

## **Tarifa preferencial de electricidad para grandes industrias: modificaciones y prórrogas que convierten en ayuda incompatible lo que no lo era (STJUE 21 de julio 2011, caso Alcoa, C-194/09)**

Alfonso Llorente Caballero, abogado.

*\*Publicado en Revista La Ley Unión Europea n. 7 septiembre 2013.*

*\*Publicado en Social Science Research Network SSRN 2366979.*

### **Sumario:**

El respeto a las normas de competencia y de ayudas estatales es uno de los límites de los esfuerzos de los Estados miembros de la Unión Europea para atraer y/o mantener la localización de fuertes inversiones en un territorio concreto. En este caso, se estudia el frustrado intento de Italia de mantener tarifas eléctricas reducidas para dos grandes fábricas de producción de aluminio.

***Preferential Electricity Tariff to Energy Intensive Industries: amendments and extensions measures which makes incompatible any aid granted before (Judgment of the Court of Justice of 21 July 2011, Alcoa Trasformazioni Srl v European Commission; case C-194/09).***

### **Abstract:**

The enforcement of the competition and state aids regulation is one of the limits of the efforts of the Member States in the European Union to attract or/and keep the location of strong investments in a given territory. In this case, the failed essay of Italy to maintain the reduced electricity tariffs for two big producing factories of aluminum is object of study.

### **Resumen:**

Los procesos de privatización y reestructuración de los sectores públicos llevados a cabo por los Estados miembros de la Unión Europea en la última década del siglo XX exigieron adoptar multitud de medidas multisectoriales y el diseño de nuevas instituciones jurídico-económicas. En este caso estudiado, el origen del problema está en la privatización del Grupo estatal italiano Alumix. Por definición los procesos de privatización tienen carácter transitorio; las consecuencias de pretender mantener ciertas inercias en las nuevas estructuras pueden ser negativas.

El análisis de las decisiones de la Comisión y las posteriores sentencias del Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia recuerdan la necesidad de estudiar minuciosamente los riesgos derivados de resoluciones que abonan posibles problemas en el futuro; en este caso, la Comisión adoptó en 1996 una decisión en la que entendía que la reducción del precio de la electricidad, aprobada por el Gobierno de Italia, para unas empresas productoras de aluminio no constituían una ayuda de estado, sin aludir claramente a la vigencia temporal de ese posicionamiento. Es recomendable sopesar la decisión de solicitar aclaraciones o rectificaciones de cuestiones que puedan servir para controlar riesgos en el futuro.

El Tribunal de Justicia consolida su doctrina sobre la interpretación de las definiciones del artículo 1 del Reglamento 659/1999 sobre el procedimiento de actuación de la Comisión ante las ayudas de estado; en concreto, acerca de la distinción entre ayuda nueva y ayuda existente. El Tribunal afirma que el concepto de ayuda de Estado, existente o nueva, responde a una situación objetiva y no puede depender del comportamiento o de las declaraciones de las instituciones. El principio de confianza legítima en las relaciones entre los poderes públicos y los particulares difícilmente puede aplicarse con independencia del análisis objetivo de la legalidad de una determinada situación.

1. Introducción
2. Régimen tarifario de la electricidad en Portovesme y Fusina
  - A) Reestructuración y privatización de Alumix: reducción de tarifas eléctricas en los periodos 1992-1995 y 1996-2005
  - B) Modificaciones de la tarifa Alcoa y prórroga hasta 2010.
  - C) Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006: recurso de Alcoa
  - D) Actuaciones posteriores
3. Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de julio de 2011
  - A) Alcance temporal de la Decisión Alumix
  - B) Calificación de las modificaciones de la tarifa
  - C) Aplicación del procedimiento sobre nuevas ayudas
4. Una reflexión sobre la vinculación de los precios a los costes reales. Situación en España
5. Conclusiones

---

## 1. Introducción

Este comentario puede interesar a quienes desarrollan su actividad en el entorno de reestructuraciones y privatizaciones, a quienes pretenden modificar o prorrogar medidas que no fueron calificadas como ayudas de Estado en su origen, a los interesados en el fenómeno de la deslocalización, a las empresas dependientes de los costes energéticos, a quienes deben aplicar e interpretar la normativa sobre ayudas de Estado, etc.

La Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de fecha 21 de julio de 2011 (asunto C-194/09), desestima el recurso de casación interpuesto por la empresa Alcoa Trasformazioni Srl <sup>1</sup> contra la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de marzo de 2009 (asunto T-332/06), que previamente había desestimado el recurso contra la Decisión C 36/06 <sup>2</sup> de la Comisión, de incoación de la investigación sobre la conformidad con las normas sobre ayudas de Estado de las tarifas preferenciales de electricidad de las que se beneficiaba Alcoa.

---

<sup>1</sup> Alcoa Trasformazioni Srl es filial del Grupo Alcoa, mayor productor mundial de aluminio primario y aluminio fabricado.

<sup>2</sup> 2006/C 214/03. NN 38/06.

Concretamente, la Decisión de la Comisión, de fecha 19 de julio de 2006, analiza la prórroga de los regímenes de tarifa eléctrica preferencial en favor de las industrias de gran consumo energético en Italia: los regímenes de Terni<sup>3</sup> y de Alcoa, al que aquí nos referiremos.

## **2. Régimen tarifario de la electricidad en Portovesme y Fusina**

### **A) Reestructuración y privatización de Alumix: reducción de tarifas eléctricas en los periodos 1992-1995 y 1996-2005.**

El asunto gira alrededor de la tarifa de electricidad aplicada a dos fábricas productoras de aluminio primario<sup>4</sup> ubicadas en Italia, una al sur de la isla de Cerdeña, en Portovesme, y la otra en Fusina, a pocos kilómetros de Venecia.

Entre 1990 y 1995, el Grupo estatal italiano Alumix (propietario de estas dos fábricas) fue sometido a un proceso de reestructuración, que finalizó con su privatización y posterior adquisición por la multinacional estadounidense Alcoa. Para facilitar la viabilidad y privatización del Grupo Alumix, el Gobierno italiano adoptó una serie de medidas que fueron analizadas por la Comisión en la Decisión 96/C 288/04<sup>5</sup> relativa a la ayuda de Estado italiana a Alumix (en adelante, Decisión Alumix). Nos referiremos únicamente a las dos medidas relativas a la tarifa eléctrica aplicada a las plantas de Portovesme y Fusina<sup>6</sup>.

En primer lugar, en 1992 (Decisión nº 13/1992), el Gobierno italiano redujo la tarifa eléctrica para la producción de aluminio en el horno de Portovesme en una partida de la tarifa, en el denominado “recargo térmico”, que corresponde a

---

<sup>3</sup> Los activos de la Società Terni en el sector eléctrico fueron traspasados a la empresa estatal de electricidad ENEL en 1962. El Gobierno italiano concedió una tarifa eléctrica preferencial para el periodo 1963-1992, prorrogada hasta 2007 en 1991 y nuevamente prorrogada hasta 2010. Esta segunda prórroga, aprobada en marzo de 2005, que no fue notificada a la Comisión, provocó la incoación de la investigación de la Comisión. El 20 de noviembre de 2007, la Comisión decidió exigir la recuperación de la ayuda concedida a las sociedades beneficiarias de ese régimen (Decisión 2008/408, DO L 144, de 4.6.2008, p.37).

<sup>4</sup> El aluminio, uno de los metales más utilizados (principalmente, en la industria aeroespacial, el transporte y la construcción) junto al acero, necesita una gran cantidad de electricidad para su obtención, siendo su principal factor de coste. El coste de la energía eléctrica es el factor crítico en la producción de aluminio. Según datos de Alcoa de 2004, la electricidad supone aproximadamente el 40% de los costes.

<sup>5</sup> Decisión publicada el 1 de octubre de 1996.

<sup>6</sup> Como ejemplo de otras de las medidas analizadas en la Decisión de 1996, podemos citar las aportaciones de capital (400.800 millones de liras) y pago de deudas por parte del Estado (1,5 billones de liras), que fueron calificadas como compatibles con el mercado común a efectos de lo dispuesto en el artículo 92.2 y 3 del Tratado CE, toda vez que favorecían el desarrollo duradero de regiones atrasadas en declive industrial y facilitaban la reestructuración de una actividad económica importante sin alterar las condiciones de los intercambios en el mercado común en forma contraria al interés común.

los costes del combustible utilizado para producir la electricidad y los costes de adquisición de electricidad nacional o extranjera. Esta tarifa fue suprimida el 1 de enero de 1996<sup>7</sup>. La Comisión manifestó que se trataba de una ayuda de Estado, adoptada unilateralmente y que suponía una reducción de los costes que tenía que asumir ese horno (reducción que no se hizo extensiva a las demás industrias del resto de Italia). No obstante, la Comisión admite esa medida en el contexto de la consecución del objetivo de desarrollo regional duradero del artículo 92.3.a)<sup>8</sup> del Tratado CE (el actual artículo 107.3.a) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Es la segunda medida la que más nos interesa. Se trata de la tarifa que ENEL –en aquella época, 1995, era un ente público que suministraba electricidad en régimen de monopolio– aplica a estos dos hornos de aluminio desde 1996 hasta 2005. Aunque se trata de dos tarifas distintas, su base es la misma. Dos circunstancias justifican, por encima de todo, esta tarifa: tanto Cerdeña como la región de Véneto eran, en ese momento, dos regiones con exceso de capacidad de producción de electricidad a causa de la desindustrialización; en segundo lugar, los hornos de Portovesme y Fusina eran el principal consumidor de electricidad de su zona<sup>9</sup>. La Comisión se refiere a la tarifa de Portovesme en estos términos:

*“Por todo ello, para ENEL resulta rentable seguir suministrando electricidad al horno de Portovesme siempre que sea a un precio superior a la media de los costes marginales de producción, basada en la mezcla de combustibles utilizados en las centrales térmicas de Cerdeña [...]. La tarifa aplicada al horno de Portovesme cubre los costes marginales y una pequeña parte de los costes fijos. De este modo ENEL evita que haya un exceso de capacidad aún mayor en la región y logra un flujo de tesorería positivo gracias a la contribución a los costes fijos, que perdería de cerrarse el horno de aluminio”.*

La misma solución adoptó ENEL para el horno de Fusina, aplicando un precio que cubría el coste marginal medio de producción más una contribución a los costes fijos.

Por tanto, es importante resaltar que la Comisión afirmó que ENEL actuó como operador de mercado nacional. Consecuentemente, ninguna de las tarifas aplicables desde 1996 hasta 2005 constituye una ayuda de estado a efectos de

---

<sup>7</sup> Así lo refleja expresamente la Decisión, punto 4.2.

<sup>8</sup> Conservamos la numeración antigua del Tratado, aplicable en ese momento. A efectos prácticos, los artículos 92 a 94 (capítulo sobre las ayudas otorgadas por los Estados) pasaron a ser los artículos 87 a 89 en el Tratado Constitutivo de la Unión Europea. Actualmente, se trata de los artículos 107 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>9</sup> En concreto, estamos ante el primer y tercer consumidor de electricidad de Italia en volumen de demanda y horas de consumo, a mediados de los años 90.

lo dispuesto en el artículo 92.1 del Tratado CE (el actual artículo 107.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

En definitiva, la Decisión Alumix califica las dos tarifas estudiadas del siguiente modo:

- tarifa para Portovesme vigente desde 1992 hasta 1995: se trata de una ayuda de estado compatible con el mercado común dado que contribuyó a la consecución del objetivo del desarrollo regional (artículo 92.3.a) TCE).

- tarifas para Portovesme y Fusina, aplicables desde 1996 hasta 2005: no constituyen ayudas de Estado, son tarifas de mercado. El último párrafo de la Decisión Alumix se refiera a ellas en estos términos que ya nos resultan familiares: “al aplicar unas tarifas [...] que cubren los costes marginales medios de producción más una contribución a los costes fijos, ENEL actúa en condiciones comerciales, toda vez que estas tarifas le permiten seguir suministrando electricidad a sus principales clientes industriales en unas regiones caracterizadas por un agudo exceso de capacidad de producción de electricidad”.

Conviene, a efectos prácticos, trasladar aquí la Conclusión final de esta Decisión Alumix, que juega un papel relevante en la Sentencia de 21 de julio de 2011. Dice así:

*“La Comisión considera que la privatización de Alumix constituye un importante paso adelante en el proceso global de reestructuración y privatización del sector público italiano.*

*Este proceso fue objeto de un acuerdo entre la Comisión y el Gobierno italiano (el llamado Acuerdo Andreatta-Van Miert) fechado el 27 de julio de 1993, por el que la Comisión reconoció el aval estatal previsto por el artículo 2362 del Código Civil italiano para las deudas de las empresas que son propiedad exclusiva del Estado italiano, como contrapartida del compromiso italiano de reestructurar y privatizar su sector público. Por lo tanto, el caso Alumix debe considerarse desde esta perspectiva de contribución a la aplicación del citado Acuerdo.*

*Gracias a las aportaciones de capital, al pago de la deuda congelada y al acuerdo sobre las tarifas eléctricas, Alumix ha podido reestructurar sus actividades reduciendo efectivos y capacidad de producción. Alumix ha llegado a una situación en la que, tras haber obtenido unos resultados financieros viables en 1995, es posible acometer en condiciones satisfactorias su privatización. Alumix dejará, pues, de ser una empresa*

*privilegiada por hecho de pertenecer al Estado y perderá la protección que le confiere el artículo 2362 del Código Civil italiano.*

*La reestructuración y la privatización contribuirán a la consecución de los objetivos previstos en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE garantizando el desarrollo duradero tanto de las regiones en cuestión como del sector del aluminio. Por lo tanto, las excepciones de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE son aplicables a las aportaciones de capital y al pago de la deuda congelada así como al antiguo acuerdo de suministro de electricidad para la producción de aluminio de primera fusión en Portovesme.*

*Al aplicar unas tarifas para la producción de aluminio de primera fusión en Fusina y Portovesme que cubren los costes marginales medios de producción más una contribución a los costes fijos, ENEL actúa en condiciones comerciales, toda vez que estas tarifas le permiten seguir suministrando electricidad a sus principales clientes industriales en unas regiones caracterizadas por un agudo exceso de capacidad de producción de electricidad”.*

A nuestro juicio, la Conclusión de la Decisión Alumix (1996), respecto de las tarifas de Fusina y Portovesme, podía crear problemas y así ha sido. La Decisión, en ningún momento, cita expresamente el fundamento legal de la tarifa aplicable desde 1996 hasta 2005 (sobre ello volveremos cuando nos refiramos a la Sentencia). Tanto en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de julio de 2011<sup>10</sup> como en la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de marzo de 2009<sup>11</sup>, observamos imprecisiones en los antecedentes.

---

<sup>10</sup> La confusión propiciada por la Decisión Alumix puede juzgarla por sí mismo el lector al leer el Considerando 11 de la Sentencia de 21 de julio de 2011: “En su Decisión 96/C 288/04, notificada a la República Italiana y publicada el 1 de octubre de 1996 (DO C 288, p. 4; en lo sucesivo, «Decisión Alumix»), la Comisión puso fin al procedimiento que había incoado el 23 de diciembre de 1992 y ampliado el 16 de noviembre de 1994, en relación con la tarifa de suministro eléctrico facturada por ENEL, proveedor histórico de electricidad en Italia, a esas dos empresas. Dicha tarifa había sido fijada mediante la Decisión núm. 13, de 24 de julio de 1992, del Comitato interministeriale dei prezzi (en lo sucesivo, «Decisión núm. 13/92 del CIP»). La Comisión concluyó que la mencionada tarifa, que era aplicable hasta el 31 de diciembre de 2005, según el artículo 2 del Decreto Ley de 19 de diciembre de 1995 (GURI núm. 39, de 16 de febrero de 1996, p. 8; en lo sucesivo, «Decreto Ley de 1995»), no constituía una ayuda de Estado a efectos de lo dispuesto en el artículo 87 CE, apartado 1.” Es decir, este considerando 11 no refleja correctamente el contenido de la Decisión Alumix: la tarifa aplicada hasta el 1 de enero de 1996 había sido fijada en 1992; la tarifa de mercado aplicada por ENEL a partir de esa fecha se había instituido mediante el Decreto Ley de 19 de diciembre de 1995.

<sup>11</sup> Una imprecisión similar la encontramos también en los antecedentes de esta Sentencia en su apartado 12: “Dans la décision Alumix, la Commission a conclu, en substance, s’agissant du tarif de fourniture d’électricité facturé par ENEL aux usines acquises par la requérante, qui avait été fixé par la décision n° 13, du 24 juillet 1992, du Comitato interministeriale dei prezzi (Comité interministériel des prix) (ci-après la « décision n° 13/92 du CIP ») et qui était applicable jusqu’au 31 décembre 2005 en vertu de l’article 2 du décret-loi du 19 décembre 1995 (GURI

Es manifiesta la diferente calificación jurídica del *acuerdo de suministro de electricidad* (1992-1995) y de la tarifa que se preveía desde 1996 a 2005. De acuerdo con esta Decisión, hubiera resultado dudoso que, posteriormente, por la Comisión y los Tribunales, se hubiera sostenido que las tarifas vigentes de 1996 a 2005 no podían prolongarse en el tiempo (téngase en cuenta que se trata de una tarifa de mercado, que no constituye ayuda de Estado); como veremos, las modificaciones posteriores de la tarifa han conducido a la alteración de esta calificación, pero no a un cambio de criterio, sino a una valoración de tarifas diferentes.

### **B) Modificaciones de la tarifa Alcoa y prórroga hasta 2010**

El año 1996 se aprueba la Directiva 96/92/CE, de 19 de diciembre, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad. Como es lógico, la liberalización progresiva del mercado de la energía eléctrica de la Unión Europea iba a traer cambios de calado.

En 1999, momento en el que Italia transpuso esa Directiva, ENEL deja de ser el proveedor monopolístico de energía eléctrica y se escinde. En todo caso, ENEL sigue siendo el distribuidor local de Alcoa, también se ocupa de su facturación y sigue aplicando la tarifa preferencial fijada en 1995 sin recibir ninguna compensación a cambio.

En el año 2000, se produce un primer cambio significativo<sup>12</sup>. Italia incluyó la tarifa preferencial de Alcoa entre los gastos generales del sistema eléctrico. Desde ese momento, ENEL percibía el precio total ordinario aplicado a los grandes clientes industriales y los demás consumidores de energía eléctrica debían proporcionar los fondos necesarios para que Alcoa pudiera seguir

---

n° 39, du 16 février 1996, p. 8, ci-après le « décret-loi de 1995 ») qu'il ne constituait pas une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE. À cet égard, la Commission a considéré, notamment, que, « en facturant un tarif pour la production d'aluminium primaire [aux usines acquises par la requérante] qui couvre [s]es coûts variables et qui contribue à ses coûts fixes, ENEL se comport[ait] [en opérateur agissant dans des conditions normales de marché] dès lors que ces tarifs permettent de fournir de l'électricité à ses clients industriels les plus importants dans des régions où il existe une surcapacité importante en termes de production électrique». No es exacto afirmar que la tarifa vigente a partir de 1995 había sido fijada por la Decisión 13/1992. En la Decisión de la Comisión de 19 de noviembre de 2009, en la que se declara la incompatibilidad y se obliga a la devolución de las ayudas, el lenguaje es más preciso (apartado 31): *“La tarifa preferencial en favor de Alcoa se había instituido mediante decreto ministerial de 19 de diciembre de 1995 (en lo sucesivo, «el Decreto de 1995»). Este decreto establecía que Alcoa debía beneficiarse del trato preferencial instaurado en virtud de la decisión CIP 13/1992 hasta el final de 2005. Más allá de esta fecha, el régimen aplicado a Alcoa debía ajustarse al previsto para el conjunto de los demás usuarios de energía eléctrica”*.

<sup>12</sup> Para un análisis más detallado, se puede acudir a la Decisión de la Comisión de 19 de noviembre de 2009, que finaliza esta investigación: ayudas de Estado C 38/A/2004 (ex NN 58/2004) y C 36/B/2006 (ex NN 38/2006), que Italia concedió a Alcoa Trasformazioni srl.

pagando el precio preferencial (reflejado en la Decisión Alumix). En la práctica, se aplicaba a Alcoa el precio total, pero la empresa se beneficiaba de un descuento directo en la facturación. ENEL financiaba este descuento gracias a los ingresos provenientes de una nueva tasa parafiscal pagada por el conjunto de los usuarios.

El segundo cambio significativo se produce en 2004. La Autoridad para la Energía Eléctrica y el Gas (AEEG<sup>13</sup>), mediante la Decisión 148/04, confió el conjunto de la gestión administrativa de esta tarifa a la *Cassa Conguaglio per el Settore Elettrico*<sup>14</sup> (Fondo de Compensación). Este cambio suponía que Alcoa pagaba la tarifa normal pero la *Cassa Conguaglio*, a posteriori, le entregaba una contribución compensatoria que le permitía, de hecho, seguir pagando la tarifa Alumix.

Al año siguiente, en 2005, las autoridades italianas adoptaron el Decreto Ley núm. 35, de 14 de marzo de 2005<sup>15</sup> (en adelante, Decreto Ley de 2005). El artículo 11.11 establecía que la tarifa preferencial aplicable a las dos fábricas de Alcoa se prorrogaba<sup>16</sup> hasta el 31 de diciembre de 2010. Esta prórroga no fue notificada a la Comisión.

Además, ese mismo año, la AEEG fijó un mecanismo de actualización de esa tarifa preferencial: aumento anual en función de los posibles incrementos de los precios registrados en las Bolsas europeas de Ámsterdam y de Frankfurt (Alemania), hasta un máximo del 4% anual.

### **C) Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006: recurso de Alcoa**

La prórroga de la tarifa preferencial a favor de las industrias de gran consumo hasta el 31 de diciembre de 2010 lleva a la Comisión a incoar, el 19 de julio de 2006 (Decisión C 36/06) el procedimiento previsto en el artículo 88.2 TCE (actual 108.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) en relación con esta medida. La Comisión manifiesta, desde el primer momento, que el Gobierno italiano no le notificó esta prórroga.

En esa Decisión, la Comisión duda de la compatibilidad de esa medida con el mercado común. Según la Comisión “la reducción del precio de la electricidad

---

<sup>13</sup> La AEEG, creada en 1995, fija y actualiza las tarifas eléctricas y define las modalidades de obtención de los recursos necesarios para financiar los gastos generales del sistema eléctrico italiano.

<sup>14</sup> A este organismo público le compete la gestión de los suplementos y otras contribuciones en el sector de la energía eléctrica. La *Cassa Conguaglio*, que actúa siguiendo instrucciones de la AEEG, administra en particular los flujos financieros vinculados a las tarifas eléctricas preferenciales (percepción de las exacciones y pagos a los beneficiarios finales).

<sup>15</sup> Convalidado, tras su modificación, mediante la Ley 80/2005, de 14 de mayo.

<sup>16</sup> Hubo una primera prórroga aprobada en 2004, finalmente no aplicada a Alcoa.



supuso una ventaja económica considerable para una empresa productora de aluminio. Esta reducción se financiaba a través de recursos estatales por medio de una exacción parafiscal abonada por el conjunto de los consumidores de electricidad en Italia al Fondo de Compensación” (c. 19). Esa reducción podía distorsionar la competencia y afectar al comercio intracomunitario. También manifiesta que, ante la falta de notificación de la ayuda, la ayuda era considerada ilegal de conformidad con el artículo 1.f) del Reglamento CE 659/99<sup>17</sup>.

En noviembre de 2006, Alcoa solicita al Tribunal de Primera Instancia la anulación de esta Decisión con fundamento en tres motivos: error de la Comisión al calificar de ayuda de Estado la tarifa eléctrica aplicable a sus fábricas pese a que dicha tarifa, que equivalía a una tarifa de mercado, no les confería ninguna ventaja; violación de los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica, dado que la Decisión Alcoa contradecía la Decisión Alumix; por último, en tercer lugar, alegó, con carácter subsidiario, que la Comisión se había equivocado al examinar la medida de que se trata en el marco del procedimiento aplicable a las ayudas nuevas y no en el marco del procedimiento aplicable a las ayudas existentes.

El Tribunal de Primera Instancia desestima los tres motivos en la Sentencia de 25 de marzo de 2009, asunto T-332/06. Alcoa recurre en casación esta Sentencia, que el Tribunal de Justicia desestima en la Sentencia de 21 de julio de 2011, asunto C-194/09, que analizamos.

#### **D) Actuaciones posteriores**

Antes de continuar con la Sentencia, parece útil mencionar algunas circunstancias directamente relacionadas con el caso Alcoa.

Tres años después del inicio de la investigación, la Comisión, en su Decisión de 19 de noviembre de 2009<sup>18</sup>, calificó como ayuda de funcionamiento incompatible con el mercado común -ordenando su recuperación<sup>19</sup>- la prórroga del régimen de tarifas aplicable a las instalaciones de Alcoa en Cerdeña y en el Véneto, que había sido aprobada por el Gobierno italiano el 14 de marzo de 2005.

---

<sup>17</sup> Reglamento CE 659/1999, del Consejo, de 22 de marzo, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE.

<sup>18</sup> Decisión de la Comisión de 19 de noviembre de 2009, relativa a las ayudas de Estado C 38/A/2004 (ex NN 58/2004) y C 36/B/2006 (ex NN 38/2006), que Italia concedió a Alcoa Trasformazioni srl.

<sup>19</sup> La Decisión establece que Italia deberá recuperar del beneficiario (Alcoa) la ayuda concedida ilegalmente a partir del 1 de enero de 2006. Para Fusina, la recuperación se refiere al periodo incluido entre el 1 de enero de 2006 y la fecha de esa Decisión; para Portovesme, entre el 1 de enero de 1996 y el 18 de enero de 2007.

El 19 de abril de 2010, Alcoa interpuso recurso de anulación<sup>20</sup> contra esta Decisión de la Comisión. El 9 de julio de 2010, el Tribunal desestimó la demanda de medidas provisionales presentada por Alcoa, Auto confirmado a su vez mediante Auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 2011<sup>21</sup>.

Ante el incumplimiento de la Decisión por Italia, dado que no ha procedido a la recuperación de las ayudas ilegales, la Comisión, el 23 de marzo de 2011, ha interpuesto una reclamación contra Italia ante el Tribunal de Justicia en aplicación del artículo 108.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La Comisión calcula que esta ayuda ilegal podría ascender a 295 millones de euros.

Tanto la planta de Fusina, en Venecia, como la de Portovesme están en graves dificultades<sup>22</sup>. En 2012, el Grupo Alcoa anunció la reducción de las plantas españolas de Avilés y La Coruña, también dedicadas al aluminio, en el marco de la reestructuración global de su producción de aluminio primario en las plantas repartidas por todo el mundo. La subida de los costes de producción tiene un papel destacado en la reestructuración.

### **3. Sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de julio de 2011**

Volvemos de nuevo con la Sentencia del Tribunal de Justicia, que desestima el recurso de casación presentado por Alcoa ante la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 25 de marzo de 2009.

Aunque Alcoa invoca dos motivos en su recurso de casación, la Sentencia divide su argumentación jurídica en cuatro cuestiones. Nos detendremos especialmente en tres de esas cuestiones: vigencia de la Decisión Alumix, calificación de las modificaciones posteriores de la tarifa y aplicación del procedimiento sobre ayudas nuevas.

#### **A) Alcance temporal de la Decisión Alumix**

Alcoa sostiene que el Tribunal de Primera Instancia interpretó incorrectamente la Decisión Alumix al considerar que tenía efectos limitados en el tiempo. Además, Alcoa aduce que, aun suponiendo que la Decisión Alumix hubiera

---

<sup>20</sup> El Tribunal de Instancia aún no ha resuelto este recurso en el momento de escribir este artículo; se trata del asunto T-177/10.

<sup>21</sup> Asunto C-446/10 P(R).

<sup>22</sup> El apartado 2 del Auto TJUE de 14 de diciembre de 2011, al que se alude en la anterior nota, da por cerrada la planta de Fusina, aunque actualmente sigue en funcionamiento. De acuerdo con las noticias publicadas en 2013 por el Metal Bulletin, el Grupo Alcoa anuncia que mantendrá la planta de Portovesme hasta el fin de 2014.

tenido efectos limitados en el tiempo, la declaración de la inexistencia de ayuda que figura en ella tiene una validez general, que no está limitada en el tiempo.

Procede recordar la mejorable redacción final de la Decisión Alumix a la que antes nos referimos. La Decisión, en ningún momento, cita expresamente el fundamento legal de la tarifa aplicable por ENEL desde 1996 hasta 2005, que había sido calificada como tarifa de mercado y, por tanto, en ningún caso, ayuda de estado. Ese fundamento legal no es otro que un Decreto-ley de 1995 que sometía la tarifa a una duración de diez años. La Decisión Alumix tampoco explicita una validez temporal de su análisis, aunque sí lo da a entender.

Lo cierto es que la Comisión, en la Decisión C 36/06, que incoa la investigación y motiva el recurso de Alcoa, describe la ayuda que se dispone a analizar de este modo: “La Comisión Europea aprobó la tarifa eléctrica preferencial para Alcoa en la Decisión C 38/1992. La decisión era válida hasta diciembre de 2005” (apartado 2.1). Como hemos visto, esto no es exacto: la tarifa aprobada en 1992 no es la misma que se aplica a partir de 1996.

Así resuelve la Sentencia la interpretación generosa que se realiza tanto en la Decisión impugnada como en la Sentencia recurrida:

*“A este respecto, la apreciación del Tribunal de Primera Instancia sobre el carácter limitado en el tiempo de la Decisión Alumix –contenida en el apartado 107 de la sentencia recurrida– se basa en determinadas verificaciones. En primer lugar, en el apartado 105 de dicha sentencia, el Tribunal de Primera Instancia declaró que en la Decisión Alumix la Comisión se había pronunciado sobre la tarifa del suministro eléctrico que ENEL había facturado a las fábricas de Alcoa de 1996 a 2005. Seguidamente, en ese mismo apartado, el Tribunal de Primera Instancia destacó que, aunque la Decisión Alumix no mencionaba el Decreto Ley de 1995, cuyo artículo 2 establecía la duración de la tarifa prevista en la Decisión núm. 13/92 del CIP, Alcoa se había referido expresamente a este Decreto Ley en su escrito de demanda, por lo que el Tribunal de Primera Instancia estimó oportuno citar un pasaje de éste que reflejaba las observaciones de esta última. Según el tenor de dicho pasaje, la privatización de Alumix SpA requería el apoyo del Gobierno italiano para que éste definiera junto con ENEL una tarifa de energía eléctrica respecto de las dos fábricas en cuestión, definiendo eventualmente para el futuro un contrato a largo plazo (diez años) a precios competitivos a nivel europeo. El Tribunal de Primera Instancia prosigue la cita añadiendo que el tratamiento de las sobrecargas previstas en la Decisión núm. 13/92 del CIP quedaba suprimida a partir del 31 de diciembre de 2005 y que, después de esa fecha, el tratamiento se pondría al mismo nivel que el del conjunto de los usuarios.” (apartado 40).*

No sirve de consuelo para Alcoa ni para el Gobierno italiano, pero la argumentación del Tribunal no hace sino reconocer que tanto la Comisión como el Tribunal de Primera Instancia tuvieron que esforzarse para corregir la defectuosa redacción de la Decisión Alumix.

En todo caso, dado que la tarifa fue prorrogada hasta 2010, esta circunstancia, junto a las modificaciones realizadas, sirve para motivar la oportunidad de valorar la tarifa dejando a un lado la Decisión Alumix.

## **B) Calificación de las modificaciones de la tarifa**

Otro capítulo esencial del presente caso es la valoración jurídica de las modificaciones acometidas en la tarifa, antes mencionadas<sup>23</sup>.

Alcoa defiende que se trata de modificaciones meramente técnicas, no sustanciales: el reembolso por ENEL, la transferencia de la gestión de la tarifa a la Cassa Conguaglio, la prórroga hasta 2010, no alteraban, a su juicio, el análisis realizado en la Decisión Alumix.

El Tribunal confirma la apreciación de la Comisión y del Tribunal de Primera Instancia, que afirmaron que esas modificaciones sí son sustanciales y, por tanto, la Decisión Alcoa de 2006 analizó una medida distinta a la que en su momento fue analizada en la Decisión Alumix de 1996.

En el nuevo mecanismo que permite la tarifa preferencial, cabe mencionar la controversia acerca de recursos estatales utilizados. Lo cierto es que, aunque se trata de un enfoque clásico en este tipo de asuntos, ni la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia ni la del Tribunal General se ven obligados a resolver sobre ello dado que Alcoa, en su defensa, no impugna la apreciación de la Comisión según la cual los recursos que permitían financiar la tarifa de que se trata son fondos estatales (apartado 27 STJUE y 67 STPI). Esta batalla sí es presentada por el Gobierno italiano y por Alcoa a lo largo del procedimiento formal posterior de la ayuda de Estado. Efectivamente, ambos defienden la ausencia de fondos estatales dado que la Cassa Conguaglio no puede disponer libremente de los recursos financieros que administra; tampoco empece este argumento el hecho de que la AEEG y el Ministerio de Hacienda puedan ejercer un cierto control sobre sus actividades, lo que no significa que el Estado pueda utilizar libremente los recursos en cuestión.

En este punto, la Comisión es rotunda: “la *Cassa Conguaglio* [...] administra el producto de la exacción parafiscal y está sujeta a las mismas restricciones,

---

<sup>23</sup> Cfr. Apartado 2.B).

puesto que no puede utilizar los fondos recaudados con fines distintos a los fijados por la ley (la financiación en condiciones de controlar y orientar la utilización de los recursos): la *Cassa Conguaglio* ejerce sus funciones contables según instrucciones precisas de la AEEG, la cual actúa en el marco de sus competencias estatutarias y/o en aplicación de la legislación nacional. Por lo tanto, los recursos administrados por la *Cassa Conguaglio* se mantienen permanentemente bajo control público. [...] Además de estar financiada mediante recursos públicos, la tarifa Alcoa es imputable al Estado, dado que la base jurídica de la medida consiste en disposiciones legales nacionales y en decisiones de la AEEG, que es un organismo público” (apartados 173 y 179 de la Decisión de 19 de noviembre de 2009 <sup>24</sup>).

En otra tajante consideración de esta Decisión de 2009, la Comisión afirma: “el mecanismo tarifario autorizado por la Comisión en el asunto Alumix ha experimentado una profunda reorganización que Alcoa pretende minimizar presentándolo como un simple detalle administrativo, a saber, el paso de una tarifa practicada por un proveedor de electricidad en las condiciones del mercado a una tarifa que de tarifa solo tiene el nombre y es el resultado de una subvención estatal”.

### **C) Sobre la aplicación del procedimiento sobre nuevas ayudas**

Alcoa defendió que la medida debía tratarse como una ayuda existente, en aplicación del artículo 1.b) inciso v del Reglamento 659/1999 <sup>25</sup>, mientras que el Tribunal de Justicia defiende la correcta consideración como nueva ayuda (artículo 1.c) <sup>26</sup>.

Alcoa había planteado que en el caso hipotético de que la tarifa pudiera haberse convertido en una ayuda con el transcurso del tiempo, sería como consecuencia de un cambio de las condiciones del mercado u otras circunstancias externas, es decir, a causa de la *evolución del mercado común*, en referencia expresa a la primera frase del citado inciso v) <sup>27</sup>. Llegados a este

---

<sup>24</sup> Cfr. notas 18 y 20.

<sup>25</sup> “La ayuda considerada como ayuda existente al poder acreditarse que en el momento en que se lleva a efecto no constituía una ayuda, y que posteriormente pasa a ser una ayuda debido a la evolución del mercado común y sin haber sido modificada por el Estado miembro. Cuando determinadas medidas pasen a ser ayudas tras la liberalización de una determinada actividad por la legislación comunitaria, dichas medidas no se considerarán como ayudas existentes tras la fecha fijada para la liberalización”.

<sup>26</sup> “nueva ayuda: toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes”.

<sup>27</sup> En la Decisión que finaliza el procedimiento de investigación sobre esta ayuda, ya citada, de fecha 19 de noviembre de 2009, la Comisión niega que, en la decisión de apertura del procedimiento, se haya basado en la segunda frase del artículo 1, letra b), inciso v), del Reglamento (CE) 659/1999 para concluir que la tarifa Alcoa constituye una nueva ayuda. Así dice esa frase: «cuando determinadas medidas pasen a ser ayudas tras la liberalización de una

punto, con lo que llevamos dicho, ya sabemos que este argumento estaba condenado al fracaso.

El apartado 132<sup>28</sup> de la Sentencia afirma que la medida no puede considerarse una ayuda existente, no solo porque se refiere a un período distinto del examinado en la Decisión Alumix, sino también porque ya no consiste en la aplicación por ENEL de la tarifa establecida en el Decreto de 1995, equivalente a una tarifa de mercado, sino en la concesión de un reembolso por la Cassa Conguaglio a partir de recursos públicos con el fin de compensar la diferencia entre la tarifa facturada por ENEL y la fijada en el Decreto de 1995 y prorrogada por el Decreto Ley de 2005.

Entre las exigencias que recoge la primera frase del inciso v del artículo 1.b) para poder calificar una ayuda como existente, se incluye la ausencia de modificación por el Estado miembro. Por tanto, calificadas esas modificaciones como esenciales, el Tribunal rechaza automáticamente el argumento de Alcoa.

Por otro lado, la Sentencia también puede resultar de interés dado que analiza un supuesto en que se termina aplicando el procedimiento de nueva ayuda a una medida sobre la que antes recayó una decisión de no ayuda. Precisa el Tribunal, y es importante, que: “el mero hecho de que siga aplicándose una medida (inicialmente considerada como no ayuda), en su caso tras la prórroga del acto jurídico por la que fue establecida, no la transforma en ayuda de Estado”. Quien pretenda invocar esta precisión en el futuro, deberá contextualizarla debidamente, salvo que, en sentencias posteriores, el Tribunal vuelva a expresarla.

---

determinada actividad por la legislación comunitaria, dichas medidas no se considerarán como ayudas existentes tras la fecha fijada para la liberalización». Resulta interesante recoger su conclusión (apartado 194): “por afán de exhaustividad, dado que el sector de la energía eléctrica se liberalizó para los consumidores comerciales tras la autorización de la tarifa Alumix original, que no constituía una ayuda, la Comisión examinó si procedía tener en cuenta la liberalización para determinar si la tarifa era una nueva ayuda o una ayuda existente. Alcoa afirma que no procede y la Comisión comparte esta opinión. La tarifa no se convirtió en una ayuda estatal como consecuencia de la apertura del sector de la electricidad a la competencia puesto que el marco de referencia adecuado para la evaluación de la ayuda concedida a Alcoa no es el mercado de la energía eléctrica (en el que Alcoa no opera), sino el del aluminio primario. Por otra parte, no existe ningún nexo de causalidad entre la liberalización del sector eléctrico y la decisión de financiar la tarifa mediante una contribución obligatoria.”

<sup>28</sup> En términos similares, el apartado 112: “Debe señalarse que, en el caso de autos, el Tribunal de Primera Instancia no se basó únicamente en la prórroga de la tarifa preferencial concedida a Alcoa, operada mediante el Decreto Ley de 2005, para considerar, en el apartado 133 de la sentencia recurrida, que la Comisión no había incurrido en un error manifiesto de apreciación al examinar la medida de que se trata desde el ángulo de las reglas aplicables a las ayudas nuevas, sino que también puso de relieve, en los apartados 131 y 132 de dicha sentencia, las modificaciones aportadas a la sustancia misma de esa medida por la República Italiana.”

El asunto de que se trate como ayuda existente o como ayuda nueva es un asunto sumamente importante desde varios puntos de vista. El económico, entre ellos. Alcoa invocó una jurisprudencia<sup>29</sup> en la que el Tribunal, una vez que se establece que un determinado régimen de ayudas no constituye una ayuda estatal, la Comisión solo puede reconsiderar su posición aplicando el procedimiento previsto para las ayudas existentes, y el efecto de la revisión, por lo tanto, solo puede ser *pro futuro*. La Sentencia niega que esa jurisprudencia sea aplicable a este caso, ya que, aquí, la Comisión no cuestiona en la Decisión controvertida su apreciación de la medida examinada en la Decisión Alumix.

Por último, un apunte sobre la confianza legítima, cauce por el que transcurre el grueso de los argumentos de Alcoa. Es interesante resaltar la doctrina que expone el Tribunal al respecto. Alcoa se había defendido alegando que la Comisión conocía las modificaciones de la tarifa que se había realizado aún antes de que la medida aprobada por la Decisión Alumix (modificaciones de 1999 y 2004) “expirara”; la Comisión, dice Alcoa, estaba al tanto de las mismas y no se había opuesto. Al respecto, el Tribunal afirma en que “el concepto de ayuda de Estado, existente o nueva, responde a una situación objetiva y no puede depender del comportamiento o de las declaraciones de las instituciones”, citando su Sentencia de 2 de diciembre de 2009, caso Comisión/Irlanda y otros, asunto C-89/09).

#### **4. Una reflexión sobre la vinculación de los precios a los costes reales. Situación en España**

La vinculación de los precios a los costes reales de los servicios de interés económico general es imprescindible para una correcta asignación de los recursos económicos comprometidos por la industria. Se trata de uno de los principios fundamentales que deben inspirar cualquier proceso de liberalización y modelo de regulación de los servicios de interés económico general, el energético entre ellos.

El Consejo Mundial de la Energía de 1995 ya reflejaba la necesidad de eliminar las subvenciones a la energía, de forma que se tomen decisiones racionales a costes reales, siendo conscientes de que el paso hacia unas tarifas basadas en costes reales en algunos casos puede tardar muchos años, en función de las características económicas, financieras y sociales.

---

<sup>29</sup> STJUE de 22 junio de 2006, asuntos acumulados C-182/03 y C-217/03, Bélgica/Comisión.

Estamos ante un asunto que aún no está cerrado<sup>30</sup>. En España mantenemos tarifas por debajo de coste. ¿Por qué en unos sectores sí y en otros no? ¿Admitiríamos que las estaciones de servicio vendieran, hoy, gasolina por debajo de coste?

El caso Alcoa, como ha quedado dicho, no puede ser examinado únicamente en el marco eléctrico. Iniciado en 1992 (comienzo de la primera investigación de la Comisión), ahora recorre su etapa más desagradable (recuperación de ayudas) y sí es un nuevo aviso. La liberalización de la electricidad en la Unión Europea debe cerrarse del todo y cerrarse bien, no en falso ni dando bandazos.

En 2007, el comisario de energía de la Comisión, Andris Piebalgs, en relación con la desaparición de las tarifas eléctricas para las grandes industrias, advertía de la necesidad de finalizar el diseño de su adaptación al mercado para evitar "engañarnos y hacer dumping (competencia desleal) dentro de la UE". Todo esto nos remite al proceso de la deslocalización, esa constante marea que acerca y aleja determinadas industrias y mano de obra de unos países y de unos continentes a otros.

En el caso de España, la doctrina recuerda con frecuencia la necesidad de mejorar este punto concreto. La liberalización del sector eléctrico acometida por la Ley 54/1997, "contenía un auténtico virus troyano que lo ha esterilizado, en buena medida, durante sus ya catorce años de existencia: los Gobiernos populares y socialistas han mantenido desde el año 2000 las tarifas para el consumo; fijándolas, en contra de lo dispuesto por la propia LSE, por debajo de los costes formados en el mercado mayorista. De esta manera, ha resultado prácticamente imposible la entrada de nuevos operadores en las actividades de generación que deben competir en el mercado mayorista (la generación en "régimen especial" no compite) y de comercialización. Evidentemente, al fijar las tarifas por debajo de los costes, se ha ido generando un déficit de ingresos para las compañías que ha superado los 24.000 millones de euros... Déficit, o más bien deuda –en más de 10.000 millones ya ha sido titulizada y transmitida-

---

<sup>30</sup> La Comisión Europea, el 24 de enero de 2007 (Decisión de 24 de enero de 2007, ayuda estatal C 3/2007 (NN 66/2006), tarifas eléctricas reguladas), abrió una investigación formal, en virtud de las normas en materia de ayudas estatales del Tratado CE, sobre la posible ayuda a las grandes y medianas empresas y a los operadores eléctricos tradicionales en España, en forma de tarifas eléctricas reguladas artificialmente bajas para la industria.

En conexión con lo anterior, cabe mencionar el Real Decreto 485/2009, de 3 de abril, sobre la puesta en marcha el suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica, que eliminó la tarifa para grandes consumidores industriales (G-4). Ese año, cuando desaparece esa tarifa, a la que se acogían cinco grandes empresas industriales fabricantes de aluminio y zinc electrolíticos y acerías integrales –Alcoa, entre ellas-, estos consumidores obtenían el menor precio del sistema, 3,58 cent €/kWh, un 29% del precio medio (12,54 céntimos de euro / kWh), según el Estudio de la Comisión Nacional de la Energía de 13 de octubre de 2010: "El consumo eléctrico en el mercado peninsular en el año 2009".



que los consumidores deberemos ir pagando junto con los costes actuales de suministro.

Además de semejante despropósito jurídico-económico; la fijación de las tarifas por debajo de los costes ha tenido un efecto letal sobre el desarrollo del mercado. Lo que ha hecho verdaderamente disfuncionales a los mercados eléctricos ha sido su diseño exclusivamente desde la oferta, inhabilitando a la demanda: los consumidores no tienen ni idea del coste real del suministro que reciben y, por lo tanto, carecen de incentivo alguno para modular su demanda. Por ello, no se han desarrollado nuevas formas de contratación, no han aparecido de forma clamorosa los diferentes costes por energías primarias y tecnologías de transformación en la generación (donde se sitúa la mayor parte de los costes de suministro), ni los consumidores han moderado sus consumos, impidiendo así la conservación de la energía... Tenemos un “mercado escaparate”, detrás del que se esconden las peores desventajas del antiguo modelo de regulación por costes del servicio y casi ninguna de las ventajas de los mercados competitivos<sup>31</sup>.

## 5. Conclusiones.

Esta Sentencia invita a tomar nota de las circunstancias que hacen que una medida que en su origen no fue calificada como ayuda de estado pueda ser calificada de modo diferente en atención a la posterior modificación en el mecanismo interno de la misma. En este caso, aunque la apariencia externa era la misma -Alcoa seguía pagando lo mismo por la electricidad que consumía-, la *razón* que conducía a ese pago no era la misma: al comienzo, la tarifa obedecía a criterios de mercado; después, las autoridades italianas de regulación sustituyeron el mercado mediante una reducción financiada a través de recursos estatales.

La Sentencia no aborda un interesante aspecto: la asunción de responsabilidades en el diseño y ejecución temporal de las modificaciones y las prórrogas de la tarifa. Lógicamente, no cabe descartar que el grupo mercantil interesado no colaborara de alguna forma, pero también es cierto que a quien se exige la devolución de la ayuda declarada incompatible con el mercado es a la mercantil.

Alcoa, como otras muchas empresas, ha mostrado a lo largo del procedimiento la necesidad que tiene para su actividad industrial, de contar con contratos de suministro garantizados a largo plazo. El análisis del caso Alcoa a través de las

---

<sup>31</sup> Juan DE LA CRUZ FERRER: “La estabilidad de la regulación económica”, Documento de trabajo para el Círculo Cívico de Opinión, 2012.

Decisiones de la Comisión sobre las ayudas estatales de 1996, 2006 y 2009; y de las Sentencias del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Justicia, muestra el esfuerzo en la aplicación de la política de competencia por las autoridades comunitarias, políticas y judiciales. Ahora bien, esa aplicación nunca es en vacío, sino que recae sobre un sector sujeto a una regulación sectorial, en este caso la energética.

La seguridad del suministro, la competitividad, la sostenibilidad medioambiental, y, todo esto sin riesgos, son los principios de la política energética de la Unión Europea. La aplicación de esta política tiene consecuencias positivas y negativas. La UE no puede improvisar en política energética; el parque de generación de electricidad no se cambia de la noche a la mañana.

Por otro lado, el caso Alcoa nos sitúa ante el fenómeno de la deslocalización, en este caso, de la producción y transformación de materias primas. A la espera de la plena liberalización del mercado, el Gobierno italiano –y no es el único– ha defendido la necesidad de prorrogar las tarifas preferenciales de electricidad para preservar y reforzar la competitividad de la industria europea. Si la Unión Europea quiere mantener y, en su caso, atraer, la localización en su suelo de plantas de producción de materia prima, llevará un coste que no siempre será fácil de admitir.