Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

de 25 de septiembre de 2024*

«Energía — Mercado interior de la electricidad — Región de cálculo de capacidad de intercambio — Región CORE — Adopción por la ACER de la metodología para el reparto de los costes de redespacho e intercambio compensatorio — Determinación del nivel de tolerancia para los flujos en bucle legítimos — Artículo 16, apartado 13, del Reglamento (UE) 2019/943»

En el asunto T-485/21,

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), con domicilio social en Bonn (Alemania), representada por los Sres. U. Karpenstein y K. Reiter, abogados,

parte demandante,

apoyada por

República Federal de Alemania, representada por los Sres. J. Möller y N. Scheffel, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), representada por los Sres. P. Martinet, Z. Vujasinovic y E. Tremmel, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. P. Goffinet y las Sras. L. Bersou y M. Shehu, abogados,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada),

integrado por el Sr. F. Schalin, Presidente, y la Sra. P. Škvařilová-Pelzl, el Sr. I. Nõmm, la Sra. G. Steinfatt y el Sr. D. Kukovec (Ponente), Jueces;

Secretaria: Sra. I. Kurme, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista los días 12 y 13 de junio de 2023;

* Lengua de procedimiento: alemán.

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), solicita la anulación de la resolución de la Sala de Recurso de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) de 28 de mayo de 2021 por la que se confirma la Decisión n.º 30/2020 de la ACER, de 30 de noviembre de 2020, sobre la propuesta de los gestores de redes de transporte de electricidad (en lo sucesivo, «GRT») de la región establecida para el cálculo de la capacidad de intercambio denominada «CORE», que incluye Bélgica, la República Checa, Alemania, Francia, Croacia, Luxemburgo, Hungría, los Países Bajos, Austria, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia (en lo sucesivo, «región CORE»), relativa a la metodología para el reparto de los costes de redespacho e intercambio compensatorio, y por la que se desestima su recurso en el asunto A-001-2021 (consolidado) (en lo sucesivo, «resolución impugnada»).

Antecedentes del litigio

2 La demandante es la autoridad reguladora nacional (en lo sucesivo, «ARN»), en el sentido del artículo 57, apartado 1, de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DO 2019, L 158, p. 125). De conformidad con el artículo 56, apartado 1, primera frase, punto 1, de la Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz — EnWG) (Ley relativa al Suministro de Gas y Electricidad), de 7 de julio de 2005 (BGBl. 2005 I, p. 1970), asume en Alemania las competencias atribuidas a las ARN por el Reglamento (UE) 2015/1222 de la Comisión, de 24 de julio de 2015, por el que se establece una directriz sobre la asignación de capacidad y la gestión de las congestiones (DO 2015, L 197, p. 24).

3 Con arreglo al artículo 74, apartado 1, del Reglamento 2015/1222, todos los GRT de cada región de cálculo de capacidad de intercambio deben elaborar, en el plazo máximo de dieciséis meses desde la toma de la decisión sobre las regiones de cálculo de capacidad de intercambio, una propuesta de metodología común de reparto de los costes de redespacho e intercambio compensatorio (en lo sucesivo, «metodología para el reparto de costes»).

4 El 17 de noviembre de 2016, la ACER adoptó, con arreglo al artículo 15 del Reglamento 2015/1222, la Decisión n.º 06/2016, sobre la determinación de las regiones de cálculo de capacidad de intercambio. El artículo 1 y el anexo I de dicha Decisión enumeran los territorios de los Estados miembros incluidos en la región CORE.

5 La propuesta de metodología para el reparto de costes de los GRT de la región CORE debería haberse presentado en el plazo de dieciséis meses desde la fecha de adopción de la referida Decisión, esto es, a más tardar el 17 de mayo de 2018.

6 Sin embargo, los GRT de la región CORE no presentaron tal propuesta dentro del plazo mencionado en el apartado 5 anterior. De conformidad con el artículo 9, apartado 4, del Reglamento 2015/1222, dichos GRT comunicaron a las ARN y a la ACER que necesitaban más

tiempo para elaborarla. La ACER informó de ello a la Comisión Europea, que entabló consultas con los GRT, las ARN y la ACER con el fin de ayudar a dichos GRT a elaborar la referida propuesta y presentarla lo antes posible para su aprobación.

7 El 27 de marzo de 2019, de conformidad con el artículo 9, apartado 7, letra h), del Reglamento 2015/1222, los GRT de la región CORE presentaron a todas las ARN de esta región una propuesta de metodología para el reparto de costes, acompañada de un documento explicativo. Las ARN disponían de un plazo de seis meses para pronunciarse sobre dicha propuesta, de conformidad con el artículo 9, apartado 10, del citado Reglamento.

8 El 26 de septiembre de 2019, a petición de las referidas ARN, la ACER decidió ampliar por seis meses el plazo que se les había concedido para la aprobación de la propuesta, esto es, hasta el 27 de marzo de 2020.

9 El 27 de marzo de 2020, el presidente del Foro de Regulación de Energía de la región CORE anunció en nombre de todas las ARN de la región que estas no estaban en condiciones de adoptar en esa fecha una decisión sobre la propuesta que se les había remitido, por considerarla muy incompleta, tanto que las ARN no podían ni aprobarla ni solicitar su modificación.

10 Ese mismo día, al no haber alcanzado las ARN de la región CORE un consenso sobre la propuesta de metodología para el reparto de costes presentada por los GRT, la ACER se declaró competente para adoptar una decisión sobre dicha propuesta, de conformidad con los artículos 5, apartado 3, y 6, apartado 10, del Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (DO 2019, L 158, p. 22), y con el artículo 9, apartado 11, del Reglamento 2015/1222. En virtud de esta última disposición, la ACER debía adoptar tal decisión en un plazo de seis meses, de conformidad con el artículo 6, apartado 12, letra a), del Reglamento 2019/942.

11 Tras un extenso período de cooperación, consultas y debates entre la ACER, todas las ARN y todos los GRT de la región CORE sobre la propuesta de metodología para el reparto de costes presentada por los GRT y sobre las sucesivas modificaciones introducidas a esta propuesta con ocasión de una serie de reuniones y rondas de votación, el Consejo de Reguladores de la ACER, compuesto por representantes de las ARN, emitió un dictamen favorable a la referida propuesta el 18 de noviembre de 2020, con arreglo al artículo 22, apartado 5, letra a), del Reglamento 2019/942.

12 El 30 de noviembre de 2020, la ACER adoptó, mediante la Decisión n.º 30/2020, la metodología para el reparto de costes [«Common methodology for redispatching and countertrading cost sharing for the Core CCR in accordance with Article 74 of Commission Regulation (EU) 2015/1222 of 24 July 2015»] que figura en el anexo I de dicha Decisión (en lo sucesivo, «metodología para el reparto de costes cuestionada»).

13 El 29 de enero de 2021, la demandante interpuso un recurso de anulación contra la Decisión n.º 30/2020 ante la Sala de Recurso de la ACER, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento 2019/942. Dicha Decisión también fue impugnada por otros GRT y otras ARN de la región CORE. El 18 de febrero de 2021, la Sala de Recurso consolidó todos estos recursos.

14 El 28 de mayo de 2021, la Sala de Recurso adoptó la resolución impugnada, mediante la cual confirmó la Decisión n.º 30/2020 y desestimó en su totalidad los recursos de anulación interpuestos contra esta Decisión.

Pretensiones de las partes

15 La demandante solicita al Tribunal General que:

– Anule la resolución impugnada.

– Con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal General no anule la resolución impugnada en su totalidad, anule esta última en la medida en que confirma los artículos 1, apartado 1, segunda frase, 2, apartado 2, letra j), 3 y 7 y el artículo 12, apartado 2, del anexo I de la Decisión n.º 30/2020.

– Condene en costas a la ACER.

16 La ACER solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

17 La República Federal de Alemania, que interviene en apoyo de las pretensiones de la demandante, solicita al Tribunal General que anule la resolución impugnada.

Fundamentos de Derecho

18 En apoyo de su recurso, la demandante invoca seis motivos.

19 El primer motivo se basa en que la resolución impugnada amplía de forma ilegal el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada, al incluir en él elementos de red distintos de los elementos de red entre zonas (en lo sucesivo, «interconectores»); el segundo, en que la resolución impugnada excluye de forma contraria a Derecho la toma en consideración de los flujos descongestionantes a la hora de asignar los costes; el tercero, en la determinación errónea del nivel de tolerancia para los flujos en bucle legítimos (en lo sucesivo, «nivel de tolerancia»); el cuarto, en la prioridad erróneamente concedida a los flujos en bucle respecto de los flujos internos en la determinación de las causas de las congestiones de red; el quinto, en el carácter ilegal del método aplicado, considerado en su conjunto, y, el sexto, en la irregularidad de la obligación, encomendada a los GRT, de presentar propuestas de modificación de la metodología para el reparto de costes cuestionada.

20 La ACER solicita que se desestimen por infundados todos los motivos invocados por la demandante.

21 El Tribunal General considera oportuno abordar sucesivamente, y en este orden, los motivos primero, cuarto y tercero.

Primer motivo, relativo al ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada

22 La demandante formula tres imputaciones en apoyo de su primer motivo, basado en que la resolución impugnada amplía de forma ilegal el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada, al incluir en él elementos de red distintos de los interconectores. Sin embargo, la demandante parece aceptar que las congestiones en elementos críticos de la red conllevan asimismo una restricción del comercio interzonal en el sentido del Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad (DO 2019, L 158, p. 54). Por lo tanto, según parece, la demandante admite, cuando menos con carácter subsidiario, la inclusión de los elementos críticos de la red internos en el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada.

23 En primer lugar, la demandante alega que el ámbito de aplicación así delimitado es incompatible con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 y con el artículo 74 del Reglamento 2015/1222.

24 En segundo lugar, la demandante, invocando la falta de base jurídica para la adopción de la metodología para el reparto de costes cuestionada, sostiene que, habida cuenta del principio de competencias de atribución, la ACER no puede justificar la ampliación del ámbito de aplicación de la referida metodología respecto del establecido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 basándose en la consideración de que las disposiciones del citado Reglamento y del Reglamento 2015/1222 no excluyen tal ampliación del ámbito de aplicación.

25 En tercer lugar, la demandante argumenta que el ámbito de aplicación ampliado de la metodología para el reparto de costes cuestionada tampoco puede justificarse sobre la base de consideraciones relativas a la seguridad de la operación y al principio de quien contamina paga.

26 La República Federal de Alemania comparte las alegaciones formuladas por la demandante.

27 La ACER rebate las alegaciones de la demandante y de la República Federal de Alemania.

Observaciones preliminares

28 Con carácter preliminar, en primer lugar, debe recordarse que la Sala de Recurso desestimó, en esencia, en los apartados 89 a 379 («First Consolidated Plea — Excessive scope of the RDCTCS and unlawful determination of XNEs»), 1078 a 1105 («Eighth Consolidated Plea — Polluter Pays Principle») y 1126 a 1191 (páginas 203 a 212) («Fourteenth Consolidated Plea — ACER exceeded its competence and infringed the principle of conferral») de la resolución impugnada las alegaciones basadas en la determinación contraria a Derecho del ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada.

29 Como se desprende esencialmente de los apartados 196 a 210 de la resolución impugnada, esta se basa en cierta medida en una interpretación del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 en el sentido de que refleja el principio de quien contamina paga. Del mismo modo, esta disposición exige determinar el origen de los flujos físicos que contribuyen a la congestión entre zonas sin limitar, en cambio, la asignación de los costes a las medidas correctoras aplicadas en relación con las congestiones en los interconectores.

30 Asimismo, como resulta, en esencia, de los apartados 173 a 180 de la resolución impugnada, la Sala de Recurso consideró que la metodología para el reparto de costes cuestionada era conforme con el artículo 74, apartado 2, del Reglamento 2015/1222, en la medida en que las acciones sobre los elementos de red incluidos en el ámbito de aplicación de dicha metodología tenían relevancia transfronteriza.

31 En segundo lugar, el examen del primer motivo supone determinar la base jurídica, el objeto y el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada, tal como fue confirmada por la resolución impugnada.

32 En un primer momento, por lo que respecta a la base jurídica y al objeto de la metodología en cuestión, procede señalar que esta fue adoptada de conformidad con el artículo 74 del Reglamento 2015/1222 y que el apartado 2 de dicha disposición dispone la adopción de medidas de reparto de los costes de las medidas correctoras de relevancia transfronteriza. Así pues, la mencionada metodología tiene por objeto repartir entre los GRT los costes derivados de la activación de las medidas correctoras costosas, a saber, el redespacho y el intercambio compensatorio.

33 A este respecto, el artículo 2, punto 13, del Reglamento 2015/1222 define la «medida correctora» como «cualquier medida aplicada por uno o varios GRT, manual o automáticamente, para mantener la seguridad operativa».

34 Según el punto 26 de dicho artículo 2, el «redespacho» es una medida, incluida la reducción, activada por uno o varios GRT o gestores de redes de distribución a través de la alteración de la generación, el diagrama de carga, o ambos, a fin de cambiar los flujos físicos del sistema eléctrico y aliviar una congestión física o asegurar de otra manera la seguridad del sistema.

35 Por su parte, el punto 27 del citado artículo 2 del Reglamento 2019/943 define la expresión «intercambio compensatorio» como el intercambio entre zonas iniciado por los gestores de las redes entre dos zonas de oferta para aliviar la congestión física.

36 La congestión, que constituye un riesgo para la seguridad de la operación que requiere de una medida correctora, se define en el artículo 2, punto 4, del Reglamento 2019/943, como «una situación en la que todas las solicitudes por parte de participantes en el mercado de comerciar entre zonas de red no pueden ser acogidas, pues afectarían significativamente a los flujos físicos sobre elementos de la red que no pueden acoger tales flujos».

37 Las congestiones son generadas por flujos físicos. La metodología para el reparto de costes cuestionada define varios tipos de flujos físicos. En particular, el artículo 2, apartado 2, letra a), de la metodología para el reparto de costes cuestionada define el flujo asignado como «un flujo físico sobre un elemento de la red en el que la fuente y el receptor están situados en zonas de oferta distintas». Un flujo interno, a tenor del artículo 2, apartado 2, letra o), de dicha metodología, es «un flujo físico sobre un elemento de la red en el que la fuente, el receptor y el elemento de red completo están situados en la misma zona de oferta». Según lo dispuesto en la letra p) de la citada disposición, un flujo en bucle es «un flujo físico en un elemento de la red en el que la fuente y el receptor están situados en la misma zona, y el elemento de la red, o parte de este, se halla en una zona distinta».

38 Por otro lado, procede señalar que el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 dispone el reparto de los costes de las medidas correctoras destinadas a aliviar las congestiones entre dos zonas de oferta en función de la contribución a la congestión de los flujos resultantes de

transacciones internas a una zona. En efecto, dispone, en particular, que, «al asignar los costes de las medidas correctoras entre los gestores de redes de transporte, las autoridades reguladoras analizarán en qué medida los flujos resultantes de transacciones internas a las zonas de oferta contribuyen a la congestión observada entre dos zonas de oferta, y asignarán los costes, en función de dicha contribución a la congestión, a los gestores de redes de transporte de las zonas de oferta que sean responsables de la creación de tales flujos, excepto en el caso de los costes inducidos por los flujos resultantes de transacciones internas a las zonas de oferta que estén por debajo del nivel esperado sin congestión estructural en una zona de oferta».

39 A este respecto, una zona de ofertas es, tal como la define el artículo 2, punto 65, del Reglamento 2019/943, «la mayor zona geográfica en la que los participantes en el mercado pueden intercambiar energía sin asignación de capacidad». En la actualidad, las zonas incluidas en la región CORE se corresponden, en la mayoría de los casos, con los territorios de los Estados miembros.

40 En un segundo momento, como se desprende del artículo 5, apartado 1, de la metodología para el reparto de costes cuestionada, para repartir los costes de las medidas correctoras es preciso identificar el elemento de red en el que se aplica efectivamente cada medida correctora.

41 Como se señala en los apartados 106 a 110 de la resolución impugnada, el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada no solo abarca los elementos de red entre zonas (interconectores), sino también todos los elementos de red internos con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV.

42 En efecto, la metodología para el reparto de costes cuestionada establece en su artículo 3, apartado 4, que todos los «elementos de la red de relevancia transfronteriza» pueden «tenerse en cuenta a efectos del reparto de costes».

43 Por una parte, la metodología para el reparto de costes cuestionada define los elementos de red de relevancia transfronteriza en su artículo 2, apartado 2, letra j), como «los elementos de la red […] identificados por sus efectos transfronterizos y en los cuales toda vulneración de los límites de seguridad de la operación debe gestionarse de forma coordinada».

44 A este respecto, resulta de los apartados 106 a 110 de la resolución impugnada —y es pacífico entre las partes— que el concepto de «elementos de red de relevancia transfronteriza» debe entenderse en el sentido en que figura en la definición contemplada en el artículo 5 de la metodología para el redespacho y el intercambio compensatorio coordinados en la región CORE adoptada, de conformidad con el artículo 35, apartado 1, del Reglamento 2015/1222, mediante la Decisión n.º 35/2020 de la ACER, de 4 de diciembre de 2020, sobre la metodología para el redespacho y el intercambio compensatorio coordinados en la región CORE (en lo sucesivo, «metodología RDCT»), y en el artículo 5 de la metodología para la coordinación regional de la seguridad de la operación en la región CORE, adoptada, de conformidad con el artículo 76, apartado 1, del Reglamento (UE) 2017/1485 de la Comisión, de 2 de agosto de 2017, por el que se establece una directriz sobre la gestión de la red de transporte de electricidad (DO 2017, L 220, p. 1), mediante la Decisión n.º 33/2020 de la ACER, de 4 de diciembre de 2020, sobre la metodología para la coordinación regional de la seguridad de la operación en la región CORE (en lo sucesivo, «metodología ROSC»).

45 Así pues, el concepto de «elementos de la red de relevancia transfronteriza» se refiere, por una parte, a todos los elementos críticos de la red, de conformidad con los artículos 5, apartado 1, y 7 de las metodologías comunes de cálculo de la capacidad diaria e intradiaria, adoptadas mediante la Decisión n.º 02/2019 de la ACER, de 21 de febrero de 2019, sobre las propuestas presentadas por los GRT de la región CORE relativas a las metodologías comunes de cálculo de la capacidad diaria e intradiaria (en lo sucesivo, «metodologías CCM»), a saber, actualmente, los interconectores y los elementos de red internos determinados por los GRT con un factor de distribución de la transferencia de energía —tal como se define este concepto en el artículo 2, punto 22, del Reglamento (UE) n.º 543/2013 de la Comisión, de 14 de junio de 2013, sobre la presentación y publicación de datos de los mercados de la electricidad y por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CE) n.º 714/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2013, L 163, p. 1)— igual o superior al 5 % y, por otra parte, y en principio, a todos los elementos de red internos con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV.

46 Según la definición que figura en el artículo 2, punto 69, del Reglamento 2019/943, un elemento crítico de la red es «un elemento de la red, situado dentro de una zona de ofertas o entre ellas, tenido en cuenta en el proceso de cálculo de la capacidad [de intercambio entre zonas de oferta], que limita la cantidad de energía que puede intercambiarse [entre estas]».

47 Los elementos críticos de la red son, por consiguiente, bien interconectores, bien elementos internos con un factor de distribución de la transferencia de energía igual o superior al 5 %. A efectos de la metodología para el reparto de costes cuestionada, son elementos críticos de la red todos los elementos de la red de relevancia transfronteriza y los elementos de red internos con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV.

48 Por otra parte, respecto al concepto de «acciones de redespacho y de intercambio compensatorio de relevancia transfronteriza» cabe señalar que el artículo 3, apartado 1, de la metodología para el reparto de costes cuestionada precisa que se refiere a las acciones de redespacho y de intercambio compensatorio con repercusión transfronteriza, identificadas mediante la metodología RDCT y la metodología ROSC.

49 De ello resulta, como han confirmado las partes, que, a efectos de la metodología para el reparto de costes cuestionada, las acciones de redespacho y de intercambio compensatorio con relevancia transfronteriza son, en principio, todas las acciones de redespacho y de intercambio compensatorio que tengan por objeto aliviar una congestión en elementos de la red de relevancia transfronteriza.

Análisis del ámbito de aplicación

– Sobre la amplitud del ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada

50 Según la demandante, deben excluirse del reparto los costes de las medidas correctoras atribuidos a los elementos de red internos que no sean interconectores o, en cualquier caso, que no sean críticos. En particular, la demandante sostiene que, en cualquier caso, las congestiones en los elementos de red con una tensión igual o superior a 220 kV son congestiones internas, no comprendidas en la definición de congestiones entre zonas de oferta en el sentido del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

51 Por consiguiente, procede examinar si la demandante alega fundadamente que el reparto de los costes de las medidas correctoras debe limitarse a los elementos críticos de la red, tal como resultan de las metodologías CCM, puesto que, según el artículo 2, punto 69, del Reglamento 2019/943, se trata de elementos que «[limitan] la cantidad de electricidad que puede intercambiarse». En consecuencia, solo una congestión en estos elementos sería una congestión entre zonas de oferta, en el sentido del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

52 En primer término, procede examinar si los elementos críticos de la red son los únicos que tienen relevancia transfronteriza en el sentido del artículo 74, apartado 2, del Reglamento 2015/1222.

53 Debe recordarse que, según el artículo 74, apartado 2, del Reglamento 2015/1222, la metodología para el reparto de costes cuestionada «[debe incluir] medidas de reparto de costes de acciones de relevancia transfronteriza». Por otro lado, el artículo 74, apartado 4, letra b), del mismo Reglamento establece que la metodología para el reparto de costes cuestionada debe definir «cuál de los costes en los que se incurra al utilizar la redistribución de carga o intercambio compensatorio para garantizar la firmeza de la capacidad de intercambio entre zonas de oferta, es apto para compartir entre todos los GRT de la región de cálculo de capacidad de intercambio», en el presente asunto, la región CORE.

54 Así pues, para determinar si la metodología para el reparto de costes cuestionada, tal como fue confirmada por la resolución impugnada, es compatible con el artículo 74, apartado 2, del Reglamento 2015/1222, es necesario examinar en qué medida las medidas correctoras cuyos costes pretende repartir dicha metodología tienen por objeto garantizar la firmeza de la capacidad interzonal.

55 Sin embargo, es preciso recordar que el Reglamento 2015/1222 es un acto de ejecución del Reglamento 2019/943, como se desprende del artículo 18, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 714/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1228/2003 (DO 2009, L 211, p. 15), posteriormente sustituido por el Reglamento 2019/943. Por lo tanto, es una norma jurídica de rango superior y posterior al Reglamento 2015/1222. Pues bien, salvo en el supuesto de que su sentido sea claro e inequívoco y, por consiguiente, no requiera interpretación alguna, las disposiciones de un reglamento de ejecución deben, en la medida de lo posible, ser objeto de una interpretación conforme con las disposiciones del Reglamento de base (sentencia de 28 de febrero de 2017, Canadian Solar Emea y otros/Consejo, T-162/14, no publicada, EU:T:2017:124, apartado 150). Así pues, el artículo 74 del Reglamento 2015/1222 debe interpretarse de conformidad con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

56 A este respecto, procede señalar que el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 no define ni los elementos de la red en los cuales las medidas correctoras aplicadas tienen por objeto aliviar las congestiones entre zonas de oferta, ni los elementos de la red que deben incluirse en el reparto de los costes de las medidas correctoras destinadas a aliviar tales congestiones.

57 En el mismo sentido, el artículo 2, punto 4, del Reglamento 2019/943 tampoco precisa cuáles son los elementos de la red en los que se producen las congestiones físicas, incluidas las asociadas al comercio interzonal.

58 Pues bien, el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 se refiere a los costes de las medidas correctoras activadas por los GRT para garantizar el comercio interzonal y, a continuación, exige asignar dichos costes entre los GRT en función de la medida en que los flujos resultantes de transacciones internas a las zonas de oferta contribuyan a la congestión observada entre dos zonas de oferta.

59 En consecuencia, atendiendo al objeto del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, es preciso determinar qué congestiones deben aliviarse de forma coordinada para garantizar el comercio interzonal, lo que, de conformidad con los apartados 54 y 55 de la presente sentencia, de la presente sentencia, permitirá posteriormente determinar si las medidas correctoras contempladas por la metodología para el reparto de costes cuestionada tienen por objeto garantizar la firmeza de la capacidad de intercambio entre zonas de oferta, en el sentido del artículo 74, apartado 4, letra b), del Reglamento 2015/1222.

60 En segundo término, es importante observar que, para llevar a cabo tal análisis con objeto de determinar qué medidas correctoras permiten garantizar el comercio interzonal y, por lo tanto, se ven afectadas por el reparto de los costes, es preciso aclarar el papel de las medidas correctoras en el contexto del proceso de cálculo de capacidad interzonal regulado por las metodologías CCM y en el contexto del proceso de evaluación regional de la seguridad de la operación establecido por la metodología ROSC, de conformidad con el artículo 76, apartado 1, letra b), del Reglamento 2017/1485 (en lo sucesivo, «proceso CROSA»).

61 En primer lugar, se ha de señalar que el proceso de cálculo de capacidad interzonal comienza dos días antes del suministro de la electricidad y sirve para determinar la cantidad de energía que puede intercambiarse entre zonas de oferta dentro de los límites de seguridad de la operación.

62 El proceso de cálculo de capacidad se lleva a cabo únicamente en los elementos críticos de la red. Por una parte, los GRT pueden limitar, antes de la apertura del mercado, la cantidad de energía que pueden intercambiar los participantes, con el fin de respetar los límites de seguridad de la operación. Por otra parte, este proceso también utiliza medidas correctoras como el redespacho y el intercambio compensatorio. Estas medidas correctoras, que, de conformidad con el artículo 16, apartado 4, del Reglamento 2019/943, podrían activarse para maximizar la capacidad interzonal disponible, son contempladas por los GRT, pero aún no se despliegan.

63 En efecto, al calcular la capacidad interzonal no se activa medida correctora alguna y no se incurre en ningún coste.

64 En segundo lugar, debe observarse que las medidas correctoras costosas de redespacho y de intercambio compensatorio solo entran en juego en el marco del proceso CROSA, estrechamente asociado al cálculo de capacidad interzonal.

65 Con arreglo al artículo 76, apartado 1, letra b), inciso iii), del Reglamento 2017/1485, que regula la preparación coordinada de las medidas correctoras de relevancia transfronteriza y, como se desprende del artículo 3, apartado 2, letra b), de la metodología de seguridad (ROSC), el objetivo del proceso CROSA es coordinar, validar y aplicar las medidas correctoras de relevancia transfronteriza. Como resulta de los artículos 5 y 9 de dicha metodología ROSC, las medidas correctoras de relevancia transfronteriza son todas aquellas medidas que, cuando menos en algunos casos, son aptas para resolver las vulneraciones de los límites de corriente en los

elementos de red de relevancia transfronteriza, a saber, en principio, todos los elementos críticos de red que se toman en consideración para el cálculo de la capacidad de intercambio entre zonas de oferta y los demás elementos de red con una tensión igual o superior a 220 kV.

66 Asimismo, según el considerando 12 y el artículo 5, apartado 1, de la metodología ROSC, el proceso CROSA garantiza, en principio, la seguridad de la operación de todos los elementos de red con una tensión igual o superior a 220 kV tras conocerse los resultados de mercado y asignarse la capacidad interzonal. En ese momento, los GRT disponen de información detallada sobre la energía que se inyectará en la red o se extraerá de esta.

67 El proceso CROSA comienza, de conformidad con los artículos 13 y 14, apartado 1, de la metodología ROSC, con la evaluación local de la seguridad de la operación por cada uno de los GRT en su propia red, lo que da lugar a la creación, por cada GRT, de un modelo de red individual.

68 A continuación, con arreglo al artículo 18 de la metodología ROSC, se facilitan los modelos de red individuales a los coordinadores regionales y estos los fusionan a fin de crear un modelo de red común para todas las horas del día, el cual incluye «un conjunto de datos de toda la Unión […] que describen las características […] de una red energética», de conformidad con el artículo 2, punto 2, del Reglamento 2015/1222.

69 Cuando un flujo en un elemento de red rebasa el flujo máximo, es necesario preparar y aplicar una medida correctora al efecto de respetar los límites de seguridad de la operación.

70 Como se desprende del considerando 10 de la metodología ROSC, en el marco del proceso CROSA se prevé optimizar las medidas correctoras.

71 Más concretamente, esta optimización dentro del proceso CROSA, descrita en el artículo 2, apartado 1, letra p), de la metodología ROSC, implica determinar de manera precisa en cada iteración qué congestión debe gestionarse de forma coordinada y en qué elemento de red, sea crítico o no.

72 De este modo, entre todas las medidas correctoras disponibles de los GRT, se identifica, para cada hora incluida en el modelo de red común, la medida correctora más eficiente y rentable, de conformidad con el artículo 76, apartado 1, letra b), inciso iii), del Reglamento 2017/1485, y capaz de resolver todas las congestiones en todos los interconectores y en todos los elementos de red internos con una tensión igual o superior a 220 kV en el modelo de red común, sin generar nuevas congestiones, con arreglo a los artículos 20, 23, 24 y 27, apartado 1, de la metodología ROSC.

73 En tercer término, a la luz de lo anterior, procede analizar si, como sostiene la demandante, solo deben incluirse en el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada los costes derivados de las medidas correctoras aplicadas en los elementos críticos de la red (y, por ende, solo los interconectores o los elementos de red internos con un factor de distribución de la transferencia de energía igual o superior al 5 %). A tal fin, como se ha señalado en el apartado 59 de la presente sentencia, es preciso determinar qué congestiones deben aliviarse de forma coordinada para garantizar el comercio interzonal.

74 A este respecto, en primer lugar, no puede ser contrario al artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 el mero hecho de que se incluyan, en el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada, los costes generados por la congestión en los

elementos de red con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV, ya que la citada disposición implica únicamente determinar cuáles son las congestiones que deben aliviarse de forma coordinada para garantizar el comercio interzonal.

75 En segundo lugar, el GRT puede utilizar un nivel máximo el 30 % de la capacidad de cada uno de los elementos críticos de la red para aliviar las congestiones en ellos, siempre que, como establece el artículo 16, apartado 8, párrafo primero, letra b), del Reglamento 2019/943, el 70 % de dicha capacidad siga estando disponible para el comercio interzonal, con arreglo al artículo 16, apartados 1 y 8, del Reglamento 2019/943.

76 Sin embargo, el hecho de que las congestiones puedan aliviarse utilizando hasta el 30 % de la capacidad de un subgrupo de elementos de red no implica que solo deban repartirse los costes de las medidas correctoras desplegadas en él.

77 En tercer lugar, es preciso señalar que la firmeza de la capacidad mínima del 70 % de cada elemento crítico de la red se obtiene del modo más eficiente mediante la optimización de las medidas correctoras activadas sobre todos los elementos de red con una tensión igual o superior a 220 kV. Así, dicha optimización de las medidas correctoras activadas sobre todos estos elementos permite alcanzar los objetivos del Reglamento 2019/943, en particular que las señales del mercado se verifiquen para aumentar la eficiencia y la seguridad del suministro, de conformidad con el artículo 1, letra a), del Reglamento 2019/943.

78 La referida optimización contribuye a rebajar los costes de las medidas correctoras, permitiendo así limitar la reducción de capacidad interzonal, como se infiere del artículo 16, apartado 4, del Reglamento 2019/943.

79 En cuarto lugar, cuando las medidas correctoras activadas por un GRT sobre los elementos internos no críticos de la red son parte de la solución óptima necesaria para mitigar también las congestiones en elementos críticos de la red, los costes relacionados con los primeros elementos deben repartirse entre los GRT de la misma manera que los correspondientes a los segundos. En consecuencia, la no inclusión de los elementos de red con una tensión igual o superior a 220 kV en el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de los costes daría lugar a una limitación injustificada, en particular a la luz del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, el cual exige que se repartan todos los costes de las medidas correctoras activadas para resolver una congestión entre zonas de oferta, con excepción de los costes relativos a los flujos que contribuyan a la congestión observada entre dos zonas de oferta que no superen el nivel de tolerancia.

80 Si el reparto de costes se limitara a los elementos críticos de la red, tal reparto resultaría aleatorio, ya que los costes asociados a la gestión de las congestiones se asignarían de manera diferente en función del elemento sobre el que se activara una medida correctora. Como observa acertadamente la ACER, ello conduciría a una discriminación entre los diferentes elementos de red —y, por ende, entre los GRT propietarios de esos elementos— que no contempla la normativa de que se trata.

81 Por consiguiente, los flujos resultantes de transacciones internas que contribuyan a la congestión observada entre dos zonas de oferta, descritos en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, que reduzcan la capacidad de intercambio en los elementos críticos de la red, no

pueden recibir un trato distinto en el reparto de los costes cuando esos flujos transiten por elementos no críticos de la red. Las medidas correctoras activadas en estos dos grupos de elementos son optimizadas con miras a resolver los problemas asociados a las congestiones.

82 En quinto lugar, las medidas correctoras activadas en elementos no críticos de la red pueden, en ocasiones, resolver las congestiones en elementos críticos de la red, como observa la ACER en respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal General.

83 En consecuencia, cuando estas medidas correctoras pueden contribuir a resolver tales congestiones en elementos críticos de la red, sus costes deben compartirse, de conformidad con el principio de quien contamina paga. En cambio, el hecho de que, en un momento dado, las referidas medidas correctoras no puedan contribuir a resolver una congestión en los elementos críticos de la red, no implica que los elementos en los que se activan tales medidas correctoras dejen de estar relacionados con el comercio interzonal. En efecto, por una parte, pese a lo anterior, estas medidas correctoras fueron escogidas en el marco del proceso CROSA, habida cuenta de las demás congestiones y medidas correctoras, con el fin de encontrar la solución óptima a nivel regional. Por otra parte, esta congestión, en la medida en que esté causada por un flujo transfronterizo, a saber, un flujo en bucle, tiene relevancia transfronteriza.

84 Además, como enuncia el considerando 35 del Reglamento 2019/943, en un mercado abierto y competitivo, los GRT deben ser compensados, tanto por los gestores de las redes de transporte de las que proceden los flujos transfronterizos como por los gestores de las redes donde estos flujos terminan, por los costes derivados de acoger en sus redes flujos eléctricos transfronterizos.

85 Así pues, según el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, para el comercio interzonal son potencialmente pertinentes las medidas correctoras sobre todos los elementos de la red incluidos en el proceso CROSA, con independencia de su factor de distribución de la transferencia de energía, que es un concepto recogido en las metodologías CCM que no puede determinar el reparto de los costes con arreglo al artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

86 En cualquier caso, procede observar que, si los GRT determinan que un elemento no crítico de la red con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV no puede en ningún caso contribuir a garantizar la seguridad regional y la firmeza de la capacidad interzonal asignada, pueden, de conformidad con los artículos 5, apartado 1, letra b), y 7, apartado 3, letra b), de la metodología ROSC, excluir dicho elemento del proceso CROSA y, por consiguiente, del reparto de costes.

87 En sexto lugar, en relación con el considerando 12 del Reglamento 2015/1222, que exige la coordinación entre las medidas correctoras transfronterizas e internas, debe señalarse que todas las medidas correctoras en el marco del proceso CROSA tienen relevancia transfronteriza, mientras que las demás son internas. Así pues, el proceso CROSA garantiza la coordinación con las medidas correctoras internas y vela también por la seguridad de los elementos de red «internos».

88 En ausencia de una gestión coordinada mediante el proceso CROSA, existiría el riesgo de vulnerar los límites de la seguridad de la operación, poniendo en peligro el comercio interzonal. En efecto, es preciso señalar que la operatividad de la red es un requisito *sine qua non* para la seguridad del suministro energético, dado que, como enuncia el considerando 2 del Reglamento 2015/1222, la electricidad solo puede llegar a los ciudadanos de la Unión a través de la red.

89 Por lo tanto, las congestiones «entre zonas» son todas las congestiones que se gestionan actualmente en la región CORE de forma coordinada en el marco del proceso CROSA. En consecuencia, el principio de quien contamina paga debe aplicarse a los costes de esta gestión coordinada.

90 Procede señalar que la coordinación y el reparto de los costes no dependen de si existe en un momento dado un intercambio o un flujo asignado concreto en un elemento de red, puesto que todas las medidas correctoras activadas en todos los elementos de la red, críticos y no críticos, con una tensión igual o superior a 220 kV, pueden contribuir a facilitar el comercio interzonal, mientras que la medida concreta en que lo hacen puede variar en función, en particular, de la topología de la red, de las condiciones de mercado y de los programas específicos de producción y consumo. Por lo tanto, no es posible excluir de entrada del ámbito de aplicación de la metodología de reparto de costes cuestionada los elementos de red con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV.

91 En séptimo lugar, como resulta del apartado 167 de la resolución impugnada, sin que ello haya sido rebatido por las partes, los elementos de red con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV fueron considerados elementos de relevancia transfronteriza en la medida en que, en ausencia de intercambios de energía, carecerían de congestión estructural. Además, como se desprende de dicho apartado, todos los GRT de la región CORE indicaron en la nota explicativa de la metodología ROSC que consideraban que esos elementos eran los más pertinentes para el proceso CROSA.

92 A este respecto, de la página 8 de la nota explicativa de la metodología ROSC, sobre la que, por lo demás, las partes tuvieron la oportunidad de exponer su parecer en la vista, se desprende que los GRT entendieron que los elementos de red más pertinentes para el proceso CROSA eran aquellos con un nivel de tensión de 220 kV y de 380 kV, «dado que estos elementos se [utilizaban] para facilitar los intercambios de energía entre zonas de oferta en el sistema energético europeo».

93 En la nota explicativa de la metodología ROSC, los GRT explicaron que los elementos de red con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV facilitan los intercambios de electricidad entre zonas de oferta en el sistema energético europeo. Sin embargo, los GRT no determinaron qué elementos debían tenerse en cuenta en el reparto de los costes de las medidas correctoras.

94 Por otro lado, en la región CORE se escogió el nivel de tensión de 220 kV debido a la configuración particularmente mallada de su red, siendo así que el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 no impedía escoger soluciones alternativas, como se aclaró en la vista.

95 Además, en este contexto, es necesario repartir los costes para alcanzar el objetivo de crear a escala europea un mercado de la electricidad integrado.

96 *A fortiori*, el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada no está definido geográficamente y no puede limitarse únicamente a los elementos de red situados en la frontera entre dos zonas de oferta o a los interconectores entre las redes nacionales de los Estados miembros. En cambio, como se ha señalado en el apartado 59 de la presente sentencia, el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 exige identificar qué congestiones deben aliviarse de forma coordinada para garantizar el comercio interzonal.

97 Habida cuenta de lo anterior, la demandante se equivoca al sostener que la resolución impugnada es contraria al artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, ya que solo deben incluirse en el reparto de los costes los interconectores o, a lo sumo, elementos críticos de la red.

98 En la región CORE, todas las congestiones aliviadas mediante las medidas correctoras activadas con arreglo a la metodología ROSC, establecida por la Decisión n.º 33/2020 y confirmada por la resolución impugnada, corresponden a «congestiones entre […] zonas» contempladas en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

99 Asimismo, debe observarse que, en la región CORE, todas las medidas correctoras activadas de conformidad con la metodología ROSC establecida por la Decisión n.º 33/2020 contribuyen a garantizar la firmeza de la capacidad de intercambio entre zonas de oferta, de conformidad con el artículo 74, apartado 4, letra b), del Reglamento 2015/1222.

100 Por lo tanto, la resolución impugnada tampoco puede considerarse contraria al artículo 74 del Reglamento 2015/1222, interpretado de conformidad con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943. En consecuencia, la Sala de Recurso de la ACER desestimó acertadamente el recurso interpuesto contra la metodología para el reparto de costes cuestionada.

101 Las alegaciones formuladas por la demandante contra la resolución impugnada no pueden invalidar esta conclusión.

102 Para empezar, por lo que respecta a la alegación de la demandante de que solo una congestión en un interconector o, a lo sumo, en un elemento crítico de la red es una congestión cuyos costes no pueden asignarse sobre la base del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, debe observarse que, en el contexto de la aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada, los costes relativos a los elementos no críticos de la red únicamente son asignados de conformidad con esta disposición en el supuesto de que la congestión que se produzca en ellos esté causada por flujos en bucle, tal como se definen en el apartado 37 de la presente sentencia, que superen el nivel de tolerancia a que se refiere el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

103 Según el considerando 6 de la metodología para el reparto de costes cuestionada, los flujos en bucle que superan el nivel de tolerancia son el principal desencadenante de congestiones cuyos costes se reparten. Ello resulta de la apreciación de que las congestiones causadas por flujos internos corren a cargo del propietario del elemento de red congestionado, mientras que, como se desprende del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, los costes generados por flujos resultantes de transacciones internas que contribuyen a la congestión observada entre dos zonas de oferta deben repartirse proporcionalmente entre los GRT.

104 Pues bien, un flujo en bucle es un «flujo transfronterizo» en el sentido del artículo 2, punto 3, del Reglamento 2019/943, a saber «un flujo físico de electricidad en una red de transporte de un Estado miembro que procede de la incidencia de la actividad de productores, los clientes, o ambos, fuera de dicho Estado miembro en su red», el cual no se limita únicamente a elementos críticos de la red.

105 Por lo tanto, una congestión causada por un flujo transfronterizo, como un flujo en bucle, no puede calificarse de congestión excluida del ámbito de aplicación del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

106 Además, cuando una congestión en un elemento no crítico de la red solo esté causada por flujos internos, los costes de las medidas correctoras destinadas a resolver esa congestión los sufragará, en cualquier caso, el propietario de ese elemento de red, de conformidad con el artículo 76, apartado 1, letra b), inciso v), del Reglamento 2017/1485. Así, contrariamente a lo alegado por la demandante, el principio de que quien contamina paga sigue siendo la excepción a la regla, ya que este principio solo se aplica *de facto* a los flujos en bucle que superan el nivel de tolerancia, mientras que el principio de que el propietario paga se aplica a otros flujos, como los flujos en bucle que están por debajo del nivel de tolerancia y los flujos internos.

107 Por añadidura, una congestión que no es una congestión «entre zonas de oferta» en el sentido del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 es la que se produce en los elementos de red excluidos de la coordinación regional de la seguridad de la operación, bien porque así lo hayan decidido los GRT, bien porque se trata de elementos excluidos desde el principio de la aplicación coordinada de medidas correctoras, a saber, los elementos de red con un nivel de tensión inferior a 220 kV.

108 Seguidamente, es preciso señalar que la única excepción a la regla establecida en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, según la cual deben repartirse los costes asociados a las medidas correctoras relativas a flujos resultantes de transacciones internas que contribuyen a la congestión observada entre dos zonas de oferta, es la relativa a los flujos de este tipo que no superen el nivel de tolerancia, cuyos costes debe sufragar el propietario del elemento de la red congestionado.

109 A este respecto, debe observarse que, contrariamente a lo que sostiene la demandante, el legislador no quiso excluir del reparto de costes a un conjunto de elementos de la red, ya que estableció, en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, la asignación de los costes generados por el alivio coordinado de las congestiones entre zonas.

110 De igual modo, el hecho de que el artículo 76, apartado 1, letra b), inciso v), del Reglamento 2017/1485 ofrezca la posibilidad de adoptar otras metodologías al fin de repartir los costes de las distintas medidas correctoras a que se refiere el artículo 22 de dicho Reglamento, completando, cuando proceda, la metodología común desarrollada de conformidad con el artículo 74 del Reglamento 2015/1222, carece de pertinencia para la interpretación del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, que es, además, una norma de rango superior.

111 A continuación, procede desestimar la alegación de la demandante según la cual el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada, tal como fue confirmado por la resolución impugnada, es contrario a los artículos 290 TFUE, apartado 1, y 291 TFUE o carece de base jurídica, en la medida en que la ACER amplió el ámbito de aplicación previsto por la normativa.

112 En particular, las medidas correctoras sobre los elementos de red con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV permiten el comercio interzonal, ayudan a prevenir la reducción de capacidad interzonal y garantizan la firmeza de dicha capacidad, de conformidad con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

113 Del mismo modo, y dado que el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada es conforme con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, no puede reprocharse a la ACER que lo ampliara más allá de lo que establece el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, basándose en el principio de que quien contamina paga.

114 Asimismo, procede desestimar las alegaciones de la demandante basadas en una vulneración de los principios relativos a la delegación de facultades enunciados en la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), p. 9.

115 A este respecto, debe recordarse que la ACER es una agencia de la Unión creada por el legislador al adoptar el Reglamento 2019/942. Como se indica acertadamente en los apartados 1151 a 1158 de la resolución impugnada, las facultades de la ACER para adoptar una decisión como la metodología para el reparto de costes cuestionada están reguladas por dicho Reglamento, en particular por el artículo 6 de este, así como por el artículo 74 del Reglamento 2015/1222 y el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

116 Como se desprende del apartado 10 de la presente sentencia, la ACER se declaró competente para adoptar una decisión debido a que las ARN de la región CORE no habían alcanzado un consenso sobre la propuesta de metodología para el reparto de costes presentada por los GRT, de conformidad con los artículos 5, apartado 3, y 6 del Reglamento 2019/942 y con el artículo 9, apartado 11, del Reglamento 2015/1222.

117 Las facultades de que disponía la ACER para adoptar la metodología para el reparto de costes cuestionada están, por consiguiente, delimitadas con precisión y, con arreglo a los artículos 28 y 29 del Reglamento 2019/942, pueden ser objeto de control judicial a la luz de los objetivos fijados por la Comisión en el Reglamento 2015/1222 y por el legislador en el Reglamento 2019/943 (véase, por analogía, la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2014:18, apartado 53).

118 Así pues, la Sala de Recurso desestimó acertadamente las alegaciones formuladas por la demandante sobre este particular.

119 Por último, tampoco puede prosperar la alegación formulada en la vista por la República Federal de Alemania, basada en la génesis legislativa del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, según la cual el legislador quiso excluir del reparto entre los GRT los costes derivados de las medidas correctoras desplegadas sobre los elementos situados dentro de las zonas de oferta cuando, al redactar esta disposición, rehusó modificar su tenor literal sustituyendo la parte de frase «la congestión observada entre dos zonas de oferta» por la expresión «la congestión observada entre las zonas de oferta y dentro de ellas».

120 A este respecto, con independencia de si la República Federal de Alemania puede basarse en documentos relativos a la negociación tripartita legislativa para demostrar cuál era la voluntad del legislador cuando adoptó el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, basta señalar que la posible negativa a incluir expresamente las congestiones dentro de una zona de oferta no es determinante para saber cuáles son los elementos que han de tomarse en consideración para apreciar el grado de contribución a las congestiones «entre dos zonas de oferta».

121 Como se desprende de los apartados 56 a 59 y 109 de la presente sentencia, el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 no define los elementos de la red que deben incluirse en el reparto de los costes derivados de las medidas correctoras destinadas a aliviar las congestiones entre zonas, lo que no significa que el legislador pretendiera excluir del reparto de los costes a un grupo de elementos de red.

122 Por lo tanto, procede desestimar las alegaciones de la demandante según las cuales, sobre la base del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 y del artículo 74 del Reglamento 2015/1222, deben excluirse de la metodología para el reparto de costes cuestionada los elementos de red internos.

– Sobre los incentivos derivados de la inclusión de los elementos de red internos en el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada

123 Es preciso señalar que el hecho de que se incluyan en el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada todos los elementos de la red internos, en particular aquellos con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV, no implica el establecimiento de incentivos contrarios a los objetivos del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

124 A este respecto, debe recordarse que el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 obliga a los GRT a sufragar los costes de las medidas correctoras asociados a los flujos resultantes de transacciones internas que contribuyan a la congestión observada entre dos zonas de oferta que no superen el nivel de tolerancia. Esto anima a los GRT a estructurar su propia red de modo que esta pueda acoger tales flujos cuando estos no superen el nivel de tolerancia, el cual corresponde al nivel de flujos en bucle esperado sin congestión estructural en una zona de oferta.

125 En cambio, el marco jurídico pertinente no obliga a los GRT a estructurar sus redes de forma que acojan los flujos en bucle que estén por encima del nivel de tolerancia mencionado en el apartado 124 de la presente sentencia. En efecto, estos flujos son, por naturaleza, inesperados e imprevisibles y escapan al control del GRT.

126 Sobre este particular, cabe señalar que, como se indica en el considerando 27 del Reglamento 2019/943, la reducción de los efectos de los flujos en bucle y de las congestiones internas en el comercio interzonal es uno de los objetivos principales que pretendía alcanzar el legislador europeo al establecer este marco normativo.

127 Del mismo modo, de la página 59 de la evaluación de impacto de la Comisión, de 30 de noviembre de 2016, efectuada en el contexto de la elaboración del paquete legislativo en materia de energía [SWD(2016) 410], se desprende que los flujos en bucle pueden reducir la capacidad interzonal y dar lugar a un redespacho fuera de mercado y costoso, y a importantes distorsiones de los precios y señales de inversión en las zonas vecinas. Esto entraña una pérdida considerable de prosperidad.

128 Además, la exclusión de los elementos no críticos de la red conduciría a una situación en la que el GRT emisor de los flujos en bucle carecería de incentivos para invertir lo suficiente en su red, ya que no sufragaría el coste total de las medidas correctoras necesarias para resolver las congestiones que él mismo causó. En efecto, solo este GRT, que es conocedor y responsable de su red, puede adoptar otras medidas necesarias, como la reconfiguración de su zona o la realización de inversiones en su red. En este contexto, debe recordarse que, según el artículo 35, apartado 5, del Reglamento 2019/943, cada GRT es responsable de su propia red y, por ende, los GRT vecinos no deben soportar las consecuencias de sus problemas internos.

129 Además, si cada uno de los dos GRT responsables y vecinos se viera incentivado a invertir en su propia red, ya sea para acoger o para reducir los flujos en bucle, y ambos no actuaran de forma coordinada, ello conduciría a una sobreinversión y a una asignación inadecuada de los recursos, como señaló acertadamente la ACER en el punto 261 de su escrito de contestación a la demanda.

130 Habida cuenta de las apreciaciones anteriores, procede observar que no cabe aceptar que un GRT quede exento de los costes que ocasione, con sus flujos en bucle por encima del nivel de tolerancia, a los demás GRT en los elementos no críticos de sus redes, aun cuando las medidas correctoras sobre esos elementos contribuyan a garantizar el comercio interzonal.

131 Además, tal enfoque sería contrario al principio de solidaridad energética, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia.

132 El principio de solidaridad energética conlleva derechos y obligaciones tanto para la Unión como para los Estados miembros, y la Unión está sujeta a una obligación de solidaridad frente a los Estados miembros y estos a una obligación de solidaridad entre ellos y con respecto al interés común de la Unión y de las políticas que esta lleva a cabo (sentencia de 15 de julio de 2021, Alemania/Polonia, C-848/19 P, EU:C:2021:598, apartado 49).

133 En estas circunstancias, sería contrario a dicho principio permitir que los GRT emisores de flujos en bucle en tránsito por otras zonas de oferta eludan los costes de las medidas correctoras activadas en pro del interés común con el fin de optimizar la capacidad interzonal, garantizando, al mismo tiempo, de la manera más eficiente posible, la seguridad de la red, lo cual redunda en beneficio de todos los GRT y, por ende, de los consumidores de electricidad.

134 Habida cuenta de las apreciaciones anteriores, procede desestimar el primer motivo.

Cuarto motivo, relativo a la priorización de los flujos en bucle

135 Mediante su cuarto motivo, la demandante, apoyada por la República Federal de Alemania, alega que la metodología para el reparto de costes cuestionada establece erróneamente como fuente de congestión, en su artículo 7, apartado 6, letra a), una priorización de los flujos en bucle respecto de los flujos internos, que da lugar a una penalización de estos últimos flujos.

136 Según la demandante, la toma en consideración preferente de los flujos en bucle respecto de los flujos internos en la determinación de las causas de las congestiones vulnera el principio de que quien contamina paga, da lugar a incentivos erróneos y es incompatible con los principios de equidad y de no discriminación.

137 En primer lugar, la demandante sostiene que la toma en consideración preferente de los flujos en bucle respecto de los flujos internos en el reparto de costes vulnera el principio de quien contamina paga consagrado en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943. Aduce que, en efecto, los flujos en bucle y los flujos internos contribuyen físicamente del mismo modo y en el mismo momento a la congestión de elementos de la red. De resultas de lo anterior, los GRT de las zonas de oferta causantes de los flujos en bucle y los GRT de las zonas que crean los flujos internos deben participar en los costes de las medidas correctoras de manera proporcional a su respectiva contribución a la congestión. La prioridad dada a los flujos en bucle respecto de los flujos internos contraviene el mencionado principio.

138 En segundo lugar, la toma en consideración preferente de los flujos en bucle respecto de los flujos internos genera, según la demandante, incentivos inadecuados, tanto para los GRT de las redes congestionadas como para los GRT de la zona de oferta de la que emanan los flujos en bucle.

139 En tercer lugar, al parecer de la demandante, la resolución impugnada vulnera asimismo el principio de equidad y el principio de no discriminación. Opina que los flujos internos y los flujos en bucle ilegítimos son en la misma medida «censurables» conforme a los criterios del Derecho de la Unión y, en particular, a la luz de la finalidad perseguida por los Reglamentos 2019/943 y 2015/1222, según la cual el reparto de los costes debe determinarse en función de la contribución a la congestión.

140 La República Federal de Alemania apoya las alegaciones formuladas por la demandante.

141 La ACER rebate las alegaciones de la demandante, apoyadas por la República Federal de Alemania.

142 De conformidad con el artículo 16, apartado 13, párrafo primero, del Reglamento 2019/943, la asignación de los costes debe efectuarse «en función de [la] contribución a la congestión».

143 Según el artículo 7, apartado 6, de la metodología para el reparto de costes cuestionada, la contribución a la congestión de los distintos tipos de flujos se determina de la siguiente manera.

144 Primero se identifica la «sobrecarga» en el elemento de red afectado. La sobrecarga corresponde, en principio, al volumen de flujos que rebasa la capacidad máxima del elemento de red afectado.

145 Además, se establece un orden de prioridad entre los diferentes tipos de flujos. Atendiendo a este orden de prioridad, los flujos en bucle congestionantes que superan el nivel de tolerancia son identificados, en el artículo 7, apartado 6, letra a), de la metodología para el reparto de costes cuestionada, como flujos que contribuyen en primera línea a la eventual sobrecarga, mientras que, por su parte, los flujos internos congestionantes son identificados, en la letra b) de esta misma disposición, como flujos que solo contribuyen en segunda línea a dicha sobrecarga. A estos les siguen, conforme a este orden de prioridad, los flujos en bucle congestionantes que emanan de otras regiones de cálculo de capacidad, los flujos en bucle congestionantes que no superan el nivel de tolerancia, los flujos asignados congestionantes y los flujos congestionantes de los transformadores desfasadores.

146 Todos los flujos «contribuyen» a la sobrecarga únicamente en la medida en que rebasen la capacidad máxima del elemento de red afectado.

147 Así pues, si los flujos internos, considerados junto con los demás flujos clasificados en los rangos inferiores de la lista de prioridad, rebasan la capacidad máxima del elemento de la red afectado y si, además, hay flujos en bucle que superan el nivel de tolerancia, la parte de los costes relativos a los flujos internos y a los flujos en bucle se determina en función de la amplitud de esos flujos que rebasen la capacidad máxima del elemento de red afectado, según el orden de prioridad establecido en el artículo 7, apartado 6, de la metodología para el reparto de costes cuestionada.

148 A la luz de estas observaciones procede examinar las imputaciones de la demandante, según las cuales la priorización de los flujos en bucle respecto de los flujos internos que deriva del orden de prioridad establecido en el artículo 7, apartado 6, de la metodología para el reparto de costes cuestionada no es conforme con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, en virtud del cual la asignación de los costes debe efectuarse «en función de [la] contribución a la congestión» y, por ende, de conformidad con el principio de que quien contamina paga.

149 A este respecto, por una parte, debe señalarse que la interpretación literal de la expresión «en función de [la] contribución a la congestión» es compatible tanto con el enfoque adoptado en la metodología para el reparto de costes cuestionada como con el que defiende la demandante. En efecto, esta expresión puede entenderse en el sentido de que solo existe «contribución» a la congestión si se rebasa la capacidad máxima del elemento de red afectado. Además, procede considerar que la interpretación literal de la referida expresión permite establecer un orden de prioridad entre los diferentes tipos de flujos para asignar los costes entre ellos en función de su contribución a la congestión.

150 Por otra parte, también es posible entender dicha expresión, en un sentido estrictamente causal, en el sentido de que todos los flujos en el elemento de red afectado «contribuyen» del mismo modo a la eventual congestión.

151 En estas circunstancias, es preciso examinar si la priorización de los flujos en bucle respecto de los flujos internos está justificada a la luz de la diferente naturaleza de estos dos tipos de flujos o bien, como sostiene la demandante, la diferenciación, y la consiguiente priorización de dichos flujos, es inadmisible.

152 Según la demandante, resulta de diversas disposiciones que el legislador de la Unión sitúa a los flujos internos y a los flujos en bucle en pie de igualdad, lo que impide tratarlos de forma diferenciada al asignar los costes de las medidas correctoras, ya que, de hacerse así, se vulnerarían los principios de equidad y de no discriminación.

153 A este respecto, ciertamente, cabe observar que el legislador de la Unión, como se desprende del considerando 27 del Reglamento 2019/943, desea evitar que la capacidad interzonal se vea limitada de resultas de los flujos internos y de los flujos en bucle, y que, a tal efecto, en el artículo 16, apartado 8, de dicho Reglamento, fijó en el 30 % el nivel máximo de la capacidad de cada elemento crítico de la red que puede utilizarse, en particular, para gestionar congestiones provocadas por los flujos internos y los flujos en bucle.

154 No obstante, el propio artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 establece a este respecto una distinción entre los flujos internos y los flujos en bucle. En efecto, esta disposición preceptúa, en su párrafo primero, la determinación de un nivel de tolerancia para «los flujos resultantes de transacciones internas a las zonas de oferta que estén por debajo del nivel esperado sin congestión estructural en una zona de oferta». Aun cuando no resulte expresamente del texto del artículo 16, apartado 13, del citado Reglamento, no parece que ese nivel de tolerancia deba determinarse únicamente para los flujos en bucle, dado que, con arreglo al párrafo segundo de esta misma disposición, dicho nivel es definido para cada frontera de una zona de oferta.

155 Además, incluso en ausencia de congestión estructural, en una red eléctrica interconectada muy mallada, los flujos en bucle son, en cierta medida, inevitables (véase el apartado 180 de la presente sentencia). Por esta razón, la determinación de un nivel de tolerancia para los flujos en bucle tiene por objeto excluir tales flujos del reparto de los costes derivados de las medidas correctoras.

156 De ello deriva que, contrariamente a lo alegado por la demandante, el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, al disponer el establecimiento de un nivel de tolerancia para los flujos en bucle, aplica a estos un trato diferente al deparado a los flujos internos.

157 En estas circunstancias, el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 debe interpretarse en el sentido de que permite que, a efectos del reparto de los costes de las medidas correctoras, los flujos internos y los flujos en bucle que superen el nivel de tolerancia sean tratados de forma distinta, ya que tal diferenciación resulta justificada a la luz de la diferente naturaleza de estos dos tipos de flujos, en el contexto de la normativa de que se trata.

158 Sobre este particular, debe señalarse asimismo que, de conformidad con el artículo 40, apartado 1, letra a), del Reglamento 2019/944, cada GRT es responsable de «garantizar que la red pueda satisfacer a largo plazo una demanda razonable de transporte de electricidad; explotar, mantener y desarrollar, en condiciones económicamente aceptables, redes de transporte seguras, fiables y eficientes».

159 Así pues, los GRT deben sufragar los gastos de desarrollo y de mantenimiento de la red que gestionan, así como los costes de las medidas correctoras, con exclusión únicamente de las medidas correctoras cuyos costes son objeto de reparto.

160 Pues bien, como se recuerda en el apartado 133 de la Decisión n.º 30/2020, las redes eléctricas fueron creadas, en términos históricos, con el fin de permitir los flujos internos, y esta función sigue siendo una de las razones de ser de dichas redes. Así pues, los flujos internos constituyen la función básica de una red eléctrica.

161 Con la creación del mercado común de la electricidad, las redes se abrieron al mercado para facilitar el comercio transfronterizo de electricidad, y la normativa de la Unión obliga a los GRT a garantizar ese comercio mediante la utilización de sus propias redes.

162 Por consiguiente, la producción de flujos en bucle es, en cierta medida, una consecuencia, si no buscada, sí inevitable de la interconexión de las redes de electricidad que funcionan según un modelo zonal, como el de la región CORE.

163 Además, contrariamente a los flujos internos y a los flujos transfronterizos asignados en el contexto de la asignación de capacidad interzonal, no existe interés alguno en que los flujos en bucle transiten por las redes vecinas interconectadas y causen congestiones.

164 En estas circunstancias, en principio, y a riesgo de incumplir la obligación de garantizar una distribución justa de los costes establecida por el artículo 74, apartado 6, letra c), del Reglamento 2015/1222, no se puede imponer a los GRT que asuman los costes de las medidas correctoras relativas a los flujos en bucle que, estando por encima del nivel de tolerancia, transiten por sus redes.

165 Dado que, en una red de electricidad interconectada muy mallada, los flujos en bucle son, en cierta medida, inevitables, debe entenderse que el nivel de tolerancia que se ha de determinar en virtud del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 es el «tope» de los costes inducidos por la contribución de los flujos en bucle a la congestión que debe sufragar el GRT responsable de los elementos afectados.

166 Así pues, por encima del nivel de tolerancia, no existe justificación alguna para obligar a los GRT a asumir los costes de las medidas correctoras relativas a los flujos en bucle que transiten por sus redes.

167 De ello se infiere que la priorización de los flujos en bucle respecto de los flujos internos está justificada por la diferente naturaleza de estos dos tipos de flujos y, por consiguiente, que la Sala de Recurso, al considerar que la priorización de los flujos en bucle en la metodología para el reparto de costes cuestionada no era contraria a Derecho, no vulneró en la resolución impugnada el principio de que quien contamina paga, consagrado en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, ni los principios de equidad y de no discriminación.

168 No desvirtúa esta conclusión la alegación de que el legislador sitúa a los flujos en bucle y a los flujos internos en pie de igualdad en el marco del proceso de cálculo y de asignación de capacidad interzonal establecido en el artículo 16, apartado 8, del Reglamento 2019/943.

169 En efecto, el hecho de que, desde la perspectiva del interés en garantizar la capacidad para el comercio transfronterizo de electricidad, tanto los flujos en bucle como los flujos internos podrían limitar tal capacidad, no implica que estos tipos de flujos deban recibir el mismo trato en el contexto del reparto de los costes de las medidas correctoras. El cálculo de la referida capacidad y el reparto de los costes derivados de dichas medidas son dos cuestiones distintas y no tienen la misma finalidad. Por último, contrariamente a lo alegado por la demandante, tampoco cabe cuestionar la reserva de un trato distinto a los flujos en bucle respecto de los flujos internos en el contexto del reparto de los costes de las medidas correctoras sobre la base de que dicha diferencia de trato da lugar a incentivos erróneos.

170 La demandante pasa por alto, a este respecto, que los flujos internos constituyen, como se ha recordado en los apartados 158 a 160 de la presente sentencia, la función básica de una red de transporte de electricidad.

171 Así pues, solo en el caso de que esos flujos, junto con los demás flujos clasificados en rangos inferiores en la lista de prioridad, incluidos los flujos en bucle que no superen el nivel de tolerancia, rebasen la capacidad máxima del elemento de red afectado está justificado que se incentive al GRT responsable de los flujos internos para que invierta en su red mediante el reparto de los costes de las medidas correctoras.

172 En cambio, no está justificado que se incentive a un GRT para que invierta en su red con el fin de acoger más flujos en bucle por encima del nivel de tolerancia.

173 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar el cuarto motivo.

Tercer motivo, relativo al nivel de tolerancia

174 Mediante su tercer motivo, la demandante, apoyada por la República Federal de Alemania, sostiene que la resolución de la Sala de Recurso es ilegal en la medida en que dicha Sala confirma la Decisión n.º 30/2020 por la que la ACER había efectuado una determinación errónea del nivel de tolerancia y, de este modo, había infringido el artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943.

175 En primer lugar, la demandante alega que la ACER, al fijar ella misma un nivel de tolerancia provisional para los flujos en bucle, infringió las disposiciones de procedimiento aplicables. En su opinión, el artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943 es al mismo tiempo la *lex posterior*, la *lex superior* y la *lex specialis* respecto de los artículos 9 y 74 del Reglamento 2015/1222, de modo que la ACER carecía de competencia en virtud del artículo 9 del Reglamento 2015/1222. Sostiene que, además, la ACER tampoco podía basar su competencia en el

artículo 6, apartado 10, del Reglamento 2019/942, dado que los GRT no habían efectuado el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943 ni habían presentado una propuesta de nivel de tolerancia a las ARN para su aprobación, de modo que no se había «sometido el caso» del nivel de tolerancia a estas autoridades, en el sentido del artículo 6, apartado 10, párrafo segundo, letra a), del Reglamento 2019/942.

176 En segundo lugar, la demandante sostiene que la ACER también incumplió las disposiciones materiales que resultan del artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943. Aduce que la ACER fijó el nivel de tolerancia sin tener a su disposición el análisis exigido. Además, no determinó dicho nivel «para cada frontera» y al «nivel esperado sin congestión estructural», como establece el artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943.

177 En tercer lugar, la demandante aduce que la ACER carecía de la competencia reivindicada por dicha Agencia sobre la base de la supuesta «necesidad» de determinar un nivel de tolerancia provisional.

178 La República Federal de Alemania apoya las alegaciones formuladas por la demandante.

179 La ACER rebate las alegaciones de la demandante a las que la República Federal de Alemania da apoyo.

180 Es pacífico entre las partes que, incluso en ausencia de congestión estructural, los flujos en bucle son inevitables en una red eléctrica interconectada muy mallada que funciona según un modelo zonal.

181 Por esta razón, la determinación de un nivel de tolerancia para los flujos en bucle tiene por objeto excluir tales flujos del reparto de los costes derivados del redespacho y del intercambio compensatorio.

182 Por lo que respecta a la determinación del nivel de tolerancia, el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 dispone lo siguiente:

«al asignar los costes de las medidas correctoras entre los [GRT], las [ARN] […] asignarán los costes […] excepto en el caso de los costes inducidos por los flujos resultantes de transacciones internas a las zonas de oferta que estén por debajo del nivel esperado sin congestión estructural en una zona de oferta.

Ese nivel será analizado y definido conjuntamente por todos los [GRT] de una región de cálculo de capacidad [de intercambio] para cada frontera de una zona de oferta y estará sujeto a la aprobación de todas las [ARN] de la región de cálculo de la capacidad.»

183 Para empezar, del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 se desprende que el nivel de tolerancia presupone conjeturar cuál sería el nivel de flujos en bucle esperado en ausencia de congestión estructural.

184 El artículo 2, punto 6, del Reglamento 2019/943 define «congestión estructural» como la «congestión de la red de transporte que puede definirse de manera inequívoca, es predecible, estable geográficamente a lo largo del tiempo y frecuentemente recurrente en condiciones normales de la red energética».

185 A continuación, del artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943 se infiere que la determinación del nivel de tolerancia debe ir precedida de un análisis y que este debe ser realizado por los GRT.

186 Por último, esta misma disposición establece que el nivel de tolerancia debe ser analizado y definido «para cada frontera de una zona de oferta».

187 En el presente asunto, consta que los GRT no realizaron el análisis exigido.

188 Además, es pacífico entre las partes que la ACER tampoco llevó a cabo dicho análisis.

189 A este respecto, del apartado 112 de la Decisión n.º 30/2020 se desprende que, al no existir un nivel de tolerancia analizado y definido por los GRT y aprobado por las ARN de conformidad con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, la ACER examinó si se hallaba en condiciones de realizar ella misma dicho análisis y concluyó que no lo estaba, dado que carecía de los recursos, el tiempo y los conocimientos técnicos necesarios.

190 Por otro lado, del considerando 8 de la metodología para el reparto de costes cuestionada y de los apartados 110 a 114 de la Decisión n.º 30/2020 resulta que la ACER, en tal situación, consideró que podía fijar ella misma un nivel de tolerancia provisional.

191 Además, de los apartados 115 a 122 de la Decisión n.º 30/2020 se deduce que la ACER fijó de manera uniforme el nivel de tolerancia provisional para toda la región CORE en el 10 % de la capacidad máxima de cada elemento de red afectado y, a continuación, distribuyó ese nivel por igual entre todas las zonas de oferta causantes de flujos en bucle en el elemento de red afectado.

192 En la resolución impugnada, la Sala de Recurso rechazó por infundada la objeción relativa a esta determinación por parte de la ACER de un nivel de tolerancia provisional por los motivos expuestos en los apartados 909 a 1077 (páginas 137 a 164), 1210 a 1221 (páginas 187 a 189) y 1192 a 1226 (páginas 212 a 218) de la resolución impugnada.

193 A este respecto, se desprende, en particular, de los apartados 924 a 946 (páginas 140 a 144), 1217 a 1221 (páginas 187 a 189) y 1199 a 1226 (páginas 213 a 218) de la resolución impugnada que la ACER consideró que debía fijar ella misma el nivel de tolerancia, dado que la determinación de tal nivel era, a su juicio, indispensable para poder adoptar la metodología para el reparto de costes.

194 Por añadidura, de esos mismos apartados de la resolución impugnada resulta que la determinación del nivel de tolerancia por la ACER se basó en un «análisis riguroso».

195 También se infiere de estos elementos de la resolución impugnada que la Sala de Recurso consideró que la ACER podía, y debía, fijar ella misma un nivel de tolerancia provisional sin disponer del análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, con el fin de evitar una situación de estancamiento.

196 A este respecto, la resolución impugnada recalca el carácter provisional del nivel de tolerancia así fijado por la ACER. En efecto, del apartado 943 (página 143) de dicha resolución se desprende que los GRT siguen teniendo la opción de realizar, en cualquier momento, el análisis requerido y que las ARN pueden sustituir en cualquier momento el nivel de tolerancia provisional fijado en la metodología para el reparto de costes cuestionada por un nivel de tolerancia definitivo.

197 Habida cuenta de lo anterior, procede examinar si la Sala de Recurso podía considerar en la resolución impugnada, sin incurrir en error de Derecho, que la determinación del nivel de tolerancia efectuada por la ACER en la metodología para el reparto de costes cuestionada era conforme con las exigencias derivadas del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943. Si no es este el caso, será preciso analizar si, como señaló la Sala de Recurso, la ACER disponía, en la situación particular del presente asunto, de una competencia implícita que la habilitaba para determinar un nivel de tolerancia de un modo diferente al establecido por la citada disposición.

Sobre el cumplimiento de las exigencias que derivan del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943

198 De conformidad con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, el nivel de tolerancia debe ser analizado y definido «para cada frontera de una zona de oferta» y ha de corresponder al «nivel esperado sin congestión estructural».

199 En primer lugar, procede examinar si el método que siguió la ACER en la metodología para el reparto de costes cuestionada para determinar el nivel de tolerancia, confirmado por la resolución impugnada, cumple la exigencia según la cual ese nivel debe ser analizado y definido «para cada frontera de una zona de oferta».

200 A este respecto, del artículo 7, apartados 3 y 4, de la metodología para el reparto de costes cuestionada se desprende que el nivel de tolerancia se determina en dos fases.

201 En una primera fase, se aplica a cada elemento de red de relevancia transfronteriza un nivel de tolerancia común a toda la región CORE. Este nivel de tolerancia común se fijó en el 10 % de la capacidad máxima del elemento de red afectado.

202 En una segunda fase, el nivel de tolerancia común se reparte por igual, para cada elemento de red afectado, entre el número de zonas de oferta de la región CORE que causan los flujos en bucle que transitan por dicho elemento de red. A continuación, en el supuesto de que una zona de oferta no utilice la porción completa del nivel de tolerancia que se le haya asignado, el remanente no utilizado se distribuye por igual entre las zonas de oferta restantes.

203 De lo anterior deriva que el nivel de tolerancia de cada elemento de red de relevancia transfronteriza corresponde al 10 % de su capacidad máxima, distribuido por igual entre el número de zonas de oferta de la región CORE que causan los flujos en bucle que transitan por dicho elemento de red.

204 Es cierto, como sostiene la ACER, que tal reparto ofrece como resultado un nivel de tolerancia individual para cada zona de oferta y que, por ende, esta determinación del nivel de tolerancia implica cierta «individualización» de dicho nivel, en la medida en que este se determina en función de la capacidad máxima individual de cada elemento de red pertinente y del número de zonas de oferta que causan los flujos en bucle que transitan por esos elementos de la red.

205 Sin embargo, es preciso señalar que esta «individualización» mencionada en el apartado 204 de la presente sentencia no corresponde a la prescrita por el artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943 mediante la expresión «para cada frontera de una zona de oferta».

206 En efecto, como sostiene, en esencia, la demandante, sin que la ACER la haya desmentido, el nivel de los flujos en bucle varía en función de las características de las zonas de oferta, como el tamaño, el grado de mallado, la proporción de la inyección de electricidad procedente de energías renovables y el número de fronteras de la zona de oferta afectada. Así, el nivel de los flujos en bucle puede variar de una zona de oferta a otra, en una «frontera» en el sentido del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, o en los elementos que contribuyen a las congestiones entre dos zonas de oferta. Por esta razón, el artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943 exige que el nivel de tolerancia sea determinado en función de las características de las zonas de oferta en cuestión y de las diversas fronteras que las dividen.

207 Pues bien, la determinación del nivel de tolerancia efectuada por la ACER se basa, en la primera fase, en un nivel de tolerancia único para todas las zonas de oferta de la región CORE, lo que supone que no se tienen en absoluto en cuenta las características específicas de esas zonas y de las fronteras que las dividen.

208 Además, la «individualización» realizada en la segunda fase tampoco tiene en cuenta las características de las distintas zonas de oferta, sino que atiende únicamente al número de zonas de oferta que causan los flujos en bucle que transitan por los elementos de red pertinentes. El mismo razonamiento se aplica en el supuesto de un posterior reparto de la porción del nivel de tolerancia no utilizada por una zona de oferta entre las demás zonas de oferta.

209 De ello se deduce que el nivel de tolerancia fijado por la ACER no cumple la exigencia establecida en el artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943, según la cual el nivel de tolerancia debe ser definido «para cada frontera de una zona de oferta».

210 En segundo lugar, por lo que respecta a la exigencia en virtud de la cual el nivel de tolerancia debe corresponder al «nivel esperado sin congestión estructural», consta que no se llevó a cabo el análisis generalmente exigido para determinar el nivel de flujos en bucle esperado sin congestión estructural, prescrito por el artículo 16, apartado 13, párrafo primero, del Reglamento 2019/943.

211 Pues bien, a falta de tal análisis, el nivel de tolerancia fijado por la ACER no puede cumplir la exigencia según la cual ese nivel debe corresponder al nivel de flujos en bucle esperado en ausencia de congestión estructural.

212 A este respecto, de los apartados 958 (página 145) y 1221 (página 189) de la resolución impugnada se infiere que la ACER consideró que el nivel de tolerancia que había fijado correspondía a una situación sin congestión estructural.

213 En efecto, del apartado 115 de la Decisión n.º 30/2020 y del apartado 215 del escrito de contestación se desprende que la ACER consultó a los GRT acerca del nivel de flujos en bucle esperado en ausencia de congestión estructural. Mientras que algunos GRT indicaron valores que oscilaban entre el 3 %, el 5 % y hasta el 10 %, otros no contestaron o indicaron umbrales de un valor superior al 10 %. En estas circunstancias, y suponiendo que las respuestas de los GRT podían estar sesgadas por sus respectivos intereses, la ACER fijó el nivel de tolerancia en el 10 % de la capacidad máxima del elemento de red afectado como una «solución intermedia» entre las propuestas divergentes facilitadas, tal como se desprende, por otro lado, del apartado 115 de la Decisión n.º 30/2020.

214 De lo anterior deriva que la fijación en el 10 % de la capacidad máxima del elemento de red afectado como nivel de tolerancia común para todas las zonas de oferta de la región CORE y como primera etapa en la determinación del nivel de tolerancia por elemento de red afectado no se basa en el análisis del nivel de tolerancia sin congestión estructural que exige el artículo 16, apartado 13, párrafo primero, del Reglamento 2019/943, sino que se presenta como una solución de compromiso a la vista de las propuestas divergentes facilitadas por los GRT de que se trata.

215 En efecto, como reconoce la ACER en el apartado 930 (página 141) de la resolución impugnada, el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, párrafo primero, del Reglamento 2019/943 presupone, en particular, un análisis de las inversiones en la red y de las eventuales reconfiguraciones de las zonas de oferta para eliminar las congestiones estructurales. Pues bien, la ACER admite no haber efectuado tal análisis.

216 En estas circunstancias, la alegación de la ACER de que su determinación del nivel de tolerancia se basa en un «análisis riguroso» es inoperante, puesto que, en cualquier caso, dicho análisis no fue el exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

217 De ello se deduce que el nivel de tolerancia fijado por la ACER incumple las exigencias establecidas por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, según las cuales el nivel de tolerancia debe corresponder al «nivel esperado sin congestión estructural» y debe ser definido «para cada frontera de una zona de oferta».

Sobre los requisitos para reconocer una competencia implícita

218 De las apreciaciones anteriores resulta que la determinación del nivel de tolerancia efectuada por la ACER en la metodología para el reparto de costes cuestionada no es conforme con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

219 En estas circunstancias, carece de pertinencia la cuestión de si, en principio, la ACER era competente para determinar ella misma un nivel de tolerancia sobre la base del artículo 6, apartado 10, párrafo segundo, letra a), del Reglamento 2019/942, como se desprende del apartado 924 (página 140) de la resolución impugnada. En efecto, esta disposición no puede en ningún caso autorizar a la ACER a fijar un nivel de tolerancia que no cumpla las exigencias del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

220 Por consiguiente, debe examinarse si, pese al hecho de que la determinación del nivel de tolerancia efectuada por la ACER incumplía las exigencias establecidas por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, dicha Agencia disponía, en la situación específica en la que se encontraba, de una competencia implícita que la habilitaba para determinar un nivel de tolerancia de un modo diferente al establecido por dicha disposición.

221 En efecto, la ACER justifica su competencia para determinar un nivel de tolerancia basándose en que su actuación era necesaria. A falta del análisis del nivel de tolerancia esperado sin congestión estructural que debían realizar los GRT, la ACER asegura que estaba autorizada a fijar ella misma un nivel de tolerancia en la metodología para el reparto de costes cuestionada, con el fin de evitar una situación de estancamiento.

222 En primer lugar, con arreglo al principio de legalidad, como regla general no cabe admitir que una agencia de la Unión, como la ACER, pueda apartarse del marco jurídico aplicable. De ello se deduce que la ACER no podía, en principio, soslayar lo dispuesto en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

223 En segundo lugar, procede señalar que, de conformidad con el artículo 6, apartado 12, letra b), del Reglamento 2019/942, la ACER puede «presentar […] una decisión provisional con el fin de velar por que […] la seguridad operativa esté garantizada». Pues bien, es preciso observar que, en el presente asunto, la ACER no se basó en esta disposición para determinar el nivel de tolerancia. Por otro lado, y en cualquier caso, la adopción de la metodología para el reparto de costes no puede considerarse necesaria para «velar por que la seguridad de abastecimiento o la seguridad operativa esté garantizada», en el sentido del artículo 6, apartado 12, letra b), del Reglamento 2019/942. En efecto, esta metodología tiene por objeto el reparto de los costes de las medidas correctoras y no pretende determinar las medidas correctoras que deben aprobarse para garantizar la seguridad de abastecimiento o la seguridad de la operación.

224 Además, la existencia de esta disposición y, por ende, de la facultad de presentar, en circunstancias claramente definidas, decisiones provisionales aboga en contra del reconocimiento, en favor de la ACER, de una competencia implícita para fijar, aunque sea con carácter provisional, el nivel de tolerancia en la metodología para el reparto de costes de un modo diferente al establecido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

225 En tercer lugar, de conformidad con la jurisprudencia, la mera invocación del interés asociado a la eficacia no basta para que se reconozca una competencia en favor de una agencia de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 2019, E-Control/ACER, T-332/17, no publicada, EU:T:2019:761, apartado 69). Por consiguiente, la mera invocación del interés asociado a la eficacia no puede bastar, por consiguiente, para que una agencia de la Unión se aparte del marco jurídico aplicable.

226 Sin embargo, no cabe excluir que el interés asociado a la eficacia, siempre que ello corresponda a una necesidad real para lograr el efecto útil de las disposiciones de los Tratados o del Reglamento de que se trate, pueda justificar la existencia de una facultad decisoria implícita (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 2019, E-Control/ACER, T-332/17, no publicada, EU:T:2019:761, apartado 69).

227 Así pues, es preciso examinar si en el presente asunto concurrían, con arreglo a la referida jurisprudencia, los requisitos para reconocer una competencia implícita en favor de la ACER.

Sobre el reconocimiento de una competencia implícita en favor de la ACER

228 De conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 226 de la presente sentencia, para comprobar si la ACER podía reivindicar que gozaba de una competencia implícita, es necesario examinar si el reconocimiento de tal competencia en favor de dicha agencia correspondía a una necesidad real al fin de lograr el efecto útil de las disposiciones en cuestión.

229 A este respecto, de los apartados 924 a 946 (páginas 140 a 144) y 1206 a 1220 (páginas 214 a 216) de la resolución impugnada resulta que la ACER afirmó que, pese a no disponer del análisis generalmente exigido, se había visto obligada a fijar ella misma el nivel de tolerancia debido a la necesidad de adoptar una metodología para el reparto de costes en el plazo señalado.

230 En primer término, por lo que respecta a la necesidad invocada en referencia al calendario, debe observarse que, ciertamente, la ACER tenía, en principio, la obligación de adoptar una metodología para el reparto de costes en el plazo indicado en el artículo 6, apartado 12, letra a), del Reglamento 2019/942 y en el artículo 9, apartado 11, del Reglamento 2015/1222, a saber, un plazo de seis meses a partir del 27 de marzo de 2020.

231 Sin embargo, es importante señalar que el Derecho de la Unión no impone sanción alguna por la inobservancia del referido plazo. Por consiguiente, no se trata de un plazo imperativo, sino que este es orientativo.

232 Pues bien, conforme a la jurisprudencia, cuando existe tal plazo orientativo, el organismo de la Unión al que se aplica debe tratar de cumplirlo, pero, atendiendo en particular a la complejidad de la tarea y salvo que se lesionen los intereses de un Estado miembro, puede necesitar más tiempo (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de enero de 2013, España/Comisión, T-54/11, EU:T:2013:10, apartado 27).

233 En consecuencia, el punto de partida del razonamiento de la ACER es erróneo, puesto que no le era imperativo adoptar una metodología para el reparto de costes en el plazo señalado, a saber, antes del 28 de septiembre de 2020.

234 Además, consta que el análisis del «nivel esperado sin congestión estructural» es complejo y su elaboración lleva mucho tiempo.

235 Por consiguiente, la ACER podía, en principio, conceder tiempo suficiente a los GRT para realizar el análisis requerido sin que se le reprochara la inobservancia del plazo indicado en el artículo 6, apartado 12, letra a), del Reglamento 2019/942 y en el artículo 9, apartado 11, del Reglamento 2015/1222.

236 Ello es tanto más cierto cuanto que la obligación de determinar un nivel de tolerancia mediante la realización del análisis exigido en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 no entró en vigor hasta el 1 de enero de 2020.

237 Pues bien, en la fecha en que los GRT de la región CORE presentaron a todas las ARN de dicha región, para su aprobación, su propuesta de metodología para el reparto de costes, a saber, el 27 de marzo de 2019, el Reglamento 2019/943 aún no había sido adoptado.

238 A este respecto, debe observarse que ni la Decisión n.º 30/2020 ni la resolución impugnada analizan las consecuencias que podía acarrear para el calendario fijado para la adopción de la metodología para el reparto de costes el hecho de que la obligación de determinar un nivel de tolerancia y, por consiguiente, de proceder al análisis correspondiente solo entrara en vigor el 1 de enero de 2020.

239 Así pues, el postulado que formuló la Sala de Recurso en la resolución impugnada según el cual era necesario que la ACER adoptase la metodología para el reparto de costes cuestionada sin poder esperar al análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 debido al plazo que se le había concedido para ello, se basa en una interpretación del marco normativo que no tiene en cuenta ni el carácter orientativo del plazo que debe respetar la ACER, ni la modificación del marco jurídico en vigor.

240 Por lo tanto, la mera invocación de un plazo orientativo para la adopción por la ACER de la metodología para el reparto de costes no basta para acreditar la existencia de una necesidad real para lograr el efecto útil de las disposiciones de que se trata.

241 En segundo término, la ACER justificó la necesidad de su actuación basándose en la inacción de los GRT. En efecto, del apartado 955 (página 145) de la resolución impugnada resulta que la ACER alegó que los GRT no habían podido realizar, «a lo largo de un período de casi tres años», el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

242 A este respecto, procede recordar que la obligación de determinar un nivel de tolerancia mediante la realización del análisis exigido en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 solo entró en vigor el 1 de enero de 2020.

243 Por otro lado, se ha de observar que, contrariamente a lo que sostiene la ACER en el apartado 926 (página 140) de la resolución impugnada, los GRT, en el documento explicativo de 22 de febrero de 2019 que acompañaba la propuesta de metodología para el reparto de costes de 27 de marzo de 2019, no consideraron que la determinación del nivel de tolerancia fuera para ellos preceptiva, sino que la percibieron como una opción de la que disponían.

244 Aun admitiendo que los GRT reconocieran la necesidad de fijar un nivel de tolerancia antes de que se adoptara el Reglamento 2019/943, lo cierto es que el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 precisa cómo debía determinarse el nivel de tolerancia, a saber, a partir de un análisis del «nivel [de flujos en bucle] esperado sin congestión estructural» y «para cada frontera de una zona de oferta».

245 Pues bien, la ACER no sostiene que antes de la entrada en vigor del Reglamento 2019/943 resultara evidente que el nivel de tolerancia debía determinarse de este modo.

246 En estas circunstancias, la ACER no podía reprochar legítimamente a los GRT que no estuvieran en condiciones de realizar, «a lo largo de un período de casi tres años», el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

247 Esta conclusión tampoco queda desvirtuada por los documentos aportados por la ACER en la vista para demostrar que los GRT y las ARN de la región de CORE aún seguían deliberando acerca del modo en que debía llevarse a cabo el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

248 Con independencia de la cuestión de la admisibilidad de estos documentos, es preciso señalar que las negociaciones en curso, invocadas por la ACER, carecen de pertinencia en el presente asunto.

249 En efecto, con arreglo a la jurisprudencia, la legalidad de una resolución debe apreciarse únicamente en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó (véase la sentencia de 27 de abril de 2022, Roos y otros/Parlamento, T-710/21, T-722/21 y T-723/21, EU:T:2022:262, apartado 211 y jurisprudencia citada). Así pues, los elementos invocados por la ACER, que son posteriores a la resolución impugnada, no pueden tenerse en cuenta para apreciar la legalidad de dicha resolución.

250 En tercer término, la ACER justificó la necesidad de su actuación basándose en la inobservancia por parte de los GRT del plazo que ella misma les había señalado. A este respecto, dicha Agencia indica que impuso a los GRT un plazo de cuatro meses, a saber, del 18 de abril al 20 de agosto de 2020, para realizar el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, y añade que estos no lo respetaron.

251 Pues bien, como se desprende de los apartados 930 (página 141), 954 (página 145) y 1131 (página 202) de la resolución impugnada, la propia ACER consideraba que el referido análisis era complejo y su elaboración llevaría mucho tiempo.

252 Además, la ACER no acredita que, a lo largo del plazo de cuatro meses que había concedido a los GRT, facilitara a estos de algún modo la labor llevada a cabo por estos con miras a realizar el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

253 Pues bien, de conformidad con el artículo 6, apartado 11, del Reglamento 2019/942, que refleja el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, la ACER tiene la obligación de consultar a las ARN y a los GRT al elaborar su decisión sobre la base del artículo 6, apartado 10, de dicho Reglamento.

254 En virtud del principio de cooperación leal y teniendo en cuenta la clara voluntad del legislador de la Unión de hacer la toma de decisiones sobre cuestiones transfronterizas, difíciles pero indispensables, más eficaz y rápida (sentencia de 7 de septiembre de 2022, BNetzA/ACER, T-631/19, EU:T:2022:509, apartado 46), la ACER debía facilitar a los GRT y las ARN la elaboración del análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

255 En estas circunstancias, la ACER no puede reprochar legítimamente a los GRT que no estuvieran en condiciones de realizar el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 en el plazo concedido, a saber, cuatro meses.

256 En cuarto término, la ACER justificó además la necesidad de adoptar la metodología para el reparto de costes cuestionada sin poder esperar al análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 basándose en otras dos consideraciones.

257 Por una parte, en la vista, la ACER alegó que, tras la adopción de la metodología para el reparto de costes cuestionada, se debería haber concedido a los GRT el tiempo suficiente para poner en marcha los mecanismos necesarios para su correcta aplicación.

258 Pues bien, debe señalarse que, según el artículo 13, apartado 2, de la metodología para el reparto de costes cuestionada, en relación con el artículo 37, apartado 2, de la metodología RDCT, estaba previsto que el 4 de junio de 2023 arrancara una primera etapa de aplicación de la primera de estas metodologías, mientras que su aplicación plena estaba prevista para el 4 de junio de 2025.

259 Así pues, dado que la primera aplicación parcial de la metodología para el reparto de costes cuestionada solo debía tener lugar dos años y medio después de su adopción, y su plena aplicación, a los cuatro años y medio de dicha adopción, la mera invocación de la necesidad de que los GRT pusieran en marcha los mecanismos necesarios para la aplicación correcta de la referida metodología no basta para demostrar, habida cuenta del plazo muy extenso establecido para su aplicación, la necesidad real de adoptarla sin poder esperar el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

260 Por otra parte, del apartado 946 (página 144) de la resolución impugnada resulta que la ACER considera que la metodología para el reparto de costes cuestionada debía aplicarse de manera concomitante con la metodología RDCT y la metodología ROSC.

261 A este respecto, basta señalar que, en el presente asunto, en modo alguno se pretende dilucidar si la ACER estaba autorizada a fijar las mismas fechas para la aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada, la metodología RDCT y la metodología ROSC, sino que se trata de determinar si la ACER podía adoptar la metodología para el reparto de costes cuestionada sin poder esperar al análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

262 En estas circunstancias, la alegación basada en la supuesta necesidad de aplicar simultáneamente las tres metodologías antes mencionadas carece de pertinencia por lo que respecta a la cuestión de cuándo debía adoptarse la metodología para el reparto de costes.

263 Por lo tanto, la ACER tampoco podía justificar la necesidad de su actuación basándose en consideraciones relativas al celo por conceder a los GRT tiempo suficiente para que pudieran establecer los mecanismos necesarios para la correcta aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada de manera concomitante con otras dos metodologías.

264 De ello se deduce que la ACER no ha acreditado la necesidad de adoptar la metodología para el reparto de costes cuestionada sin poder esperar al análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

265 En consecuencia, la ACER no ha demostrado la existencia de una necesidad real, para lograr el efecto útil de las disposiciones de que se trata, que justifique el reconocimiento de una competencia implícita en su favor.

266 En cualquier caso, es necesario observar que la determinación del nivel de tolerancia efectuada por la ACER no permite lograr el efecto útil de las disposiciones de que se trata.

267 Ciertamente, esta determinación del nivel de tolerancia permitió a la ACER adoptar la metodología para el reparto de costes cuestionada el 30 de noviembre de 2020, esto es, poco después de la fecha en que expiraba el plazo que se le había concedido a tal efecto, a saber, el 27 de septiembre de 2020. Sin embargo, ello no permitió lograr el efecto útil de las disposiciones materiales de que se trata.

268 En efecto, de conformidad con el artículo 74, apartado 6, letra a), del Reglamento 2015/1222, la metodología para el reparto de costes cuestionada debe proporcionar incentivos para invertir de forma eficiente en pro de la gestión de las congestiones. Además, según el considerando 34 del Reglamento 2019/943, dicha gestión debe proporcionar a los GRT y a los participantes del mercado indicadores económicos correctos.

269 Pues bien, como se ha señalado en el apartado 217 de la presente sentencia, el nivel de tolerancia determinado por la ACER, confirmado por la resolución impugnada, incumple las exigencias establecidas por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, según las cuales el nivel de tolerancia debe corresponder al «nivel esperado sin congestión estructural» y debe ser definido «para cada frontera de una zona de oferta».

270 En estas circunstancias, la metodología para el reparto de costes cuestionada, debido a esta determinación del nivel de tolerancia, no puede proporcionar, mediante el reparto de los costes de las medidas correctoras, «indicadores económicos correctos» para invertir en las redes.

271 Además, es preciso observar también que la ponderación que aparentemente efectuó la ACER entre el interés en cumplir el plazo señalado y el interés en cumplir el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 no justifica la determinación de un nivel de tolerancia no conforme con la normativa pertinente.

272 En efecto, como se ha recalcado en el apartado 231 de la presente sentencia, el plazo que se había concedido a la ACER para adoptar una metodología para el reparto de los costes era meramente orientativo, de modo que, al efectuar una ponderación de intereses, no puede prevalecer la voluntad de cumplir dicho plazo sobre el cumplimiento de las exigencias del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

273 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de la ACER de que la Agencia solo determinó el nivel de tolerancia de forma provisional. En efecto, el carácter provisional de esa determinación en modo alguno puede servir de atenuante del incumplimiento, cometido por la ACER y por la Sala de Recurso, del marco normativo pertinente.

274 Pues bien, el hecho de que el carácter provisional de la determinación del nivel de tolerancia solo exista *de iure* no permite atenuar ese incumplimiento por la ACER del marco normativo pertinente.

275 Por lo tanto, la ACER no puede justificar su proceder de hacer primar, en su ejercicio de ponderación, el interés en cumplir el plazo señalado sobre el interés en cumplir las exigencias del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 invocando el carácter provisional de la injerencia resultante de este proceder en dicho marco normativo, mediante la determinación no conforme con este de un nivel de tolerancia. En consecuencia, la ACER no podía basarse en que disponía de una competencia implícita para determinar el nivel de tolerancia.

276 Habida cuenta de las apreciaciones anteriores, procede declarar que la determinación del nivel de tolerancia por la ACER en la metodología para el reparto de costes cuestionada, confirmada por la resolución impugnada, infringe el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, en la medida en que dicho nivel no cumple ni el criterio según el cual el nivel de tolerancia debe corresponder al «nivel esperado sin congestión estructural», ni el criterio con arreglo al cual el nivel de tolerancia debe ser definido «para cada frontera de una zona de oferta». Además, de lo anterior resulta que la ACER tampoco estaba habilitada para determinar el nivel de tolerancia de un modo diferente con el fin de cumplir el plazo que se le había concedido para adoptar la metodología para el reparto de costes cuestionada.

277 En estas circunstancias, procede estimar el tercer motivo, sin que sea necesario examinar las demás imputaciones formuladas en su apoyo por la demandante.

278 En la medida en que el tercer motivo se refiere a un elemento crucial de la metodología para el reparto de costes cuestionada, objeto de la resolución impugnada, el Tribunal General no puede declarar la anulación solo parcial de esta.

279 En consecuencia, procede estimar el recurso de la demandante sobre la base del tercer motivo y anular la resolución impugnada, en la medida en que confirma la Decisión n.º 30/2020 y desestima el recurso interpuesto por la demandante en el asunto A-001-2021 (consolidado).

280 En estas circunstancias, no procede examinar los motivos quinto y sexto formulados por la demandante.

Sobre el posible mantenimiento de la resolución impugnada

281 A tenor del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal General puede indicar, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.

282 En respuesta a las diligencias de ordenación del procedimiento acordadas por el Tribunal General, las partes se han pronunciado al respecto.

283 En el presente asunto, la ACER alega que la anulación de la resolución impugnada y, por ende, de la metodología para el reparto de costes cuestionada, tendrá graves consecuencias. Sostiene que los GRT deberán soportar todos los costes de todas las medidas correctoras activadas en sus propios elementos de red, aun cuando estas hayan sido necesarias debido a la existencia de flujos en bucle procedentes de otras zonas de oferta. Esta situación podría animar a los GRT a limitar la capacidad de interconexión, lo que se traduciría en unos costes de electricidad más elevados.

284 De conformidad con la jurisprudencia, por razones de seguridad jurídica, los efectos de un acto pueden mantenerse, sobre todo, cuando los efectos inmediatos de su anulación entrañarían graves consecuencias negativas para las personas afectadas y cuando la legalidad del acto impugnado se haya cuestionado, no a causa de su finalidad o de su contenido, sino por razones de falta de competencia de su autor o de vicios sustanciales de forma (véase la sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión/Landesbank Baden-Württemberg y JUR, C-584/20 P y C-621/20 P, EU:C:2021:601, apartado 175 y jurisprudencia citada).

285 A este respecto, por una parte, es necesario señalar que la anulación de la resolución impugnada se basa, en particular, en una vulneración del Derecho material, a saber, la infracción del artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943, y no únicamente en la existencia de vicios sustanciales de forma.

286 Por otra parte, la argumentación de la ACER se basa en la hipótesis de que la metodología para el reparto de costes cuestionada ya es aplicable.

287 Pues bien, de las respuestas dadas por las partes a las preguntas formuladas por el Tribunal General resulta que la metodología para el reparto de costes cuestionada, objeto de la resolución impugnada, no se aplicará en su totalidad antes del 4 de junio de 2025 y que, debido al retraso acumulado, incluso es posible que esa aplicación plena quede postergada.

288 En estas circunstancias, no procede limitar los efectos de la anulación de la resolución impugnada.

Costas

289 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

290 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la ACER y puesto que así lo solicitó la demandante, procede condenar en costas a la ACER.

291 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, la República Federal de Alemania cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

decide:

1) **Anular la resolución de la Sala de Recurso de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) de 28 de mayo de 2021, dictada en el asunto A-001-2021 (consolidado), en la medida en que confirma la Decisión n.º 30/2020 de la ACER, de 30 de noviembre de 2020, sobre la propuesta de los gestores de redes de transporte de electricidad de la región establecida para el cálculo de la capacidad de intercambio denominada «CORE», que incluye Bélgica, la República Checa, Alemania, Francia, Croacia, Luxemburgo, Hungría, los Países Bajos, Austria, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia, relativa a la metodología para el reparto de los costes de redespacho e intercambio compensatorio, y en que desestima el recurso de la demandante en dicho asunto.**

2) **La ACER cargará con sus propias costas y con las de Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA).**

3) **La República Federal de Alemania cargará con sus propias costas.**

Schalin Škvařilová-Pelzl Nõmm

Steinfatt Kukovec

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de septiembre de 2024.

Firmas