

## **“EL FONDO NACIONAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA: COMENTARIO A LA STS DE 12 DE MARZO 2020” \***

**Autor:** Adrián Ruiz Pérez, Enerlex Abogados. Doctorando en Derecho de la Universidad de Valencia

**Fuente:** STS 768/2020 – ECLI: ES:TS:2020:768

**Palabras Clave:** Fondo Nacional de Eficiencia Energética. Sistema de obligaciones. Eficiencia energética.

### **Índice:**

- 1. Introducción**
- 2. Los argumentos de los demandantes**
- 3. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de agosto de 2018**
- 4. La solución del Tribunal Supremo**
  - 4.1. Sobre la compatibilidad del sistema de aportaciones al FNEE de la Ley 18/2014 y la designación de los operadores obligados a contribuir económicamente**
  - 4.2. Sobre la vulneración de los principios de libre competencia y prohibición de ayudas de Estado**
  - 4.3. Sobre la vulneración del principio de igualdad y del artículo 9.3 CE**
- 5. Valoración**
- 6. Bibliografía**

### **1. INTRODUCCIÓN**

La Sentencia 768/2020, de 12 de marzo, es una de las últimas resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo sobre las aportaciones económicas al Fondo Nacional de Eficiencia Energética (en adelante, FNEE). En concreto, esta Sentencia, como otras previas, desestima el recurso 204/2018 planteado por la empresa “Petróleos del Norte S.A.” contra la Orden del Ministerio de Energía,

---

\* Proyecto de investigación «La regulación de la energía limpia: desafíos pendientes» (DER2017-83429-C2-1-R), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (MCI), la Agencia Estatal de Investigación (AEI) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Programa Estatal de I+D+I.

Turismo y Agenda Digital ETU/257/2018, de 16 de marzo, por la que se establecían las obligaciones de aportación al FNEE para el año 2018 y se designaba a la empresa recurrente como obligada a realizar una aportación económica a dicho Fondo<sup>1</sup>.

Los recursos presentados por los operadores obligados a contribuir económicamente al FNEE alegaban, generalmente, la vulneración de la Directiva 2012/27/UE de eficiencia energética, al considerar que el legislador español limitaba las posibilidades de desarrollar las medidas de ahorro energético que la norma comunitaria reconocía (artículos 7 y 20) de forma que incumplían la normativa europea en materia de competencia y prohibición de ayudas de Estado. Por otra parte, entendían que la normativa española infringía los artículos 9.3 y 13 de la Constitución española.

El Tribunal Supremo, contando con el pronunciamiento prejudicial del Tribunal de Justicia de Unión Europea, ha resuelto una cuestión controvertida y de gran relevancia práctica, en la medida en que la Unión Europea y los Estados miembros están realizando una firme apuesta dirigida a alcanzar un modelo energético más sostenible y una economía hipocarbónica en el año 2050.

## **2. LOS ARGUMENTOS DE LOS DEMANDANTES**

El artículo 7.1 de la Directiva 2012/27 establece que cada Estado miembro ha de crear un sistema de obligaciones de eficiencia energética que velará porque los distribuidores de energía y/o las empresas minoristas de venta de energía que operen en el mismo, alcancen un ahorro de energía acumulado a nivel de usuario final de un 1,5% de las ventas anuales de energía a sus clientes finales. Asimismo, el artículo 7 indica que las empresas designadas pueden conseguir estas medidas de ahorro energético bien repercutiendo estos ahorros directamente a clientes finales, bien mediante certificados de ahorro de energía

---

<sup>1</sup> La propia Sentencia señala que son precedentes de interés en este asunto las sentencias de 7 de junio de 2019, 16 de septiembre de 2019 y 21 de enero de 2020 recaídas en los recursos 884/2015, 4654/2016 y 446/2017 por las que se establecieron obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en los años 2015, 2016 y 2017. También destaca las sentencias de 5 de diciembre de 2019 (recurso 146/2018), 30 de enero de 2020 (recursos 208/2018 y 236/2018), 3 de febrero de 2020 (recursos 184/2018 y 236/2018), 5 de febrero de 2020 (recursos 167/2018 y 172/2018) y 2 de marzo de 2020 (recurso 143/2018), todas ellas interpuestas por otros recurrentes contra la misma Orden ETU/257/2018 de 16 de marzo por la que se establecen las obligaciones de aportación al FNEE del año 2018.

procedentes de proveedores y terceros, o bien mediante una serie de medidas alternativas que lista en el apartado 9 de dicho artículo<sup>2</sup>.

En concreto, señala, con carácter meramente indicativo, medidas alternativas como la creación de tributos sobre la energía o las emisiones de CO<sub>2</sub>, incentivos fiscales para la aplicación de técnicas eficientes, normas y estándares que favorezcan la aplicación de la eficiencia energética en tecnologías y servicios, sistemas de etiquetado energético y formación en programas de asesoramiento energético.

Por otra parte, la Directiva permite a los Estados (artículo 20) crear Fondos Nacionales de Eficiencia Energética y permitir que los operadores obligados contribuyan al mismo en una cuantía equivalente a las inversiones que exija el cumplimiento de dichas obligaciones<sup>3</sup>.

El legislador español incorporó estas previsiones a través del artículo 71 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia<sup>4</sup>. Este precepto obliga a las empresas designadas a contribuir al sistema de obligaciones de ahorro energético a realizar aportaciones financieras al FNEE equivalentes a sus obligaciones de ahorro. Dice el artículo 71:

*“Para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones anuales de ahorro energético, los sujetos obligados deberán realizar una contribución financiera anual al Fondo Nacional de Eficiencia Energética al que se refiere el artículo siguiente, por el importe resultante de multiplicar su obligación de ahorro anual por la equivalencia financiera que se establezca (...) Por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo se determinará la equivalencia financiera con base en el coste medio estimado para movilizar las inversiones en todos los sectores de actuaciones necesarias para alcanzar el objetivo anual de ahorro.”*

---

<sup>2</sup> Sobre las medidas europeas de eficiencia energética de la Directiva 2012/27/UE, nos remitimos al trabajo de Ayllón Díaz-González, J.M., “La eficiencia energética y las energías renovables en la UE como estrategia contra el cambio climático” en el que recoge una relación de las medidas más relevantes que esta norma comunitaria introdujo en la materia (pp. 82-86), en González Ríos, I. (2016). *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética. Especial referencia a su incidencia en las administraciones públicas*. Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi.

<sup>3</sup> El apartado 6 de artículo 20 de la Directiva indica que “Los Estados miembros podrán estipular que las partes obligadas puedan cumplir las obligaciones previstas en el artículo 7, apartado 1, contribuyendo anualmente a un Fondo nacional de eficiencia energética en una cuantía equivalente a las inversiones que exija el cumplimiento de dichas obligaciones.”

<sup>4</sup> Sobre la configuración del sistema de obligaciones en la Ley 18/2014, véase González Ríos, I. (2017). Nuevos retos en materia de eficiencia energética en España tras el paquete energético de la UE de 2016 en Galán Vioque, R. y González Ríos, I. (Dir.), *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*, Pamplona, Thomson Reuters-Aranzadi (pp. 171-207).

Generalmente las empresas que han recurrido las órdenes ministeriales por las que se las designaba como sujetos obligados a realizar aportaciones económicas al FNEE han esgrimido que el artículo 7 les impone obligaciones de ahorro energético pero que la norma no les permite desarrollar ninguna de las acciones, sino que les remite a una aportación económica que se convierte en una imposición *ex lege* y única vía para alcanzar sus objetivos energéticos<sup>5</sup>. De este modo, entienden que se otorga al FNEE una función que la Directiva no le reconoce expresamente, en la medida en que el artículo 20 lo configura como una herramienta de respaldo y complementaria del artículo 7, mientras que la Ley 18/2014 le atribuye un carácter sustitutivo de dichas medidas de ahorro energético<sup>6</sup>.

Además, de forma complementaria, la mayoría de los recursos presentados también sostienen que el sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética creado por la Ley 18/2014 infringe el Derecho de la UE y diversos principios constitucionales. Es el caso de la Sentencia que nos ocupa, en el que la demandante señala que el sistema de obligaciones nacional, en la medida en que designa como sujetos obligados a los operadores mayoristas y no a distribuidores y minoristas de combustible, es contrario a las disposiciones comunitarias en materia de competencia y prohibición de ayudas de Estado, al principio de igualdad del artículo 14 de la CE y al artículo 9.3 de la CE en términos de arbitrariedad.

### 3. LA STJUE DE 7 DE AGOSTO DE 2018

En aras de resolver las cuestiones planteadas, el TS remitió cuestión prejudicial al TJUE, mediante autos de 25 de octubre y 28 de diciembre de 2016. Por una parte, la Sala planteaba si constituía una transposición adecuada de la Directiva un sistema que establecía como forma prioritaria de cumplir con las obligaciones de ahorro energético la previsión de una contribución económica destinada a planes de eficiencia energética. Por otra parte, cuestionaba si la Directiva era compatible con la imposición de las obligaciones de ahorro energético solo a unos sujetos de los sectores del gas y la electricidad.

---

<sup>5</sup> Sobre los objetivos comunitarios en materia de eficiencia energética de la Directiva 2012/27/UE, véase Galera Rodrigo, S. (2013). Del ahorro de energía a la eficiencia energética: objetivos e instrumentos de la política comunitaria en García Rubio, F. y Mellado Ruiz, L. (Dir), *Eficiencia energética y derecho*, Madrid, Dykinson (pp. 217-234).

<sup>6</sup> Sobre la naturaleza y estructura de los Fondos Nacionales de Eficiencia Energética, véanse Hernández López, C. (2019), El Fondo Nacional de Eficiencia Energética a propósito de la STJUE de 7 de agosto de 2018. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 53, 413-436; Fawcett, T., Rosenow, J., Bertoldi, P. (2019) Energy efficiency obligation schemes: their future in the EU. *Energy Efficiency*. Nº 12, 57-71.

Estas cuestiones fueron resueltas por el TJUE en la Sentencia de 7 de agosto de 2018 (asunto C-561/16), cuyas argumentaciones, como no podía ser de otra forma, han fundamentado las resoluciones dictadas por el TS sobre este asunto.

El TJUE parte del reconocimiento del amplio margen de apreciación y flexibilidad que otorga la Directiva a los Estados miembros para elegir el régimen de ahorros energéticos que mejor se adapte a sus particularidades nacionales, por lo que considera que la interpretación de la Directiva no se ha de realizar en términos restrictivos que limiten la capacidad de actuación de los Estados. El TJUE entiende que el FNEE creado por el legislador español, no cumple en sentido estricto con las exigencias de la Directiva pero que puede considerarse compatible con la misma atendiendo a una interpretación amplia de sus artículos 7.1 y 20.6, que, leídos conjuntamente, se pueden entender como un medio alternativo para alcanzar los objetivos de ahorro energético en los términos del apartado 9 del artículo 7.

En este sentido, el TJUE recuerda que dicho apartado 9 del artículo 7 establece como medida alternativa a las obligaciones de ahorro energético la creación de instrumentos de financiación que favorezcan la aplicación de tecnologías o técnicas eficientes desde el punto de vista energético que den lugar a una reducción del consumo de energía de uso final y considera que el FNEE, creado por la legislación española, se puede considerar incluido en dicha premisa en la medida en que el objetivo del Fondo es financiar las iniciativas nacionales de eficiencia energética<sup>7</sup>.

Si bien la interpretación de estos artículos no ha de realizarse en el sentido de oposición a la norma controvertida en el litigio, el TJUE impone dos requisitos que condicionan la compatibilidad del sistema con la norma comunitaria y que deben ser verificados por los tribunales nacionales competentes.

A este respecto señala que, por una parte, el sistema creado por el legislador español debe ser equivalente en términos de ahorro energético a los objetivos que la Directiva impone en los apartados 1 a 3 del artículo 7 y cumplir con los requisitos de los apartados 10 y 11 del mismo. Por otra parte, establece que la designación de las empresas obligadas a realizar estas contribuciones

---

<sup>7</sup> En concreto, el artículo 72 de la Ley 18/2014 señala que: “1. Se crea el Fondo Nacional de Eficiencia energética sin personalidad jurídica, cuya finalidad será financiar las iniciativas nacionales de eficiencia energética, en cumplimiento del artículo 20 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012. 2. El Fondo Nacional de Eficiencia Energética se dedicará a la financiación de mecanismos de apoyo económico, financiero, asistencia técnica, formación, información, u otras medidas con el fin de aumentar la eficiencia energética en diferentes sectores de forma que contribuyan a alcanzar el objetivo de ahorro energético nacional que establece el Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia energética previsto en el artículo 7 de la citada Directiva.”

económicas se ha de realizar en base a criterios objetivos y no discriminatorios, tal y como reconoce la propia Directiva.

La Sentencia remite al juez nacional el control de la equivalencia entre los objetivos de ahorro energético que plantea la Directiva y el sistema de aportaciones al FNEE que crea la norma española. De este modo, es el Tribunal Supremo el encargado de comprobar si estas contribuciones económicas se pueden incluir en la interpretación amplia de los artículos 7.1 y 20.6 y, por tanto, permiten alcanzar las cuotas de ahorro energético que plantea la norma europea.

#### **4. LA SOLUCIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO**

##### **4.1. Sobre la compatibilidad del sistema de aportaciones al FNEE de la Ley 18/2014 y la designación de los operadores obligados a contribuir económicamente**

El Tribunal Supremo, siguiendo las indicaciones del Tribunal de Justicia, ha comprobado el cumplimiento de los requisitos y dado idéntica respuesta a todos los recursos planteados contra la normativa española.

Tras un primer examen de los apartados 10 y 11 del artículo 7, el Tribunal señala que los requisitos establecidos se proyectan sobre planes y programas financiados por el FNEE y no sobre el sistema que la Ley 18/2014 ha creado. En concreto, el apartado 10 hace referencia a condiciones concretas de medidas de ahorro (letras a, d, e, f), a principios generales como la transparencia (letra c) y a previsiones de supervisión y control (letras b, g, h, i, j). Por su parte, el apartado 11 exige que los Estados miembros aseguren que las medidas de tributación, reglamentaciones, acuerdos voluntarios y medidas de actuación contempladas en el apartado 9 se ajusten a los criterios establecidos en el apartado 10.

Por ello, TS entiende que no puede comprobar de forma preventiva la compatibilidad del sistema implantado por la Ley 18/2014 ya que los requisitos de los apartados 10 y 11 han de plasmarse en los programas concretos de ahorro energético derivados de las aportaciones al FNEE, por lo que no es posible verificar individualizadamente cada plan o programa aprobado por el Gobierno al encontrarse estos en distintas fases de ejecución. De esta forma, el TS señala que ha realizado una revisión de los informes elaborados por el IDAE<sup>8</sup> entre

---

<sup>8</sup> El artículo 73 de la Ley 18/2014 determina que el FNEE está adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica (actual Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico), el cual ha asignado la gestión del mismo Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

los años 2014 y 2017 sobre la gestión y ejecución de los programas financiados por el Fondo que reflejan que estos son susceptibles de cumplir con los requisitos materiales y de control de la Directiva destacados por la sentencia del TJUE.

Por otra parte, en lo referente a la equivalencia entre medidas propuestas y objetivos de ahorro energético, la Sentencia señala que España comunicó a la Comisión Europea su objetivo de ahorro energético para el año 2020, el cual desglosó para el año 2017 en los términos establecidos en la orden impugnada y que posteriormente ha traducido en una equivalencia económica que determina la cantidad que corresponde aportar a cada sujeto obligado al FNEE. Por tanto, el Tribunal considera que existe una previsión de un objetivo real de ahorro energético en los términos exigidos por la Directiva y que su conversión a una cantidad económica no es óbice para considerar que el sistema es adecuado para cumplir con los objetivos de ahorro energético. De este modo el Tribunal considera que el sistema impuesto por la ley 18/2014 cumple con las exigencias del TJUE relativas a la equivalencia entre las medidas alternativas propuestas y los ahorros exigidos en los apartados 1 a 3 del artículo 7.

El examen de estas disposiciones lleva al TS a concluir que el sistema implantado por la Ley 18/2014 no puede ser considerado incompatible con la Directiva y es apto para alcanzar los objetivos energéticos que esta plantea. En este sentido, señala que el control de legalidad del sistema “(...) *queda cumplido con la verificación de la aptitud del sistema nacional para cumplir con los objetivos establecidos por la Directiva y con los requisitos contemplados por la misma a los que se refiere la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia (FJ 5º)*”.

En segundo lugar, corresponde al TS verificar que la designación de los sujetos del sistema de obligaciones cumple con las exigencias de objetividad y no discriminación que establece la Directiva, partiendo de la consideración realizada por el TJUE en la sentencia de referencia, en la que señala que no hay ningún obstáculo para que las obligaciones de eficiencia energética se impongan únicamente a “*empresas determinadas del sector de la energía*” siempre que en su designación se respeten dichos criterios.

Haciendo uso del amplio margen de discrecionalidad que la norma europea reconoce a los Estados para configurar el sistema, la Ley 18/2014 designó como sujetos obligados a realizar aportaciones al FNEE a los comercializadores de gas y electricidad y a los mayoristas de productos petrolíferos y de gases licuados pero no a los minoristas de estos sectores, justificando su decisión en los siguientes términos:

*“Si bien la Directiva da la posibilidad de que los sujetos obligados puedan ser comercializadores o distribuidores de energía, dado que, en España, los distribuidores de*

*energía no realizan labores de comercialización (al contrario que en otros países de la UE) sino una actividad regulada de gestión de la red correspondiente, se ha establecido a los comercializadores de energía como los sujetos obligados que es donde la Directiva exige los ahorros de energía.*

*Se incluye al sector transporte entre los sujetos obligados dado el gran peso que este sector tiene en la demanda de energía final y el gran potencial de ahorros de energía que en él se pueden alcanzar. Para el caso de los productos petrolíferos y gases licuados del petróleo, tampoco se ha considerado apropiado imponer las obligaciones al gestor de la red, sino que son sujetos obligados las empresas que de hecho realizan la comercialización de los productos de cara a la venta a los consumidores finales y, en concreto, teniendo en cuenta la atomización existente en la comercialización final de estos productos, a los operadores al por mayor de productos petrolíferos y gases licuados del petróleo".*

Del examen de esta disposición el Tribunal concluye que, si bien el legislador ha dado mayor importancia a criterios de política económica que a criterios técnicos para justificar la elección de los sujetos obligados a contribuir, dicha argumentación cumple con las exigencias de la Directiva y con la interpretación realizada por el TJUE pues se funda en criterios objetivos y no discriminatorios.

#### **4.2. Sobre la vulneración de los principios de libre competencia y prohibición de ayudas de Estado**

El Tribunal entra a valorar los argumentos complementarios realizados por las recurrentes, relativos a una posible vulneración de los principios comunitarios de libre competencia y prohibición de ayudas de Estado a la hora de designar a los operadores obligados a contribuir económicamente al FNEE.

Estas pretensiones han sido desestimadas por el Tribunal Supremo en los recursos interpuestos, como el del caso que inicialmente nos ocupa, remitiéndose a su consideración de que la transposición de la Directiva es conforme a Derecho. Entiende que no se puede considerar que exista una vulneración del principio de libre competencia en la medida en que la propia normativa comunitaria permite la señalada selección de las partes obligadas<sup>9</sup>, de la misma forma que no se puede considerar que se haya producido una infracción de las normas comunitarias en materia de ayudas de Estado en la medida en que la Directiva autoriza a los Estados a optar entre los sujetos obligados a soportar la carga económica de forma justificada, excluyéndose un hipotético beneficio en aquellas empresas que no han sido designadas como obligadas a realizar aportaciones.

---

<sup>9</sup> El TS se remite a sus sentencias de 16 de octubre de 2003, recursos núms. 163/2001 y 167/2001, en los que ante una alegación análoga se señalaba que "no por ello padecen los principios de igualdad o de libre competencia, dado que uno y otro se desarrollan a partir de la existencia de un marco o régimen jurídico general regulador (o modulador) de cada actividad económica según esta venga configurada por las Leyes".



### 4.3. Sobre la vulneración del principio de igualdad y del artículo 9.3 CE

El Tribunal Supremo desestima la pretensión de la recurrente sobre la posible vulneración del principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la CE. Entiende el Tribunal que, si la transposición de la Directiva es conforme a derecho y, por tanto, concurren los requisitos de objetividad y no discriminación en la elección de los sujetos obligados a contribuir, no es posible apreciar la desigualdad en la designación que aducen las recurrentes.

Por último, en lo relativo a la vulneración del artículo 9.3 de la CE, el Tribunal considera que la exposición de motivos del Real Decreto-ley 8/2014 justifica completamente la adopción de un sistema basado en contribuciones económicas al FNEE<sup>10</sup> en la medida en que este permite desarrollar un sistema con el que cumplir con los objetivos de ahorro energético y disfrutar de los beneficios que supone una rápida adaptación del mismo.

Asimismo, el Tribunal entiende que no existe una falta de motivación en la Orden impugnada que suponga una actuación arbitraria por parte del Ministerio al designar a la recurrente como parte obligada a contribuir al Fondo, ya que su elección se ha realizado en base a un sistema que el Tribunal considera conforme a Derecho y que, además, obedece a la necesidad de optar por un mecanismo que permite una rápida implantación para la obtención de los resultados de ahorro energético que la norma europea persigue<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> En concreto, dicha exposición de motivos señala que “una misma medida puede computar una cantidad de ahorros acumulados muy distinta dependiendo de si se realiza al principio o al final del periodo y, por consiguiente, cuanto antes se lleven a cabo las actuaciones de mejora de la eficiencia energética, más ahorros derivados de las mismas se pondrán contabilizar de cara a la consecución del objeto vinculante acumulado de ahorro energético. En consecuencia, la realización temprana de las medidas de ahorro reduce de forma muy significativa el número de medidas necesarias para alcanzar el objetivo, y, por tanto, el coste que se derive de su cumplimiento (...) De entre las opciones valoradas para acometer medidas tempranas de ahorro energético a gran escala, la implantación de un sistema de obligaciones para aportación a un Fondo Nacional de Eficiencia se presenta como la opción que permite disponer en el menor plazo posible de los recursos necesarios para emprender medidas de eficiencia energética que lleven a una contabilización temprana de ahorros de cara al cumplimiento de los objetivos de la Directiva de la forma más económicamente eficiente”.

<sup>11</sup> En este contexto, señala González Ríos, que el Tribunal Constitucional ha desestimado varias cuestiones de inconstitucionalidad y recursos de amparo presentados por empresas del sector energético obligadas a contribuir al sistema de financiación de los planes de eficiencia energética de 2011 a 2013 que sirven de referencia a estas sentencias, ya que las recurrentes alegaban discriminación y actuación arbitraria en su designación (entre otras, STC 167/2016, de 6 de octubre; STC 174/2016, de 17 de octubre; STC 197/2016, de 28 de noviembre o STC 196/2016, de 28 de noviembre). Señala la autora que el TC considera que no se infringe el art. 14 ni el art. 9.3 CE en la medida en que “para analizar si se respeta el principio de igualdad se realiza un juicio de compatibilidad, de razonabilidad y de proporcionalidad, concluyendo que la situación del resto de empresas no obligadas difiere de las que sí deben

## 5. VALORACIÓN

La Unión Europea viene exigiendo desde hace años a los Estados miembros la adopción de nuevo modelo energético a través de numerosas normas. El legislador español decidió, al trasponer la Directiva de eficiencia energética, convertir objetivos de ahorro energético en obligaciones económicas, lo que ha planteado grandes controversias y provocado la interposición de numerosos recursos por parte de las empresas designadas para realizar estas aportaciones económicas. En opinión de los sujetos obligados, la medida es simplemente recaudatoria, lo cual hace comprensible su oposición y consideración de que la transposición es incompatible con la Directiva. En cambio, el Tribunal de Justicia y el Tribunal Supremo han situado la recaudación en un contexto más amplio, en el que esta consigue alcanzar los objetivos del mismo modo que lo harían unas medidas estrictas de ahorro energético.

La configuración del legislador y del propio IDAE (como gestor del FNEE) ha resultado acertada en la medida en que el Tribunal Supremo, en el proceso de verificación de los requisitos que le ha señalado el TJUE, ha reflejado que la labor de este organismo está permitiendo financiar acciones que mejoran la eficiencia energética en consumidores finales, edificios, industria o ayudas a distintos sectores. De esta forma, se ha producido una equivalencia entre los objetivos energéticos europeos y las acciones que se ha desarrollado España para cumplirlos, en los que el FNEE se convierte en un intermediario a través del que se canalizan y financian los programas que han de contribuir a alcanzar las cuotas de eficiencia energética que contribuyan al objetivo europeo.

Asimismo, las partes recurrentes han reforzado sus argumentos aludiendo a una vulneración de principios comunitarios y constitucionales en la elección de los sujetos obligados a contribuir al Fondo. Estas pretensiones han sido rechazadas por el TS que ha considerado la designación de los sujetos conforme a Derecho. Si bien ha recalado que el legislador español ha seguido en esta designación criterios de política económica, que pueden resultar más o menos acertados, entiende que no pueden ser considerados discriminatorios o no objetivos.

Por último, conviene señalar que la opción del legislador español ha sido reforzada en la nueva Directiva 2018/2002 de eficiencia energética. En este sentido, la nueva norma modifica el artículo 7, añadiendo un apartado bis, que recoge expresamente la posibilidad de que los Estados miembros opten porque

---

contribuir a financiar los planes de eficiencia energética; además, los distintos porcentajes con los que las empresas deben contribuir tienen su fundamentación en la cuota de mercado, por lo que se considera un criterio proporcional”. *Op. cit.*

los sujetos designados del sistema de obligaciones cumplan todos sus requerimientos de ahorro energético, o parte de ellos, a través de contribuciones económicas a los Fondos Nacionales de eficiencia energética creados por cada país.

De este modo, la Unión Europea simplifica el funcionamiento del sistema de obligaciones en la medida en que los Estados pueden optar por gestionar directamente estas aportaciones económicas y financiar a través de ellas mecanismos de apoyo financiero, asistencia técnica y programas de formación en eficiencia energética que permitan alcanzar los objetivos marcados por las políticas europeas.

Esta medida contribuye enormemente a alcanzar los objetivos que la legislación europea reciente ha establecido para 2030 con vistas a un modelo energético sostenible y que se ha concretado a través de la aprobación del paquete de medidas *Energía limpia para todos los europeos*<sup>12</sup> que se convierte en uno de los instrumentos clave a través de los que la UE pretende alcanzar el objetivo de una economía hipocarbónica en el año 2050.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

FAWCETT, T.; ROSENOW, J.; BERTOLDI, P. Energy efficiency obligation schemes: their future in the EU. *Energy Efficiency*, n. 12, 2019, pp. 57-71.

GALÁN VIOQUE, R.; González Ríos, I. (Dir.). *Derecho de las energías renovables y la eficiencia energética en el horizonte 2020*. Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi, 2017.

GARCÍA RUBIO, F.; MELLADO RUIZ, L. *Eficiencia Energética y Derecho*. Madrid: Dykinson, 2013.

GONZÁLEZ RÍOS, I. *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables y de la eficiencia energética*. Pamplona: Thomson Reuters- Aranzadi, 2011.

---

<sup>12</sup> Además de la Directiva 2018/2002 de eficiencia energética, a través de este paquete de medidas se han aprobado la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables; la Directiva 2018/844, de 30 de mayo de 2018, de eficiencia energética de edificios; el Reglamento 2018/1999, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la acción por el clima, o la Directiva 2019/944, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

GONZÁLEZ RÍOS, I. *Estudios sobre la normativa reguladora de la eficiencia energética: especial referencia a su incidencia en las administraciones públicas*. Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi, 2016.

HERNÁNDEZ LÓPEZ, C. El Fondo Nacional de Eficiencia Energética a propósito de la STJUE de 7 de agosto de 2018. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n. 53, 2019.

REVUELTA PÉREZ, I (Dir.) *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión Europea*. Pamplona: Thomson Reuters-Aranzadi, 2017.