar un «contrato de Derecho privado» para poder acogerse al sistema de tarifas de recompra incentivadoras, tal como se establece en el artículo 24, apartado 2, letra d), del Decreto Legislativo n.º 28/2011, se aplicaba únicamente a los operadores de instalaciones alimentadas por fuentes de energía renovables que hubiesen sido puestas en funcionamiento con posterioridad al 31 de diciembre de 2012, y no a los operadores de instalaciones —como las de los mismos propietarios— que hubiesen empezado a funcionar antes de esa fecha cuyos operadores estuviesen acogidos al sistema de certificados verdes.
- 20 GSE recurrió en apelación la resolución del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), que es el órgano jurisdiccional remitente.
- 21 Con carácter preliminar, este órgano jurisdiccional señala, en esencia, que de su jurisprudencia y de la de la Corte suprema di cassazione (Tribunal de Casación, Italia) se desprende que, a diferencia de lo declarado en primera instancia, la obligación de celebrar un convenio con GSE para poder acogerse al sistema de tarifas de recompra incentivadoras se aplicaba tanto a los operadores cuyas instalaciones habían empezado a funcionar con anterioridad al 31 de diciembre de 2012 como a los operadores cuyas instalaciones habían empezado a funcionar con posterioridad al 31 de diciembre de 2012. Por consiguiente, según el órgano jurisdiccional remitente, GSE podía utilizar, sin perjuicio de las modificaciones necesarias vinculadas a las especificidades de la transición, el convenio FER aprobado por la AEEG o el convenio GRIN, que sucederá al convenio FER, para condicionar la concesión de las medidas tarifarias de ayuda a los operadores de instalaciones que habían empezado a funcionar con anterioridad al 31 de diciembre de 2012.
- 22 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente estima que cabría considerar que, en la medida en que obliga a los operadores acogidos al sistema de certificados verdes a celebrar un convenio con GSE para poder acogerse al sistema de tarifas de recompra incentivadoras, la normativa nacional controvertida en el litigio principal ha modificado unilateralmente las condiciones jurídicas en las que las demandadas en el litigio principal habían basado su actividad económica, lo que podría ser contrario al objetivo de la Directiva 2009/28 de proporcionar seguridad a los inversores.
- 23 En efecto, sostiene que la obligación de las empresas afectadas de celebrar ese convenio no es el resultado de una negociación libre. Además, estima que dicho convenio impone a las referidas empresas obligaciones adicionales. En efecto, en su opinión, el convenio no se limita a establecer la conversión, sobre la base de una fórmula matemática, de los certificados verdes de dichas empresas en ayudas tarifarias, sino que incluye, en particular, la obligación de que estas instalen nuevos equipos de lectura a distancia a fin de que GSE pueda recoger datos de medición (artículo 5 del convenio GRIN), limitaciones a la cesión de créditos (artículos 7 y 8 del convenio GRIN), la facultad de GSE de modificar o rescindir unilateralmente los dispositivos de incentivación en caso de venta de la instalación de que se trate a un tercero (artículo 9, apartado 2, del convenio GRIN), la facultad de GSE de rescindir dicho convenio por la mera existencia de datos falsos (artículo 12 del convenio GRIN), así como el derecho de GSE a rescindir y suspender ese convenio (artículo 13, apartados 3 y 4, del convenio GRIN).
- 24 Según el órgano jurisdiccional remitente, al modificar unilateralmente las condiciones jurídicas en las que las demandadas en el litigio principal habían basado su actividad económica, la obligación de celebrar ese convenio podría ser contraria tanto al objetivo de la Directiva 2009/28, tal como se

desprende de los considerandos 8, 14 y 25 de dicha Directiva y de sus artículos 1 y 3, que es proporcionar seguridad a los inversores, como al principio de protección de la confianza legítima.

- 25 El órgano jurisdiccional remitente duda de que pueda sostenerse que, en el caso de autos, un operador prudente y diligente hubiera sido perfectamente capaz de prever con precisión la evolución de la normativa controvertida en el litigio principal y el riesgo de que se adoptaran en consecuencia medidas que pudieran perjudicar a sus intereses. Considera que, a diferencia de los asuntos que dieron lugar a la sentencia de 15 de abril de 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) y otros* (C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280), la normativa antes aplicable no contenía ninguna indicación a los operadores económicos lo suficientemente clara sobre la posibilidad de que las medidas de incentivo del sistema de certificados verdes fueran modificadas o suprimidas.
- 26 Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente estima que, en el caso de autos, también pudiera vulnerarse la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta. En efecto, por una parte, sostiene que cabría considerar que la normativa nacional controvertida en el litigio principal constituye una injerencia en la libertad contractual de los operadores de las instalaciones acogidas al sistema de certificados verdes, ya que el legislador sustituyó ese sistema por el sistema de las tarifas de recompra incentivadoras e impuso a los citados operadores nuevas condiciones para acogerse a este último sistema, cuando habían planificado y organizado su actividad económica para un período que debía permanecer estable durante un tiempo razonable. Por otra parte, en su opinión, esa normativa nacional afecta al derecho de toda empresa a poder utilizar libremente, dentro de los límites de la responsabilidad por sus propios actos, los recursos económicos y financieros de que dispone.
- 27 En estas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Se debe interpretar la Directiva [2009/28], en particular, sus considerandos 8, 14 y 25 y artículos 1 y 3, y el artículo 16 de la [Carta], leídos a la luz de los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, en el sentido de que se oponen a una normativa nacional, como la que se deriva de las disposiciones del Decreto Legislativo [n.º 28/2011] y [de la Orden ministerial de 6 de julio de 2012], conforme a la interpretación dada por reiterada jurisprudencia del Consiglio di Stato [Consejo de Estado], que supedita la concesión de incentivos a la celebración de contratos de Derecho privado entre GSE y la entidad responsable de la instalación, incluidas las instalaciones de producción de energía eléctrica alimentadas con fuentes de energía renovables y puestas en funcionamiento antes del 31 de diciembre de 2012?»

### **Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial**

- 28 GSE alega la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial por no ser determinante para la resolución del litigio principal. GSE considera que el recurso que dio lugar al presente litigio debió haber sido declarado inadmisibile por el órgano jurisdiccional remitente o haber sido sobreesido a raíz de su excepción de inadmisibilidad basada en que el convenio GRIN impugnado por las demandadas en el procedimiento principal no les resultaba lesivo.
- 29 Hay que recordar al respecto que, en el contexto de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión judicial que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 22 de febrero de 2024, [Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros](#), C-59/22, C-110/22 y C-159/22, EU:C:2024:149, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 30 De lo anterior se deduce que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación solicitada de una norma de la Unión no guarda relación alguna ni con la realidad ni 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 dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 22 de febrero de 2024, [Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid y otros](#), C-59/22, C-110/22 y C-159/22, EU:C:2024:149, apartado 44 y jurisprudencia citada).

- 31 Por consiguiente, no corresponde al Tribunal de Justicia verificar si la resolución de remisión ha sido adoptada de acuerdo con las normas de organización judicial y procesales del Derecho nacional o poner en cuestión la apreciación llevada a cabo por el órgano jurisdiccional remitente de la admisibilidad del recurso principal (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de junio de 2015, [Gauweiler y otros](#), C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 32 Por tanto, no se puede declarar la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial porque GSE haya alegado ante el órgano jurisdiccional remitente que el recurso principal no era admisible o debía ser sobreseído.

### **Sobre la cuestión prejudicial**

- 33 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 1 y 3 de la Directiva 2009/28, en relación con sus considerandos 8, 14 y 25 y los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, así como el artículo 16 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que, en el contexto de la sustitución de un sistema nacional de ayudas a la energía eléctrica procedente de fuentes renovables basado en las cuotas de esa energía que se han de inyectar en la red nacional y en la expedición de certificados verdes a las empresas que producen dicha energía eléctrica por un sistema nacional de ayudas a esa misma energía basado en la concesión de tarifas de recompra incentivadoras a dichas empresas, supedita la posibilidad de acogerse a este último sistema a la celebración de un convenio relativo a las condiciones de concesión de esas ayudas entre las citadas empresas y una entidad controlada por el Estado encargada de la gestión y del control de este último sistema, incluso para las empresas que, habida cuenta de la fecha de puesta en funcionamiento de sus instalaciones, estaban acogidas al sistema nacional de ayudas basado en cuotas y en la expedición de certificados verdes.
- 34 A este respecto, del artículo 1 de la Directiva 2009/28 se desprende que esta tiene como finalidad establecer un marco común para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables fijando, en particular, objetivos nacionales obligatorios en relación con la cuota de energía procedente de tales fuentes en el consumo final bruto de energía. De conformidad con este objetivo, el artículo 3, apartados 1 y 2, de esa Directiva fija los objetivos que se han de alcanzar, consistentes, por una parte, en que, en cada Estado miembro, la cuota de energía procedente de fuentes renovables en su consumo final bruto de energía en 2020 sea equivalente como mínimo a su objetivo global nacional, tal como prevé el anexo I, parte A, de la citada Directiva y, por otra parte, en que los Estados miembros introduzcan medidas diseñadas efectivamente para garantizar que la cuota de energía procedente de tales fuentes sea igual o superior a la que figura en la trayectoria indicativa establecida en el anexo I, parte B, de la misma Directiva.
- 35 Como se desprende de los considerandos 8 y 14 de la Directiva 2009/28, el establecimiento de ese marco común y de esos objetivos debería proporcionar al sector la estabilidad a largo plazo que necesita para poder realizar inversiones razonables y sostenibles en el campo de las energías renovables, capaces de incrementar el desarrollo permanente e impulsar nuevas tecnologías que produzcan energía a partir de todas las fuentes de energía renovables.
- 36 El artículo 3, apartado 3, letra a), de la Directiva 2009/28, interpretado a la luz del considerando 25 de esta, dispone que los Estados miembros pueden aplicar sistemas de apoyo para lograr dichos objetivos y que, para que los sistemas nacionales de apoyo funcionen debidamente es imprescindible que los Estados miembros puedan controlar los efectos y los costes de sus sistemas nacionales de apoyo de acuerdo con sus distintos potenciales en materia de energías renovables, puesto que dichos potenciales varían de un Estado miembro a otro. Este considerando hace igualmente hincapié en que garantizar el correcto funcionamiento de los sistemas nacionales de apoyo con arreglo a la Directiva 2001/77 es un

medio importante para mantener la confianza de los inversores y lograr el objetivo de la Directiva 2009/28.

- 37 Así, si bien es cierto que el hecho de garantizar cierta estabilidad a largo plazo al sector es importante para realizar inversiones razonables y sostenibles en el campo de las energías renovables que contribuyan a aumentar el consumo de esas energías, esa garantía se confiere al sector, por una parte, estableciendo un marco común que defina objetivos obligatorios en cuanto a la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía en cada Estado miembro y, por otra parte, garantizando el correcto funcionamiento de los sistemas de apoyo adoptados por los Estados miembros para fomentar la producción de energía eléctrica procedente de fuentes de energía renovables.
- 38 Sin embargo, la necesidad de proporcionar seguridad a los inversores reconocida en los considerandos 8 y 14 de la Directiva 2009/28 no puede afectar, como tal, al margen de apreciación conferido a los Estados miembros en el artículo 3, apartado 3, letra a), de dicha Directiva, interpretado a la luz de su considerando 25, para adoptar y mantener sistemas de apoyo eficaces y, por tanto, no demasiado costosos, que les permitan alcanzar los objetivos obligatorios fijados por dicha Directiva en materia de consumo de energía procedente de fuentes de energía renovables. En efecto, se ha declarado que el margen de apreciación del que disponen los Estados miembros respecto a las medidas que consideren adecuadas para alcanzar tales objetivos implica que esos Estados tienen libertad para adoptar, modificar o suprimir sistemas de apoyo, siempre que dichos objetivos se alcancen [véanse, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie)* y otros, C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280, apartado 28, y 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 30].
- 39 Por tanto, la Directiva 2009/28, en sí misma, no se opone a que el legislador italiano sustituya el sistema de certificados verdes por el sistema de tarifas de recompra incentivadoras, que pone fin, para determinadas empresas, a la ventaja que les confería el primer sistema y las obliga a celebrar un convenio con GSE —una entidad controlada íntegramente por el Estado encargada de gestionar y controlar la concesión de las medidas de incentivación establecidas por un sistema nacional de ayudas a los productores de energía eléctrica procedente de fuentes renovables— para poder acogerse al segundo sistema, siempre que este último sistema permita a la República Italiana alcanzar sus objetivos en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía fijado por dicha Directiva.
- 40 No obstante, como se desprende de reiterada jurisprudencia, cuando los Estados miembros adopten medidas de aplicación del Derecho de la Unión, deberán ejercer su margen de apreciación observando los principios generales de ese ordenamiento, entre los que figuran, en especial, el principio de seguridad jurídica y el de protección de la confianza legítima [véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2019, *Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Texel*, C-386/18, EU:C:2019:1122, apartado 55, y de 15 de abril de 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie)* y otros, C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280, apartado 29 y jurisprudencia citada].
- 41 Incumbe al órgano jurisdiccional remitente examinar si una norma nacional como la controvertida en el litigio principal es conforme con esos principios, ya que el Tribunal de Justicia, cuando se pronuncia con carácter prejudicial con arreglo al artículo 267 TFUE, únicamente es competente para proporcionar a dicho órgano jurisdiccional todos los elementos interpretativos relativos al Derecho de la Unión que le permitan apreciar esta conformidad. El órgano jurisdiccional remitente puede tener en cuenta para ello todos los factores pertinentes que se deduzcan de los términos, de la finalidad o del sistema de las legislaciones consideradas [sentencia de 15 de abril de 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie)* y otros, C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280, apartado 43 y jurisprudencia citada]. Sin embargo, para proporcionarle una respuesta útil, el Tribunal de Justicia puede, en aras de la cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales, facilitarle todas las indicaciones que considere necesarias para apreciar esa conformidad (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de noviembre de 2023, [Vittera Hungary](#), C-366/22, EU:C:2023:876, apartado 31 y jurisprudencia citada).

- 42 A este respecto, por lo que se refiere, en primer lugar, a la observancia del principio de seguridad jurídica, es preciso recordar que este principio exige, por una parte, que las normas de Derecho sean claras y precisas y, por otra, que su aplicación sea previsible para los justiciables, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables. Dicho principio exige, en concreto, que una normativa permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone y que estos puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apartado 223 y jurisprudencia citada).
- 43 No obstante, estos requisitos no pueden interpretarse en el sentido de que se oponen a que el legislador nacional, al adoptar una norma, emplee un concepto jurídico abstracto, ni en el sentido de que exigen que tal norma abstracta mencione los distintos supuestos concretos en los que podrá aplicarse, ya que el legislador no puede determinar por anticipado todos esos supuestos (véase, por analogía, la sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apartado 224 y jurisprudencia citada).
- 44 En consecuencia, el hecho de que un acto legislativo confiera una facultad de apreciación a las autoridades responsables de su aplicación no infringe en sí mismo la exigencia de previsibilidad, siempre que el alcance y la forma de ejercicio de dicha facultad se definan con la suficiente claridad, a la vista del fin legítimo en cuestión, para proporcionar una protección adecuada contra la arbitrariedad (sentencia de 16 de febrero de 2022, Hungría/Parlamento y Consejo, C-156/21, EU:C:2022:97, apartado 225 y jurisprudencia citada).
- 45 En el caso de autos, y sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, las disposiciones del Decreto Legislativo n.º 28/2011 y de la Orden ministerial de 6 de julio de 2012 parecen establecer con claridad y precisión la supresión progresiva del sistema de certificados verdes y su sustitución por el sistema de las tarifas de recompra incentivadoras, así como el régimen de esa supresión progresiva y de esa sustitución.
- 46 En efecto, el artículo 24 del Decreto Legislativo n.º 28/2011 dispone que las instalaciones que produzcan energía eléctrica alimentadas con fuentes de energía renovables puestas en funcionamiento después del 31 de diciembre de 2012 pueden acogerse a un sistema de ayudas basado en tarifas de recompra incentivadoras, siempre que se cumplan determinados criterios. Además, para las instalaciones que utilicen fuentes de energía renovables puestas en funcionamiento con anterioridad al 31 de diciembre de 2012, el artículo 19 de la Orden ministerial de 6 de julio de 2012 expone las modalidades de conversión de los derechos a certificados verdes en derechos a tarifas de recompra incentivadoras a partir del 1 de enero de 2016. El artículo 25, apartado 4, del Decreto Legislativo n.º 28/2011 y el artículo 20 de la Orden ministerial de 6 de julio de 2012 establecen las condiciones de retirada de certificados verdes expedidos para las producciones anuales hasta finales de 2015. Por último, el artículo 30 de la Orden ministerial de 6 de julio de 2012 posibilita que las instalaciones que hubiesen empezado a funcionar con anterioridad al 30 de abril de 2013 opten por un instrumento de incentivación específico con ocasión de la transición del instrumento de incentivación antiguo al nuevo.
- 47 Además, el artículo 24, apartado 2, letra d), del Decreto Legislativo n.º 28/2011 y el artículo 21, apartado 8, de la Orden ministerial de 6 de julio de 2012 exponen con claridad que la concesión de tarifas de recompra incentivadoras exige la celebración de un convenio entre GSE y la entidad responsable de las instalaciones.
- 48 La aplicación de estas disposiciones era previsible para todos los productores de energía eléctrica procedente de fuentes renovables, con independencia de que sus instalaciones hubieran empezado a funcionar antes o después del 31 de diciembre de 2012, dado que el Decreto Legislativo n.º 28/2011 y la Orden ministerial de 6 de julio de 2012 fueron adoptados antes del inicio del período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2015 en el que el sistema de certificados verdes debía ser progresivamente sustituido por el sistema de tarifas de recompra incentivadoras.
- 49 Por lo que respecta a las cláusulas del convenio que las empresas deben celebrar con GSE para poder acogerse al sistema de tarifas de recompra incentivadoras, es preciso señalar que, con arreglo al artículo 24, apartado 2, letra d), del Decreto Legislativo n.º 28/2011, en relación con el artículo 21, apartado 8, de la Orden ministerial de 6 de julio de 2012, la AEEG adoptó, el 6 de julio de 2012, a propuesta de

GSE, un contrato tipo, concretamente el convenio FER. Además, el 20 de abril de 2016, GSE publicó el proyecto del convenio GRIN que debía suceder al convenio FER.

- 50 Por lo que respecta al convenio GRIN, que es objeto del litigio principal, sus cláusulas parecen, a primera vista, claras y previsibles en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 42 de la presente sentencia.
- 51 En efecto, como alegan GSE y la Comisión en sus observaciones escritas, el contenido de las cláusulas del convenio GRIN parece corresponderse con el contenido de lo dispuesto en el convenio FER o en el marco normativo aplicable a los productores de energía eléctrica procedente de fuentes renovables en Italia y, en concreto, en el Decreto Legislativo n.º 28/2011 y en la Orden ministerial de 6 de julio de 2012, o derivarse de ellos. Si, una vez comprobado, el órgano jurisdiccional remitente confirmase esta apreciación, habría que considerar que el contenido de tales cláusulas era previsible en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 42 de la presente sentencia.
- 52 Esta última apreciación no queda necesariamente desvirtuada por el hecho de que algunas de esas cláusulas confieran a GSE, como se desprende del apartado 23 de la presente sentencia, cierta facultad de apreciación, en particular, para modificar o rescindir unilateralmente el convenio en cuestión en caso de venta de la instalación a terceros o para rescindir o suspender unilateralmente dicho convenio en caso de variaciones sustanciales en la configuración de la instalación de que se trate con respecto a la que se había declarado.
- 53 En efecto, como resulta del apartado 44 de la presente sentencia, solo si el órgano jurisdiccional remitente llega a la conclusión de que el alcance y la forma de ejercicio de dicha facultad de apreciación de GSE no están suficientemente definidos, en vista del objetivo legítimo en cuestión, para proporcionar una protección adecuada contra la arbitrariedad, podrá declarar violado el principio de seguridad jurídica.
- 54 En lo que atañe, en segundo lugar, a la observancia del principio de protección de la confianza legítima, corolario del principio de seguridad jurídica, de reiterada jurisprudencia se desprende que el derecho a invocar este principio se extiende a todo operador económico al que la autoridad nacional haya hecho concebir esperanzas fundadas basadas, en particular, en garantías concretas que le hubiera dado (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de noviembre de 2022, [Avicarvil Farms](#), C-443/21, EU:C:2022:899, apartado 39 y jurisprudencia citada). 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. Además, 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 [sentencia de 15 de abril de 2021, *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie)* y otros, C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280, apartado 42 y jurisprudencia citada].
- 55 En el presente asunto, y sin perjuicio de las apreciaciones del órgano jurisdiccional remitente, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que, antes de la adopción del Decreto Legislativo n.º 28/2011 y de la Orden ministerial de 6 de julio de 2012, las autoridades italianas hubiesen adoptado medida alguna o dado garantía alguna que hubiesen podido hacer concebir esperanzas fundadas a los operadores, como las demandadas en el litigio principal, en cuanto al mantenimiento del sistema de certificados verdes.
- 56 Por otro lado, como se ha indicado en el apartado 38 de la presente sentencia, la Directiva 2009/28 confería cierto margen de apreciación a las autoridades italianas para modificar o suprimir los sistemas de apoyo establecidos para alcanzar los objetivos en materia de energía procedente de fuentes renovables expuestos en dicha Directiva.
- 57 De ello se deduce que los operadores económicos prudentes y diligentes debían ser capaces de prever que las autoridades italianas pudieran ejercer ese margen de apreciación. Por tanto, no podían confiar legítimamente en que se mantuviera un sistema de apoyo que establece la expedición de certificados verdes y en que no se impusieran nuevas obligaciones, como la obligación de celebrar un convenio con GSE para poder acogerse a la tarifa de recompra incentivadora para la energía eléctrica que producen a partir de fuentes renovables.

- 58 Por lo que respecta, más concretamente, a la obligación de celebrar el convenio GRIN, siempre sin perjuicio de lo que aprecie el órgano jurisdiccional remitente, no parece que los productores cuyas instalaciones funcionaban con anterioridad al 31 de diciembre de 2012 hubiesen obtenido alguna seguridad de que no se verían sometidos a esta obligación para acogerse a la tarifa de recompra incentivadora. Por el contrario, como observa el órgano jurisdiccional remitente, tanto de su jurisprudencia como de la de la Corte suprema di cassazione (Tribunal de Casación) se desprende que el artículo 24, apartado 2, letra d), del Decreto Legislativo n.º 28/2011, en relación con el artículo 21, apartado 8, de la Orden ministerial de 6 de julio de 2012, debe interpretarse en el sentido de que somete tanto a los productores cuyas instalaciones fueron puestas en funcionamiento con posterioridad al 31 de diciembre de 2012 como a aquellos cuyas instalaciones funcionaban con anterioridad a esa fecha a la referida obligación, a fin de poder acogerse a dicha tarifa.
- 59 En cuanto a los términos del convenio GRIN, siempre que pueda demostrarse que coinciden básicamente con el contenido de lo dispuesto en el convenio FER —adoptado mediante la decisión de la AEEG de 16 de mayo de 2013— y en el marco normativo aplicable a la producción de energía eléctrica procedente de fuentes renovables en Italia, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, se ha de considerar que dichos productores tuvieron la posibilidad de preverlos.
- 60 Por tanto, las demandadas en el litigio principal, cuyas instalaciones fueron puestas en funcionamiento con anterioridad al 31 de diciembre de 2012 y estaban acogidas al sistema de certificados verdes, no podían confiar legítimamente en que se mantuviera dicho sistema y en que no se les obligara a celebrar con GSE un convenio como el convenio GRIN, a fin de poder acogerse al sistema de tarifas de recompra incentivadoras que sustituía al citado sistema.
- 61 Por lo que respecta, en tercer lugar, a la interpretación del artículo 16 de la Carta, procede señalar, en primer término, que, habida cuenta del artículo 51, apartado 1, de la Carta, dicho artículo 16 se aplica en el caso de autos, puesto que el Decreto Legislativo n.º 28/2011 y la Orden ministerial de 6 de julio de 2012 transponen la Directiva 2009/28 al Derecho italiano.
- 62 En segundo término, es preciso recordar que el citado artículo 16, relativo a la libertad de empresa, protege la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad de poder disponer, dentro de los límites de la responsabilidad que asumen por sus propios actos, de los recursos económicos, técnicos y financieros de que disponen las empresas, así como la libertad contractual [véase, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2021, [Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche \(Anie\)](#) y otros, C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280, apartados 56 y 62 y jurisprudencia citada].
- 63 Pues bien, sin perjuicio de lo que aprecie el órgano jurisdiccional remitente, la sustitución del sistema de certificados verdes por el sistema de tarifas de recompra incentivadoras previsto por el Decreto Legislativo n.º 28/2011 y la Orden ministerial de 6 de julio de 2012 no parece afectar a la libertad de las empresas acogidas a ese primer sistema para ejercer una actividad económica o mercantil. En particular, tal sustitución no parece afectar al derecho de esas empresas a utilizar libremente los recursos económicos, técnicos y financieros de que disponen.
- 64 En efecto, es preciso recordar al respecto que constituye, en particular, una restricción de este derecho la obligación de adoptar medidas que puedan suponer para un operador económico un coste importante, tener un impacto considerable en la organización de sus actividades o requerir soluciones técnicas difíciles y complejas [sentencia de 15 de abril de 2021, [Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche \(Anie\)](#) y otros, C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280, apartado 63 y jurisprudencia citada]. Pues bien, la transición entre los sistemas de que se trata no parece tener un coste importante, requerir soluciones técnicas difíciles y complejas o tener un impacto considerable en las actividades de las demandadas en el litigio principal.
- 65 Procede recordar que la libertad contractual reconocida en el artículo 16 de la Carta se refiere, en particular, a la libre elección de clientes y proveedores y a la libertad para determinar el precio de determinadas prestaciones [véase, en este sentido, la sentencia de 15 de abril de 2021, [Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche \(Anie\)](#) y otros, C-798/18 y C-799/18, EU:C:2021:280, apartado 57 y jurisprudencia citada].

- 66 No obstante, en el caso de autos, la obligación de las empresas acogidas al sistema de certificados verdes de celebrar con GSE un convenio como el convenio GRIN para poder acogerse a las tarifas de recompra incentivadoras no parece afectar a esa libertad.
- 67 En efecto, a la vista de los elementos aportados a los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia, ese convenio parece ser un mero instrumento de aplicación por GSE —una entidad, como se ha expuesto en el apartado 39 de la presente sentencia, íntegramente controlada por el Estado encargada de gestionar y controlar la concesión de medidas de incentivación— del sistema de tarifas de recompra incentivadoras. Dicho convenio parece ser meramente accesorio a una resolución administrativa que autoriza a acogerse a las medidas tarifarias de incentivo y no tener efecto alguno sobre el importe del incentivo en cuestión, dado que este importe viene fijado por el marco normativo aplicable y, por tanto, no es negociable.
- 68 En tales circunstancias, está justificado que las empresas no puedan elegir a su proveedor contractual ni dispongan de poder de negociación en cuanto al contenido del convenio GRIN o al importe del apoyo. La libertad contractual de estas empresas se limita legítimamente a decidir si aceptan o no los términos de dicho convenio.
- 69 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que los artículos 1 y 3 de la Directiva 2009/28, en relación con sus considerandos 8, 14 y 25 y los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, así como el artículo 16 de la Carta deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que, en el contexto de la sustitución de un sistema nacional de ayudas a la energía eléctrica procedente de fuentes renovables basado en las cuotas de esa energía que se han de inyectar en la red nacional y en la expedición de certificados verdes a las empresas que producen dicha energía eléctrica por un sistema nacional de ayudas a esa misma energía basado en la concesión de tarifas de recompra incentivadoras a dichas empresas, supedita la posibilidad de acogerse a este último sistema a la celebración de un convenio relativo a las condiciones de concesión de esas ayudas entre las citadas empresas y una entidad controlada por el Estado encargada de la gestión y del control de este último sistema, incluso para las empresas que, habida cuenta de la fecha de puesta en funcionamiento de sus instalaciones, estaban acogidas al sistema nacional de ayudas basado en cuotas y en la expedición de certificados verdes.

## **Costas**

- 70 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el tribunal remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo parte del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Séptima) declara:

**Los artículos 1 y 3 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, en relación con los considerandos 8, 14 y 25 de aquella y los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima, así como el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**

**deben interpretarse en el sentido de que**

**no se oponen a una normativa nacional que, en el contexto de la sustitución de un sistema nacional de ayudas a la energía eléctrica procedente de fuentes renovables basado en las cuotas de esa energía que se han de inyectar en la red nacional, y en la expedición de certificados verdes a las empresas que producen dicha energía eléctrica, por un sistema nacional de ayudas a esa misma energía basado en la concesión de tarifas de recompra incentivadoras a dichas empresas, supedita la posibilidad de acogerse a este último sistema a la celebración de un convenio relativo**

**a las condiciones de concesión de esas ayudas entre las citadas empresas y una entidad controlada por el Estado encargada de la gestión y del control de este último sistema, incluso para las empresas que, habida cuenta de la fecha de puesta en funcionamiento de sus instalaciones, estaban acogidas al sistema nacional de ayudas basado en cuotas y en la expedición de certificados verdes.**

Firmas

---

\* Lengua de procedimiento: italiano.