

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN RELATIVA A LA METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE LAS AYUDAS ESTATALES VINCULADAS A COSTES DE TRANSICIÓN A LA COMPETENCIA (CTC)

1. INTRODUCCIÓN

La Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad¹ sentó el principio de la apertura a la competencia del sector eléctrico europeo. La Comisión concede extrema importancia a la profundización del mercado común de la electricidad, paso significativo hacia la realización del mercado interior de la energía.

La transición progresiva de una situación en la que la competencia se veía ampliamente limitada a una situación de auténtica competencia a nivel europeo debe hacerse en condiciones económicas aceptables, habida cuenta de las especificidades de la industria eléctrica. Esta preocupación se refleja ya en gran medida en el texto de la Directiva.

Para hacer frente a algunas situaciones muy específicas, la Directiva permite, a través de su artículo 24, que los Estados miembros puedan retrasar transitoriamente la aplicación de algunas de sus disposiciones. Algunos Estados miembros desean también crear mecanismos de ayuda estatales para que sus empresas eléctricas puedan adaptarse en buenas condiciones a la introducción de la competencia: tales mecanismos de ayuda no entran en el campo de las excepciones previstas por el artículo 24.

El objeto de la presente Comunicación es precisar la forma en que la Comisión se propone aplicar, a la vista de la Directiva 96/92/CE, las normas del Tratado en relación a tales ayudas estatales.

La presente Comunicación se entenderá sin perjuicio de las normas sobre ayudas estatales derivadas del Tratado CECA, el Tratado Euratom y los encuadramientos, directrices o comunicaciones de la Comisión. En particular, la Comisión seguirá autorizando ayudas regionales y ayudas en materia de medio ambiente de acuerdo con las directrices y el encuadramiento en vigor. Del mismo modo, las ayudas que no puedan autorizarse en virtud del artículo 87 del Tratado podrán, cuando proceda, analizarse a la luz del apartado 2 del artículo 86.

2. MEDIDAS TRANSITORIAS Y AYUDAS ESTATALES

Los Estados miembros, con excepción de Bélgica, Grecia e Irlanda, tenían la obligación de incorporar la Directiva 96/92/CE a su legislación nacional a más tardar el 19 de febrero de 1999. Bélgica e Irlanda estaban obligadas a hacerlo a más tardar el 19 de febrero de 2000. y Grecia lo estaba a más tardar el 19 de febrero de 2001.

¹ DO L 27 de 30.1.1997, p. 20.

El artículo 24 de la Directiva prevé, sin embargo, que la Comisión pueda autorizar algunas medidas transitorias que introduzcan temporalmente una excepción a la aplicación de la Directiva:

«1. Los Estados miembros en los que las autorizaciones concedidas antes de la entrada en vigor de la presente Directiva prevean compromisos o garantías de funcionamiento cuyo incumplimiento sea posible a causa de lo dispuesto en la presente Directiva, podrán solicitar acogerse a un régimen transitorio, que les podrá ser concedido por la Comisión, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las dimensiones de la red de que se trate e igualmente el nivel de interconexión de la red y la estructura de su industria eléctrica. La Comisión informará a los Estados miembros de dichas solicitudes antes de tomar una decisión, teniendo en cuenta el respeto a la confidencialidad. Dicha decisión será publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

2. Dicho régimen transitorio estará limitado en el tiempo y dependerá de la expiración de los compromisos o de las garantías a que se refiere el apartado 1. El régimen transitorio podrá amparar excepciones a los capítulos IV, VI y VII de la presente Directiva. Los Estados miembros deberán notificar a la Comisión las solicitudes de un régimen transitorio a más tardar un año después de la entrada en vigor de la presente Directiva».

La mayoría de los Estados miembros han querido recurrir a las disposiciones del artículo 24 de la Directiva, notificando en consecuencia a la Comisión las medidas transitorias. En el caso de varios Estados miembros las medidas notificadas no entran en el campo de aplicación del artículo 24².

En el estado actual del debate, la Comisión considera que las decisiones que ha tomado en aplicación del artículo 24 de la Directiva sólo pueden autorizar un régimen de transición en la medida en que ella haya comprobado previamente que las medidas notificadas por los Estados miembros en virtud de dicho artículo son incompatibles con las disposiciones de la Directiva incluidas en sus capítulos IV, V, VI y VII. El artículo 24 únicamente permite a la Comisión autorizar excepciones a las disposiciones de estos capítulos de la Directiva.

En consecuencia, un sistema de exacción instituido por un Estado miembro y que transite por un fondo para compensar los costes de compromisos o garantías con riesgo de que no puedan ser respetados debido a la aplicación de la Directiva 96/92/CE, no constituye una medida que pueda ser objeto de una decisión de la Comisión para conceder un régimen de transición en aplicación del artículo 24 de la Directiva: tal medida no requiere de hecho excepción alguna a los capítulos correspondientes de la Directiva. Sin embargo, tal medida podría constituir una ayuda estatal, y como tal estar incluida en los artículos 87 y 88 del Tratado, sin perjuicio de los Tratados CECA y Euratom.

El objeto de la presente Comunicación es indicar cómo se propone aplicar la Comisión las normas del Tratado en materia de ayudas estatales respecto a las medidas de ayuda destinadas a compensar el coste de compromisos o garantías con riesgo de que no puedan ser respetados debido a la Directiva 96/92/CE. En particular este documento no se

² Véanse en particular, las Decisiones de la Comisión 1999/791/CE, 1999/792/CE, 1999/795/CE, 1999/796/CE, 1999/797/CE relativas respectivamente al Reino Unido, Francia, Países Bajos, España y Dinamarca (DO L 319 de 11.12.1999).

aplicará a las compensaciones que no puedan calificarse de ayudas estatales a efectos del apartado 1 del artículo 87 del Tratado, en aplicación de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 13 de marzo de 2001 en el Asunto C-379/98, *PreussenElektra AG*³.

3. DEFINICIÓN DE LOS COSTES DE TRANSICIÓN A LA COMPETENCIA ELEGIBLES

Habitualmente estos compromisos o garantías de explotación se denominan "costes de transición a la competencia (CTC)" (*stranded costs*). Estos compromisos o garantías de explotación pueden de hecho adoptar distintas formas: contratos de compra a largo plazo, inversiones realizadas con una garantía implícita o explícita de mercados, inversiones fuera de la actividad normal, etc. Para que puedan considerarse costes de transición a la competencia elegibles, que puedan ser reconocidos por la Comisión, estos compromisos o garantías deberán cumplir los criterios siguientes:

- 3.1. *Los «compromisos o garantías de explotación» que puedan dar lugar a costes de transición a la competencia deben ser anteriores al 19 de febrero de 1997, fecha de entrada en vigor de la Directiva 96/92/CE.*
- 3.2. *La realidad y la validez de los compromisos o garantías se establecerán teniendo en cuenta las disposiciones legales de las que resultan, así como del contexto reglamentario en el cual se inscribían en el momento en que fueron concedidos.*
- 3.3. *Estos compromisos o garantías de explotación deben estar sujetos al riesgo de que no puedan ser respetados debido a las disposiciones de la Directiva 96/92/CE. Para constituir un costes de transición a la competencia, los compromisos o garantías deben, en consecuencia, convertirse en no económicos debido a los efectos de la Directiva 96/92/CE e incidir sensiblemente en la competitividad de la empresa en cuestión. Este hecho debe, en concreto, conducir a la empresa interesada a efectuar asientos contables (por ejemplo provisiones) destinadas a reflejar el impacto previsible de estas garantías o compromisos.*

Con mayor razón, cuando de los compromisos o garantías de que se trate se desprenda que, sin ayuda o medidas transitorias, podría verse comprometida la viabilidad de estas empresas, se considerará que dichos compromisos o garantías se ajustan a las condiciones del párrafo anterior.

El efecto de los compromisos o garantías de que se trate sobre la competitividad o viabilidad de las empresas afectadas se evaluará a escala de las empresas consolidadas. Para que los compromisos o garantías puedan constituir costes de transición a la competencia, debe poder establecerse un vínculo de causa a efecto entre la entrada en vigor de la Directiva 96/92/CE y la dificultad de las empresas interesadas en cumplir o hacer respetar estos compromisos o garantías. Para establecer la relación de causa a efecto, la Comisión tendrá en cuenta fundamentalmente los descensos del precio de la electricidad o las pérdidas de cuota de mercado de las empresas en cuestión.

³ Pendiente de publicación en la Recopilación.

Los compromisos o garantías que no hubieran podido respetarse independientemente de la entrada en vigor de la Directiva no constituyen costes de transición a la competencia.

- 3.4. Estos compromisos o garantías deben ser irrevocables. En el supuesto de que una empresa tuviera la posibilidad de revocar mediante pago o de modificar tales compromisos o garantías, deberá tenerse en cuenta al calcular los costes de transición a la competencia elegibles.*
- 3.5. Los compromisos o garantías que vinculen a empresas que pertenezcan a un mismo grupo no pueden en principio constituir costes de transición a la competencia.*
- 3.6. Los costes de transición a la competencia son costes económicos, que deben corresponder a la realidad de las sumas invertidas, pagadas o por pagar en virtud de los compromisos o garantías de los que resultan: las evaluaciones globales no son pues, en principio, aceptables, salvo si puede demostrarse que corresponden a la realidad económica.*
- 3.7. Los costes de transición a la competencia deben ser netos de las rentas, beneficios o plusvalías vinculados a los compromisos o garantías de los que resultan.*
- 3.8. Los costes de transición a la competencia deben evaluarse netos de toda ayuda pagada o por pagar por los activos correspondientes. En particular, cuando un compromiso o una garantía de explotación correspondan a una inversión que haya sido objeto de una ayuda pública, el valor de esta ayuda deberá deducirse del importe de los eventuales costes de transición a la competencia que resulten de este compromiso o de esta garantía.*
- 3.9. En la medida en que los costes de transición a la competencia resulten de compromisos o garantías difíciles de respetar debido a la Directiva 96/92/CE, el cálculo de los costes de transición a la competencia elegibles tendrá en cuenta la evolución efectiva en el tiempo de las condiciones económicas y competitivas de los mercados eléctricos nacionales y comunitarios. En particular, cuando los compromisos o las garantías puedan constituir costes de transición a la competencia por el descenso previsible de los precios de la electricidad, el cálculo de dichos costes de transición a la competencia deberá basarse en la evolución constatada de los precios de la electricidad.*
- 3.10. Los costes amortizados antes de la transposición al Derecho nacional de la Directiva 96/92/CE no pueden dar lugar a costes de transición a la competencia. Sin embargo, las provisiones o depreciaciones de activos consignadas en el balance de las empresas afectadas con el objetivo explícito de tener en cuenta los efectos previsibles de la Directiva podrán corresponder a costes de transición a la competencia.*
- 3.11. Los costes de transición a la competencia elegibles no superarán el mínimo necesario para permitir a las empresas interesadas seguir cumpliendo o*

haciendo respetar los compromisos o garantías puestos en entredicho por la Directiva 96/92/CE⁴. Por consiguiente, los costes de transición a la competencia deberán calcularse teniendo en cuenta la solución más económica (en ausencia de ayuda) desde el punto de vista de las empresas en cuestión. Esto puede pasar, en los casos en que ello no contradiga los principios mismos de dichos compromisos o garantías, por la declaración de los compromisos o garantías que generan costes de transición a la competencia o por la cesión de la totalidad o parte de los activos que dan lugar a costes de transición a la competencia.

- 3.12. *Los costes de determinadas empresas más allá del horizonte previsto en el artículo 26 de la Directiva 96/92/CE (18 de febrero de 2006) no pueden constituir, en principio, costes de transición a la competencia elegibles en virtud de la presente metodología⁵. Si se considera necesario, la Comisión podrá, sin embargo, tener en cuenta con la suficiente antelación estos compromisos o garantías y considerarlas, en su caso, como costes de transición a la competencia elegibles en el contexto de la próxima fase de apertura del mercado de la electricidad comunitario.*

En el caso de los Estados miembros que abran su mercado más deprisa de lo que impone la Directiva, la Comisión podrá aceptar considerar como costes de transición a la competencia elegibles en virtud de la presente metodología los costes que deberían sufrir determinadas empresas después del horizonte indicado en el artículo 26 de la Directiva 96/92/CE, siempre que estos costes resulten de compromisos o garantías que cumplan los criterios enunciados en los puntos 3.1 a 3.12 y que estos costes se limiten a un periodo que no supere el 3 de diciembre de 2010.

4. COSTES DE TRANSICIÓN A LA COMPETENCIA Y AYUDAS ESTATALES

El principio general enunciado por el apartado 1 del artículo 92 del Tratado es el de la prohibición de las ayudas estatales. Sin embargo, los apartados 2 y 3 del artículo 87 prevén algunas posibilidades de excepción a esta norma general. Por otra parte, en virtud del apartado 2 del artículo 86 del Tratado, las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan carácter de monopolio fiscal se someterán a las normas del Tratado, especialmente a las normas de la competencia, dentro de los límites en los que la aplicación de estas normas no impida la realización de hecho o de derecho de la misión particular que tienen asignadas. En

⁴ En el caso de un contrato de compra o venta a largo plazo, los costes de transición a la competencia se calcularán pues comparándolos con las condiciones en las cuales, en un mercado liberalizado, la empresa hubiera podido vender o comprar normalmente el bien en cuestión, cosas iguales por otra parte.

⁵ Entendiéndose que las inversiones no recuperables o no viables económicamente por la liberalización del mercado interior de la electricidad pueden constituir costes de transición a la competencia de acuerdo con la presente metodología, incluso cuando su duración deba extenderse, en principio, después de 2006. Además, los compromisos o garantías que haya que seguir satisfaciendo imperativamente después del 18.02.2006 por riesgos importantes para la protección del medio ambiente, la seguridad de las personas, la protección social de los trabajadores y la seguridad de la red eléctrica podrán considerarse, siempre que esté debidamente justificado, costes de transición a la competencia elegibles según la presente metodología

cualquier caso, el desarrollo de los intercambios no deberá verse perjudicado por en medidas contrarias al interés de la Comunidad.

Las ayudas estatales que corresponden a los costes de transición a la competencia elegibles definidos en la presente Comunicación tienen por finalidad facilitar la transición de las empresas eléctricas a un mercado de la electricidad competitivo. La Comisión puede tener una actitud favorable respecto a estas ayudas siempre y cuando la distorsión de la competencia se vea contrapesada por su contribución a la realización de un objetivo comunitario que las fuerzas del mercado no podrían lograr. En efecto, la distorsión de la competencia producida por las ayudas desembolsadas para facilitar el paso de las empresas eléctricas de un mercado más o menos cerrado a un mercado parcialmente liberalizado puede no ser contraria al interés común cuando es limitada en el tiempo y sus efectos, ya que la liberalización del mercado de la electricidad se sitúa en el interés general del mercado común con arreglo al artículo 2 y a la letra t) del apartado 1 del artículo 3 del Tratado y completa la creación del mercado interior. Además, la Comisión considera que las ayudas concedidas por los costes de transición a la competencia permiten a las empresas eléctricas reducir los riesgos ligados a sus compromisos o inversiones históricas, y pueden por tanto incitar a estas empresas a mantener sus inversiones a largo plazo. Por último, a falta de compensación de los costes de transición a la competencia habría más riesgo de que las empresas afectadas hicieran soportar a sus clientes cautivos todos los costes de sus compromisos o garantías no económicas.

Por otra parte, las ayudas para compensar los costes de transición a la competencia en el sector de la electricidad tienen su justificación en relación con los demás sectores liberalizados en el sentido en que la liberalización del mercado de la electricidad no ha ido acompañado de una aceleración tecnológica ni de un aumento de la demanda y en el que la protección del medio ambiente, la seguridad de suministro y la buena marcha de la economía de la Comunidad hacen poco concebible esperar que las empresas del sector tengan dificultades para prever intervenciones del Estado a su favor.

En este contexto, la Comisión considera que las ayudas destinadas a compensar los costes de transición a la competencia pueden en principio beneficiarse de la exención prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 si facilitan el desarrollo de algunas actividades económicas sin alterar las condiciones de los intercambios en una medida contraria al interés común.

Sin perjuicio de las disposiciones específicas derivadas de los Tratados CECA y Euratom y de las comunicaciones de la Comisión relativas a las ayudas estatales y, en particular al Encuadramiento comunitario de las ayudas estatales para la protección del medio ambiente⁶, la Comisión podrá aceptar, en principio, como compatibles con la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado las ayudas destinadas a compensar costes de transición a la competencia elegibles que cumplan los criterios siguientes:

- 4.1. *La ayuda deberá servir para compensar costes de transición a la competencia elegibles claramente determinados e individualizados. La ayuda no podrá superar en ningún caso el importe de los costes de transición a la competencia elegibles.*

⁶ DO C 72 de 10.3.1994, p. 3.

- 4.2. *El dispositivo de pago de la ayuda deberá permitir tener en cuenta la evolución efectiva futura de la competencia. Esta evolución podrá medirse, en particular, a través de factores cuantificables (precio, cuotas de mercado u otros factores pertinentes que indique el Estado miembro). Al influir la evolución de las condiciones de competencia directamente sobre el importe de los costes de transición a la competencia elegibles, el importe de la ayuda pagada se supeditará necesariamente al desarrollo de una competencia verdadera, y el cálculo de las ayudas pagadas a medida que vaya pasando el tiempo deberá tener en cuenta la evolución de los factores pertinentes para medir el grado de competencia alcanzado.*
- 4.3. *El Estado miembro deberá comprometerse a presentar a la Comisión un informe anual que precise la evolución de la situación competitiva de su mercado eléctrico, indicando, en particular, las variaciones observadas en los factores cuantificables pertinentes. Este informe anual enumerará el cálculo de los costes de transición a la competencia tenidos en cuenta de conformidad con el año correspondiente y precisará los importes de ayuda pagados.*
- 4.4. *La reducción progresiva de las ayudas destinadas a compensar los costes de transición a la competencia constituye para la Comisión un elemento positivo en su apreciación: en efecto, esta degresividad permite acelerar la preparación de la empresa de que se trate a un mercado de la electricidad liberalizado⁷.*
- 4.5. *El importe máximo de las ayudas que puedan pagarse a una empresa para compensar los costes de transición a la competencia deberá indicarse de antemano. Este importe deberá tener en cuenta los posibles aumentos de productividad de la empresa.*

Del mismo modo, deberán especificarse claramente de antemano las modalidades precisas de cálculo y financiación de las ayudas destinadas a compensar los costes de transición a la competencia así como el plazo máximo durante el cual pueden desembolsarse las ayudas. La notificación de estas ayudas precisará en particular de qué manera el cálculo de los costes de transición a la competencia tendrá en cuenta la evolución de los diferentes factores mencionados en el punto 4.2.

- 4.6. *El Estado miembro se comprometerá por adelantado a no pagar ninguna ayuda de salvamento y reestructuración a las empresas que se beneficien de ayudas para los costes de transición a la competencia, con el fin de evitar una acumulación de ayudas. La Comisión considera que el pago de compensaciones por costes de transición a la competencia vinculados a inversiones en activos que no tengan perspectivas de viabilidad a término no favorece la transición del sector de la electricidad a un mercado liberalizado, por lo que no puede beneficiarse de la excepción prevista en la letra c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.*

⁷ Por el contrario, el pago de las ayudas no debe ser necesariamente degresivo: las ayudas se considerarán degresivas cuando la proporción de las ayudas concedidas cada año en relación con los costes de transición a la competencia a compensar disminuya con el tiempo.

La Comisión expresa en cambio la más extrema reserva respecto a las ayudas destinadas a compensar los costes de transición a la competencia que no cumplan los criterios citados o que pudieran generar distorsiones de competencia contraria al interés común por las razones siguientes:

- 4.7. *La ayuda no está vinculada a los costes de transición a la competencia elegibles conformes a la definición anteriormente mencionada, no está vinculada a los costes de transición a la competencia claramente definidos e individualizados o supera el importe de los costes de transición a la competencia elegibles.*
- 4.8. *La ayuda tiene por objeto mantener la totalidad o parte de las rentas previas a la entrada en vigor de la Directiva 96/92/CE, sin tener estrictamente en cuenta los costes de transición a la competencia elegibles que podrían resultar de la introducción de la competencia.*
- 4.9. *El importe de ayuda no puede adaptarse para tener correctamente en cuenta las diferencias entre las hipótesis económicas y de mercado sostenidas inicialmente para la estimación de los costes de transición a la competencia y su evolución efectiva en el tiempo.*

5. MODALIDAD DE FINANCIACIÓN DE LAS AYUDAS DESTINADAS A COMPENSAR LOS COSTES DE TRANSICIÓN A LA COMPETENCIA

Los Estados miembros tienen la facultad de escoger los modos de financiación de las ayudas destinadas a compensar los costes de transición a la competencia que les parezcan más apropiados. Sin embargo, la Comisión, para autorizar una ayuda de este tipo verificará que su mecanismo de financiación no engendre un efecto contrario a los objetivos de la Directiva 96/92/CE o al interés comunitario. El interés comunitario tiene en cuenta fundamentalmente la protección de los consumidores, la libre circulación de bienes y servicios y la competencia.

Por consiguiente, los mecanismos de financiación no deberán tener como efecto disuadir de entrar en determinados mercados nacionales o regionales a empresas exteriores a dichos mercados o a nuevos actores. En particular, las ayudas destinadas a compensar los costes de transición a la competencia no pueden financiarse a partir de exacciones sobre la electricidad en tránsito entre Estados miembros o por exacciones ligadas a la distancia entre el productor y el consumidor⁸.

La Comisión velará igualmente por que todos los mecanismos de financiación de las ayudas destinadas a compensar los costes de transición a la competencia conduzcan a un tratamiento equitativo entre consumidores elegibles y no elegibles. Para ello, el informe anual contemplado en el punto 4.3 precisará el reparto entre consumidores elegibles y consumidores no elegibles de las fuentes de financiación destinadas a compensar los costes de transición a la competencia. Cuando los consumidores no elegibles participen en la financiación de los costes de transición a la competencia directamente a través de la tarifa de compra de la electricidad, deberá estar claramente explícito. La contribución

⁸ Sin perjuicio de la facultad de las autoridades competentes de fijar, de acuerdo con lo dispuesto en el Tratado, tarifas de acceso a la red que puedan integrar elementos ligados a la distancia.

impuesta a una de las dos categorías de consumidores (elegibles o no elegibles) no deberá superar la parte de los costes de transición a la competencia a compensar que corresponda a la cuota de mercado representada por estos consumidores.

Cuando los fondos se colecten por empresas privadas para financiar mecanismos de ayuda destinados a compensar los costes de transición a la competencia, la gestión de estos fondos deberá estar claramente separada de las de los recursos normales de estas empresas. Estos fondos no deberán favorecer a las empresas que los gestionen.

6. OTROS FACTORES DE VALORACIÓN

En su examen de las ayudas estatales destinadas a compensar los costes de transición a la competencia, la Comisión tiene en cuenta en particular el tamaño y el nivel de interconexión de la red en cuestión y la estructura de la industria eléctrica. Una ayuda a una pequeña red poco interconectada con el resto de la Comunidad tendrá menos posibilidades de generar distorsiones de competencia importantes.

La presente metodología para los costes de transición a la competencia no obstará a la aplicación, en las regiones contempladas por la letra a) del apartado 3 del artículo 87, de las Directrices relativas a las ayudas de Estado de finalidad regional⁹. De conformidad con el apartado 2 del artículo 86 del Tratado, cuando la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales para los costes de transición a la competencia impida la realización de hecho o de derecho de las misiones particulares asignadas a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que presenten carácter de monopolio fiscal, podrán no aplicarse estas normas siempre que el desarrollo de los intercambios no se vea afectado en un sentido contrario al interés de la Comunidad.

Las normas derivadas de la presente metodología en materia de ayudas estatales destinadas a compensar los costes de transición a la competencia que resulten de la Directiva 96/92/CE se aplicarán sin perjuicio de la propiedad pública o privadas de las empresas en cuestión.

⁹ DO C 74 de 10.3.1998, p. 9.