Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 11 de junio de 2020*

«Procedimiento prejudicial — Mercado interior de la electricidad — Directiva 2009/72/CE — Artículo 35, apartados 4 y 5 — Independencia de las autoridades reguladoras — Normativa nacional que transfiere la facultad de designación del presidente de la autoridad reguladora del jefe del Estado al Gobierno — Participación de ministerios nacionales en los procedimientos de fijación de los precios»

En el asunto C-378/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional, República Eslovaca), mediante resolución de 23 de enero de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de mayo de 2019, en el procedimiento entre

Prezident Slovenskej republiky

con intervención de:

Národná rada Slovenskej republiky,

Vláda Slovenskej republiky,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y los Sres. I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič y C. Lycourgos (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Prezident Slovenskej republiky, por la Sra. Z. Čaputová;

– en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno español, por el Sr. S. Jiménez García, en calidad de agente;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. O. Beynet y por los Sres. R. Lindenthal y A. Tokár, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: eslovaco.

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (DO 2009, L 211, p. 55).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un procedimiento incoado por el Prezident Slovenskej republiky (Presidente de la República Eslovaca) que versa sobre la compatibilidad con la Constitución eslovaca, considerada a la luz del Derecho de la Unión, de las normas nacionales relativas al nombramiento y a la destitución del presidente del Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (Autoridad reguladora del sistema de redes, Eslovaquia; en lo sucesivo, «autoridad reguladora») y a la participación de representantes de ministerios nacionales en los procedimientos de fijación de los precios ante dicha autoridad.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Los considerandos 33 y 34 de la Directiva 2009/72 enuncian lo siguiente:

«(33) La Directiva 2003/54/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE (DO 2003, L 176, p. 37)] obligaba a los Estados miembros a establecer unos reguladores con competencias específicas. Sin embargo, la experiencia indica que la eficacia de la regulación a menudo se ve obstaculizada por la falta de independencia de los reguladores respecto a los gobiernos, así como por la insuficiencia de los poderes y del margen discrecional de que gozan. Por este motivo, en su reunión de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a preparar propuestas legislativas que estableciesen una mayor armonización de las competencias y el fortalecimiento de la independencia de los reguladores nacionales de energía. Dichas autoridades reguladoras nacionales deben poder encargarse al mismo tiempo de los sectores de la electricidad y del gas.

(34) Es preciso, para un adecuado funcionamiento del mercado interior de la electricidad, que los reguladores de la energía puedan tomar decisiones sobre todas las cuestiones de reglamentación pertinentes y que sean totalmente independientes de cualquier otro interés público o privado. Ello no impedirá un control jurisdiccional ni una supervisión parlamentaria conforme al Derecho constitucional de los Estados miembros. Además, la aprobación del presupuesto de los reguladores por el legislador nacional no es óbice para la autonomía presupuestaria. Las disposiciones relativas a la autonomía en la ejecución del presupuesto asignado a la autoridad reguladora nacional deben aplicarse en el marco definido por la legislación y la normativa presupuestarias nacionales. Al tiempo que contribuyen a la independencia de las autoridades reguladoras nacionales respecto de cualquier interés político o económico mediante un adecuado régimen de rotación, los Estados miembros deben poder tener debidamente en cuenta la disponibilidad de recursos humanos y el número de miembros del Consejo de Administración.»

4 El artículo 35 de esta Directiva, titulado «Designación e independencia de las autoridades reguladoras», dispone:

«1. Cada Estado miembro designará una única autoridad reguladora nacional a escala nacional.

[…]

4. Los Estados miembros garantizarán la independencia de la autoridad reguladora y velarán por que esta ejerza sus competencias con imparcialidad y transparencia. Con este fin, se asegurarán de que, al desempeñar las funciones reguladoras que le encomienda la presente Directiva y la legislación conexa, la autoridad reguladora:

a) sea jurídicamente distinta y funcionalmente independiente de cualquier otra entidad pública o privada,

b) su personal y los encargados de su gestión:
   i) actúen con independencia de cualquier interés comercial, y
   ii) no pidan ni acepten instrucciones directas de ningún gobierno ni ninguna otra entidad pública o privada para el desempeño de sus funciones reguladoras. Este requisito se entenderá sin perjuicio de una estrecha cooperación con otros organismos nacionales pertinentes, cuando proceda, ni de las directrices de política general publicadas por el Gobierno que no guarden relación con las funciones reguladoras a que se refiere el artículo 37.

5. A fin de proteger la independencia de la autoridad reguladora, los Estados miembros se asegurarán especialmente de que:

a) la autoridad reguladora pueda tomar decisiones autónomas, con independencia de cualquier órgano político y tenga dotaciones presupuestarias anuales separadas con autonomía en la ejecución del presupuesto asignado, así como recursos humanos y financieros adecuados para el cumplimiento de sus obligaciones;

b) los miembros del consejo de la autoridad reguladora o, a falta de un consejo, sus altos cargos directivos se nombren para un mandato fijo de entre cinco y siete años, renovable una sola vez.

De conformidad con el párrafo primero, letra b), los Estados miembros garantizarán la aplicación de un régimen de rotación adecuado para el consejo o los altos cargos directivos. Los miembros del consejo o, a falta de consejo, los altos directivos solo podrán ser destituidos durante su mandato cuando ya no cumplan las condiciones establecidas en el presente artículo o cuando hayan sido declarados culpables de falta con arreglo al Derecho interno.»

5 El artículo 36 de dicha Directiva, titulado «Objetivos generales de la autoridad reguladora», tiene el siguiente tenor:

«En el ejercicio de las funciones reguladoras especificadas en la presente Directiva, la autoridad reguladora tomará todas las medidas razonables para contribuir, en el marco de sus obligaciones y competencias tal como establece el artículo 37, en estrecha consulta con otros organismos nacionales pertinentes, incluidas las autoridades encargadas de la competencia, de la forma adecuada y sin perjuicio de las competencias de estos, a alcanzar los siguientes objetivos:

a) en estrecha cooperación con la Agencia, las autoridades reguladoras de los demás Estados miembros y la Comisión, promover un mercado interior de la electricidad competitivo, seguro y sostenible ambientalmente en la Comunidad, abrir el mercado de manera efectiva a todos los clientes y suministradores comunitarios, y garantizar las condiciones adecuadas para que las redes de electricidad funcionen de modo eficaz y fiable, teniendo en cuenta objetivos a largo plazo;

[…]».

6 Bajo el título «Obligaciones y competencias de la autoridad reguladora», el artículo 37, apartado 1, de la misma Directiva dispone:

«La autoridad reguladora tendrá las siguientes obligaciones:

a) establecer o aprobar, de conformidad con criterios transparentes, las tarifas de transporte o distribución o sus metodologías;

[…]».

Derecho eslovaco

7 La zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach (Ley n.º 250/2012, de regulación del sistema de redes) transpuso al Derecho eslovaco la Directiva 2009/72 y la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (DO 2009, L 211, p. 94). Esta ley fue modificada por la zákon č. 164/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z.z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (Ley n.º 164/2017, por la que se modifica y completa la Ley n.º 250/2012, de regulación del sistema de redes, en su versión modificada).

8 La exposición de motivos de la Ley n.º 164/2017 tiene el siguiente tenor:

«Se modifican las modalidades de nombramiento del presidente de la autoridad reguladora. Con arreglo a la normativa vigente, el presidente es nombrado y destituido por el Presidente de la República Eslovaca a propuesta del Gobierno de la República Eslovaca. Se propone que el presidente de la autoridad reguladora sea nombrado por el Gobierno de la República Eslovaca. Esta medida refleja la responsabilidad efectiva del Gobierno de la República Eslovaca en el sector de la regulación del sistema de redes, sin perjuicio de la independencia de la autoridad reguladora en el marco de las sucesivas modificaciones. Corresponde al Gobierno de la República Eslovaca la plena responsabilidad de la política energética en la República Eslovaca, siendo muy limitadas las competencias del Presidente de la República en este ámbito. Es, por tanto, oportuno y lógico que la facultad de nombrar y destituir al presidente de la autoridad reguladora se atribuya al Gobierno de la República Eslovaca.

[…]

En determinados procedimientos de fijación de los precios, se reconoce al Ministerio de Economía de la República Eslovaca y al Ministerio de Medio Ambiente de la República Eslovaca la condición de parte, de modo que puedan disponer de medios procedimentales adecuados para defender coherentemente el interés público.

[…]»

9 El artículo 5, apartado 1, primera frase, de la Ley n.º 250/2012, en su versión modificada por la Ley n.º 164/2017, dispone lo siguiente:

«Al frente de la autoridad reguladora habrá un presidente, nombrado y destituido por el Gobierno de la República Eslovaca […]».

10 El artículo 14, apartado 3, tercera frase, de esta Ley establece lo siguiente:

«Será parte en el procedimiento de fijación de los precios la entidad regulada que haya presentado una propuesta de precio. Si el procedimiento de fijación de los precios es iniciado por la autoridad reguladora, será parte en el mismo la entidad cuyos precios vayan a ser objeto de regulación por aquella. Asimismo, será parte en el procedimiento de fijación de los precios el Ministerio [de Economía], cuando se trate de un procedimiento de fijación de los precios conforme a lo dispuesto en el artículo 11, apartado 1, letra d), o en el artículo 11, apartado 1, letra e), en el caso de gestores de redes de distribución regional y en el artículo 11, apartado 2, letra c), o en el artículo 11, apartado 2, letra d), en el caso de gestores de redes de distribución a las que estén conectados más de 100 000 puntos de suministro, o el Ministerio de Medio Ambiente de la República Eslovaca, cuando se trate de un procedimiento de fijación de los precios conforme a lo dispuesto en el artículo 11, apartado 4, letras a) a c).»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

11 El 16 de octubre de 2017, el Presidente de la República Eslovaca interpuso ante el órgano jurisdiccional remitente, el Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional, República Eslovaca), un recurso dirigido a que este último declarase la incompatibilidad del artículo 5, apartado 1, primera frase, y del artículo 14, apartado 3, tercera frase, de la Ley n.º 250/2012, en su versión modificada por la Ley n.º 164/2017, con el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Constitución de la República Eslovaca, en relación con el artículo 4 TUE, apartado 3, y con el artículo 288 TFUE, por considerar que las disposiciones mencionadas de dicha ley, en su versión modificada, constituyen una transposición incorrecta de las Directivas 2009/72 y 2009/73.

12 Según la Presidenta de la República Eslovaca, que a partir del 15 de junio de 2019 prosiguió el procedimiento incoado por su predecesor, las referidas disposiciones de la Ley n.º 250/2012, en su versión modificada por la Ley n.º 164/2017, no respetan la obligación de garantizar la independencia de la autoridad reguladora, establecida en el artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72 y en el artículo 39, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/73.

13 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente indica que para resolver el litigio que le ha sido planteado se debe definir el alcance del concepto de «independencia» de la autoridad reguladora, de conformidad con dichas directivas. Señala que, en aras de la simplificación, las cuestiones prejudiciales tienen únicamente por objeto la interpretación de la Directiva 2009/72, habida cuenta de que la respuesta que se dé a estas será aplicable a la interpretación de la Directiva 2009/73, cuya normativa pertinente es idéntica a la de la Directiva 2009/72.

14 Según dicho órgano jurisdiccional, la Presidenta de la República Eslovaca ha identificado, en el ámbito de la Ley n.º 250/2012, en su versión modificada por la Ley n.º 164/2017, dos injerencias a la independencia de la autoridad reguladora. La primera es la modificación atinente a la facultad de nombramiento y destitución del presidente de la autoridad reguladora, que se transfiere del Presidente de la República Eslovaca, directamente elegido por los ciudadanos, al Gobierno eslovaco. La segunda injerencia consiste en la inclusión entre las partes del procedimiento de fijación de los precios ante la autoridad reguladora de los representantes de ministerios nacionales, a quienes se encomienda la defensa del interés público en el marco de dicho procedimiento.

15 El Gobierno eslovaco sostiene ante el órgano jurisdiccional remitente que las disposiciones en cuestión de la Ley n.º 250/2012, en su versión modificada por la Ley n.º 164/2017, no cuestionan la independencia de la autoridad reguladora, en la medida en que esta ley contiene toda una serie de garantías relativas a la independencia de la autoridad reguladora que no se han visto afectadas por esta modificación legislativa.

16 Sobre este particular, el órgano jurisdiccional remitente señala que las dudas que alberga acerca de la regularidad de la transposición de la Directiva 2009/72 se explican por el hecho de que el objetivo perseguido por esta Directiva consiste precisamente, como se desprende de su considerando 33, en contribuir al fortalecimiento de la independencia de la autoridad reguladora, en particular respecto de los gobiernos de los Estados miembros.

17 Dicho órgano jurisdiccional considera que con anterioridad a la modificación introducida por la Ley n.º 164/2017 las disposiciones de la Ley n.º 250/2012, adoptadas con vistas a transponer la Directiva mencionada, permitían reforzar tal independencia. En efecto, durante la vigencia de la Ley n.º 250/2012, por una parte, no era el Gobierno eslovaco, sino el Presidente de la República Eslovaca, quien tenía la facultad de nombrar y destituir al presidente de la autoridad reguladora y, por otra parte, ningún representante de los ministerios participaba en el procedimiento de fijación de los precios ante la autoridad reguladora.

18 Pues bien, según indica el órgano jurisdiccional remitente, la Ley n.º 250/2012, en su versión modificada por la Ley n.º 164/2017, restableció la situación existente con anterioridad a la transposición de la Directiva 2009/72, lo que, contrariamente al objetivo perseguido por esta Directiva, no contribuye al fortalecimiento de la independencia de la autoridad reguladora.

19 En tales circunstancias, el Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional) ha decidido plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Procede interpretar el artículo 35, apartado 4, de la Directiva [2009/72], en particular, a la luz de su considerando 33, en el sentido de que se opone a que, en un Estado miembro, en el contexto de la modificación de una medida interna de transposición de dicha Directiva, la facultad de nombrar y destituir al presidente de la autoridad reguladora no corresponda al Presidente de la República, elegido directamente por los ciudadanos, sino al Gobierno, restableciéndose de este modo la situación normativa vigente antes de la transposición de la Directiva?

2) ¿Cabe interpretar el artículo 35, apartado 5, de la Directiva [2009/72], en particular, a la luz de su considerando 34, en el sentido de que se opone a una normativa interna que, a efectos de garantizar la defensa del interés público, permite a los ministerios participar en el procedimiento de fijación de los precios ante la autoridad reguladora?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

20 De la petición de decisión prejudicial resulta que las disposiciones de la Ley n.º 250/2012, en su versión modificada por la Ley n.º 164/2017, objeto de controversia en el recurso principal, han restablecido, en cuanto concierne al nombramiento y la destitución del presidente de la autoridad reguladora y a la participación de representantes de ministerios nacionales en determinados procedimientos de fijación de precios, las normas aplicables en Derecho eslovaco durante el período de vigencia de la Directiva 2003/54. A raíz de las modificaciones introducidas por la Ley n.º 164/2017, por un lado, se atribuyó al Gobierno eslovaco la competencia de nombramiento y destitución mencionada, que hasta entonces había correspondido al Presidente de la República Eslovaca, y, por otro lado, determinados ministerios adquirieron la condición de «partes» en dichos procedimientos.

21 Pues bien, habida cuenta de que la Directiva 2003/54 fue derogada por la Directiva 2009/72, entre cuyos objetivos declarados figura el de fortalecer la independencia de las autoridades reguladoras nacionales, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, una vuelta a la situación jurídica anterior a

esta última Directiva podría vulnerar la independencia de la autoridad reguladora nacional, con arreglo a la Directiva 2009/72, cuando la Ley n.º 250/2012, en su versión inicial, garantizaba la correcta transposición de esta última Directiva al Derecho eslovaco.

22 A este respecto, cabe señalar que la Directiva 2009/72 pretende, en esencia, establecer un mercado interior de la electricidad abierto y competitivo, que permita a los consumidores elegir libremente a sus suministradores y a estos ofrecer libremente sus productos a sus clientes, crear condiciones de competencia equitativas en ese mercado, garantizar la seguridad del suministro y luchar contra el cambio climático (sentencia de 12 de diciembre de 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, apartado 32).

23 A fin de lograr tales objetivos, la Directiva 2009/72 confiere a la autoridad reguladora nacional amplias prerrogativas en materia de regulación y de supervisión del mercado de la electricidad.

24 Como recuerda el considerando 33 de esta Directiva, el Consejo Europeo de 8 y 9 de marzo de 2007 invitó a la Comisión Europea a preparar propuestas legislativas que estableciesen una mayor armonización de las competencias y un fortalecimiento de la independencia de los reguladores nacionales de energía. Por otro lado, según el considerando 34 de dicha Directiva, para un adecuado funcionamiento del mercado interior de la electricidad, es preciso que los reguladores de la energía puedan tomar decisiones sobre todas las cuestiones de reglamentación pertinentes y que sean totalmente independientes de cualquier otro interés público o privado.

25 De lo anterior resulta que, como indica el órgano jurisdiccional remitente, la Directiva 2009/72 tiene por objetivo el fortalecimiento de la independencia de la autoridad reguladora nacional con respecto al régimen establecido por la Directiva 2003/54, que derogó. Tal fortalecimiento se refleja en las disposiciones del capítulo IX de la Directiva 2009/72, titulado «Autoridades reguladoras nacionales», en el que figura el artículo 35, cuya interpretación es objeto de la presente petición de decisión prejudicial.

26 No obstante, cabe poner de relieve que la circunstancia, señalada por el órgano jurisdiccional remitente, de que la Ley n.º 250/2012, en su versión modificada por la Ley n.º 164/2017, restableciera la situación jurídica existente en la República Eslovaca durante la vigencia de la Directiva 2003/54, en cuanto concierne a las normas de nombramiento y destitución del presidente de la autoridad reguladora y a la participación de los representantes nacionales en determinados procedimientos de fijación de los precios, no implica necesariamente, y por sí misma, que las disposiciones pertinentes de la Directiva 2009/72, relativas a la independencia de la autoridad reguladora, se opongan a las disposiciones de dicha ley que establecieron las normas mencionadas.

27 En efecto, siempre y cuando tales normas se adopten dentro de los límites de las competencias que la Directiva 2009/72 otorga a los Estados miembros y vayan acompañadas de las garantías relativas a la independencia de la autoridad reguladora nacional que establece dicha Directiva, una situación jurídica en la que el legislador de un Estado miembro haya reintroducido determinadas normas sobre la organización y el funcionamiento de la autoridad reguladora nacional que estaban en vigor en ese Estado miembro cuando era aplicable la Directiva 2003/54 no es necesariamente contraria a la Directiva 2009/72.

28 De lo anterior resulta que, a fin de dar una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente en el contexto de la presente petición de decisión prejudicial, procede determinar si el artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que se opone a disposiciones de Derecho nacional, como las establecidas en la Ley n.º 250/2012, en su versión modificada por la Ley n.º 164/2017, con independencia de su conformidad con el Derecho de la Unión antes de esa modificación legislativa.

Sobre la primera cuestión prejudicial

29 Procede señalar que, aun cuando desde un punto de vista formal, el órgano jurisdiccional remitente haya limitado su cuestión a la interpretación del artículo 35, apartado 4, de la Directiva 2009/72, tal circunstancia no obsta para que el Tribunal de Justicia le proporcione todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para resolver el asunto del que conoce, con independencia de que dicho órgano jurisdiccional haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de su cuestión (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de marzo de 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle, C-769/18, EU:C:2020:203, apartado 40 y jurisprudencia citada).

30 Así pues, se ha de considerar que, mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que confiere al Gobierno de ese Estado la facultad de nombrar y de destituir al presidente de la autoridad reguladora nacional.

31 El artículo 35, apartado 4, de la Directiva 2009/72 impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la independencia de la autoridad reguladora y de velar por que esta ejerza sus competencias con imparcialidad y transparencia.

32 Por lo que atañe al concepto «independencia», que no está definido en la Directiva 2009/72, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, en lo que se refiere a los órganos públicos, la independencia designa normalmente un estatuto que asegure al órgano de que se trate la posibilidad de actuar con total libertad con respecto a los organismos frente a los cuales debe garantizarse su independencia, al abrigo de cualquier instrucción o presión (véase, por analogía, la sentencia de 13 de junio de 2018, Comisión/Polonia, C-530/16, EU:C:2018:430, apartado 67).

33 A efectos de garantizar tal independencia, el artículo 35, apartado 4, de la Directiva 2009/72 dispone, por una parte, en la letra a), que la autoridad reguladora debe ser jurídicamente distinta y funcionalmente independiente de cualquier otra entidad pública o privada. Por otra parte, la letra b), incisos i) e ii), del artículo 35, apartado 4, enumera una serie de requisitos relativos a la independencia del personal y de los encargados de la gestión de la autoridad reguladora, quienes tendrán que actuar con independencia de cualquier interés comercial y no deberán pedir ni aceptar instrucciones directas de ningún gobierno ni ninguna otra entidad pública o privada para el desempeño de sus funciones reguladoras. Tales requisitos implican que la autoridad reguladora nacional debe ejercer sus funciones de regulación libre de toda influencia exterior.

34 Por otro lado, para salvaguardar la independencia de la autoridad reguladora nacional, el artículo 35, apartado 5, letra b), de la Directiva 2009/72, exige que los miembros del consejo de dicha entidad o, a falta de un consejo, sus altos cargos directivos se nombren para un mandato fijo de entre cinco y siete años, renovable una sola vez. En este contexto, los Estados miembros deben garantizar la aplicación de un régimen de rotación apropiado para el consejo o los altos cargos directivos, que solo podrán ser destituidos durante su mandato cuando ya no cumplan las condicione establecidas en ese mismo artículo 35 o cuando hayan sido declarados culpables de falta.

35 Con el fin de respetar tales exigencias, la facultad de nombramiento y destitución del consejo de la autoridad reguladora nacional o, en el caso de que no exista un consejo, de los altos cargos directivos de dicha entidad, debe estar encuadrada de forma estricta por la ley y ser ejercida sobre la base de criterios objetivos, clara y taxativamente enumerados, y verificables (véase, por analogía, la sentencia de 13 de junio de 2018, Comisión/Polonia, C-530/16, EU:C:2018:430, apartado 86).

36 No obstante, se ha de señalar que ninguna disposición de la Directiva 2009/72 precisa qué autoridad o autoridades de los Estados miembros son competentes para nombrar o destituir a los miembros del consejo o a los altos cargos directivos de la autoridad reguladora nacional, en particular, a su presidente.

37 A tal respecto, debe recordarse que del artículo 288 TFUE resulta que, al adaptar el Derecho interno a las disposiciones de una directiva, los Estados miembros están obligados a garantizar la plena eficacia de esa Directiva, a la vez que disponen de un amplio margen de apreciación respecto de la elección de los medios. Por tanto, esta libertad no menoscaba la obligación de los Estados miembros destinatarios de aquella de adoptar, en su ordenamiento jurídico nacional, todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la directiva, conforme al objetivo por ella perseguido (sentencia de 19 de octubre de 2016, Ormaetxea Garai y Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, apartado 29 y jurisprudencia citada).

38 En tales circunstancias, los Estados miembros gozan de autonomía institucional en la materia respecto de la organización y estructuración de sus autoridades reguladoras, en el sentido del artículo 35 de la Directiva 2009/72, que, no obstante, debe ejercerse respetando plenamente los objetivos y las obligaciones establecidos en dicha Directiva (véase, por analogía, la sentencia de 19 de octubre de 2016, Ormaetxea Garai y Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, apartado 30 y jurisprudencia citada).

39 De lo anterior resulta que la Directiva 2009/72 y, en particular, su artículo 35, no prohíben que el presidente de la autoridad reguladora nacional pueda ser nombrado y destituido por el Gobierno de un Estado miembro.

40 No obstante, esa facultad de nombramiento y destitución ha de ejercerse de manera que se garantice la independencia de la autoridad reguladora, en el sentido de que todos los requisitos establecidos en el artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72 deben ser respetados.

41 En el presente asunto, el Gobierno eslovaco indica, en sus observaciones escritas, que la independencia de la autoridad reguladora está garantizada por el conjunto de las disposiciones nacionales de transposición de la Directiva 2009/72 que están actualmente en vigor. A tal respecto, este Gobierno hace referencia, en primer lugar, al artículo 4, apartados 2 y 3, de la Ley n.º 250/2012, en su versión modificada por la Ley n.º 164/2017, en relación con el cual señala que consagra la imparcialidad y la independencia de la autoridad reguladora e indica cuáles son los órganos que la conforman; en segundo lugar, al artículo 5 de esta ley, en su versión modificada, a cuyo respecto observa que regula, entre otros extremos, el nombramiento, el estatuto, las funciones y la destitución del presidente de dicha autoridad; en tercer lugar, al artículo 6 de dicha ley, en su versión modificada, sobre el que señala que tiene por objeto la actividad del consejo regulador y, en cuarto lugar, al artículo 7 de esta misma ley, en su versión modificada, acerca del cual precisa que regula el nombramiento y la destitución de los miembros del consejo regulador y los requisitos que les son aplicables. En particular, indica que el mandato del presidente de la autoridad reguladora es de seis años, que su remuneración es fijada de manera clara y transparente por la Ley n.º 250/2012, en su versión modificada por la Ley n.º 164/2017, y que únicamente puede ser cesado en sus funciones por los motivos expresamente establecidos en esta ley.

42 El Gobierno eslovaco sostiene que las disposiciones del Derecho eslovaco citadas garantizan que el presidente de la autoridad reguladora esté libre de toda influencia del Gobierno que pudiera amenazar su independencia.

43 A este respecto, procede recordar que, en la medida en que incumbe al Tribunal de Justicia tener en cuenta el contexto fáctico y normativo en el que se inserta la cuestión prejudicial, tal como lo define la resolución de remisión, el Tribunal de Justicia debe responder a la cuestión planteada únicamente a

la vista de las disposiciones expuestas por el órgano jurisdiccional remitente (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2016, Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, C-240/15, EU:C:2016:608, apartados 30 y 31).

44 En efecto, la información que proporcionan las resoluciones de remisión sirve no solo para que el Tribunal de Justicia pueda dar respuestas útiles, sino también para que los Gobiernos de los Estados miembros y las demás partes interesadas tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Incumbe al Tribunal de Justicia velar por la preservación de esta posibilidad, teniendo en cuenta que, en virtud de dicho artículo, solo se notifican a las partes interesadas las resoluciones de remisión (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, apartado 26 y jurisprudencia citada).

45 Así pues, el Tribunal de Justicia no puede tomar en consideración disposiciones del Derecho nacional, como las invocadas por el Gobierno eslovaco en sus observaciones escritas, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente no haya hecho referencia a ellas en su petición de decisión prejudicial. Incumbe a dicho órgano jurisdiccional determinar si tales disposiciones permiten garantizar la independencia de la autoridad reguladora, tal como exige la Directiva 2009/72, extremo acerca del cual no cabe presumir la respuesta por el hecho de que, tal como resulta del apartado 39 de la presente sentencia, esta Directiva no prohíbe que el Gobierno eslovaco pueda nombrar y destituir al presidente de la autoridad reguladora.

46 De las consideraciones anteriores resulta que procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro conforme a la cual el Gobierno de ese Estado es competente para nombrar y destituir al presidente de la autoridad reguladora nacional, siempre que se cumplan todos los requisitos establecidos por tal normativa, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

47 Habida cuenta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 29 de la presente sentencia, se ha de considerar que, mediante la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta sustancialmente si el artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que, a efectos de garantizar la defensa del interés público, establece la participación de representantes de ministerios de ese Estado en determinados procedimientos, relativos a la fijación de precios, ante la autoridad reguladora nacional.

48 Con carácter previo, procede indicar que, mediante esta cuestión, dicho órgano jurisdiccional se refiere a la participación de representantes del Ministerio de Economía y del Ministerio de Medio Ambiente de la República Eslovaca en los procedimientos mencionados. Pues bien, sin perjuicio de las comprobaciones que compete efectuar al órgano jurisdiccional remitente, de la petición de decisión prejudicial resulta que la participación del Ministerio de Medio Ambiente concierne únicamente a los procedimientos de fijación de los precios relacionados con la producción y el abastecimiento de agua potable. Así pues, en tal caso, no serían aplicables a esa participación las disposiciones de la Directiva 2009/72, que tiene por objeto, en particular, normas comunes en materia de generación, transporte, distribución y suministro de electricidad, así como normas relativas a la protección de los consumidores, con vistas a mejorar e integrar unos mercados competitivos de la electricidad en la Unión Europea.

49 Hecha esta precisión preliminar, ha de señalarse que dicha cuestión se refiere a las condiciones a las que debe responder el funcionamiento de la autoridad reguladora nacional para que su independencia en la toma de decisiones esté garantizada.

50 A este respecto, del artículo 35, apartado 5, letra a), de la Directiva 2009/72 resulta que la autoridad reguladora debe tomar decisiones autónomas, con independencia de cualquier órgano político.

51 Por otro lado, como se ha puesto de manifiesto en el apartado 33 de la presente sentencia, la independencia del personal y de los encargados de la gestión de la autoridad reguladora nacional, exigida en el artículo 35, apartado 4, letra b), inciso ii), de la Directiva 2009/72, implica que esta autoridad ejerce sus funciones de regulación al margen de toda influencia exterior.

52 Dicho esto, conforme a la disposición mencionada, la exigencia de independencia del personal y de los encargados de la gestión de la autoridad reguladora nacional se entiende sin perjuicio, en particular, de orientaciones de política general del Gobierno del Estado miembro en cuestión que, no obstante, no pueden tener por objeto las funciones reguladoras a que se refiere el artículo 37 de la Directiva 2009/72. Estas comprenden obligaciones y competencias relativas al establecimiento, la aprobación y el control de diversas tarifas y precios, en concreto, las que figuran en el apartado 1, letra a), de este artículo, consistentes en establecer o aprobar, de conformidad con criterios transparentes, las tarifas de transporte o distribución de electricidad o sus métodos de cálculo.

53 En efecto, en relación con esto último, del artículo 36 de la Directiva 2009/72 resulta que la autoridad reguladora nacional, en el marco de sus obligaciones y competencias, tal como son definidas en el artículo 37 de dicha Directiva, tomará todas las medidas razonables para contribuir a alcanzar los objetivos de interés público enumerados en el referido artículo 36, en particular, la promoción de un mercado interior de la electricidad competitivo, seguro y sostenible ambientalmente, la eficiencia energética y la protección de los consumidores.

54 De lo anterior resulta que la independencia en la toma de decisiones, con arreglo al artículo 35, apartado 4, letra b), inciso ii), y apartado 5, letra a), de la Directiva 2009/72, implica que, en el marco de las obligaciones y competencias de regulación contempladas en el artículo 37 de la misma Directiva, la autoridad reguladora adopta sus decisiones de manera autónoma, basándose únicamente en el interés público, con el fin de asegurar que se respeten los objetivos perseguidos por dicha Directiva, sin estar sometida a instrucciones externas de otros organismos públicos o privados.

55 No obstante, procede señalar que el artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72 no contiene ninguna disposición que prohíba la participación de representantes de ministerios nacionales en determinados procedimientos relativos a la fijación de los precios, que conciernen, en particular, al acceso a la red de transporte y de distribución de electricidad y al transporte y la distribución de esta energía.

56 Por consiguiente, teniendo en cuenta el margen de maniobra de que disponen para el cumplimiento de las obligaciones resultantes de la Directiva 2009/72, recordadas en los apartados 37 y 38 de la presente sentencia, los Estados miembros pueden adoptar normas que permitan tal participación, siempre que se siga garantizando la independencia en la toma de decisiones de la autoridad reguladora nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 35, apartados 4 y 5, de esta Directiva.

57 Por consiguiente, en este caso, el hecho de que las disposiciones controvertidas de la Ley n.º 250/2012, en su versión modificada por la Ley n.º 164/2017, establezcan la participación de representantes de ministerios nacionales en determinados procedimientos relativos a la fijación de precios no conduce necesariamente, y por esa única razón, a que la autoridad reguladora no ejerza sus funciones de fijación de precios de manera independiente, con arreglo a la Directiva 2009/72 y, en particular, a su artículo 35.

58 A este respecto, el Gobierno eslovaco indica, en sus observaciones escritas, que tal participación es necesaria y pertinente para que esos ministerios estén informados de los procedimientos relativos a la fijación de precios, habida cuenta de que tales procedimientos son de interés general para la sociedad en su conjunto, dado que se trata fundamentalmente de objetivos y de prioridades de la política energética de la República Eslovaca.

59 Este Gobierno añade que los representantes de dichos ministerios no gozan de ningún derecho específico que les permita interferir en la adopción de las decisiones de la autoridad reguladora, ya que su participación está esencialmente sometida a las normas de procedimiento administrativo de carácter general del Derecho eslovaco. Sostiene que, de hecho, esas normas garantizan que todas las partes de los procedimientos en cuestión puedan participar activamente y, en consecuencia, defender sus derechos y sus intereses, expresarse y presentar propuestas, formular observaciones y participar en los debates, aportar pruebas, consultar los expedientes, recibir las decisiones y, en su caso, impugnarlas mediante la interposición de recursos ante el consejo de la autoridad reguladora y ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

60 Por el contrario, en sus observaciones escritas, la Presidenta de la República Eslovaca aduce, en particular, que también durante la vigencia de la Ley n.º 250/2012, antes de que fuera modificada por la Ley n.º 164/2017, concretamente en el curso de 2017, la autoridad reguladora revocó decisiones iniciales bajo presión del Gobierno eslovaco, que sustituyó por decisiones acordes a la voluntad política de este último.

61 A este respecto, cabe poner de relieve que, en su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente no hizo referencia a las normas y disposiciones nacionales invocadas por el Gobierno eslovaco, lo que, como resulta del apartado 45 de la presente sentencia, impide que el Tribunal de Justicia las tome en consideración, ni tampoco aportó información sobre la práctica decisoria de la autoridad reguladora nacional.

62 Dicho esto, a fin de dar una respuesta útil a la segunda cuestión prejudicial, cabe señalar que, como indicó la Comisión en sus observaciones escritas, el artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72 exige que, en este caso, los representantes de los ministerios nacionales no puedan utilizar su participación en los procedimientos relativos a la fijación de precios para ejercer cualquier tipo de presión sobre la autoridad reguladora o para darle instrucciones que pudieran llevarla a orientar en determinado sentido sus decisiones en el ámbito de las obligaciones y competencias resultantes del artículo 37 de esta Directiva.

63 Si bien la Directiva 2009/72 no se opone a que el Gobierno de un Estado miembro pueda hacer valer ante la autoridad reguladora nacional su posición acerca de la manera en la que considera que esta podría tener en cuenta el interés público en el ámbito de sus funciones de regulación, fundamentalmente mediante la participación de representantes de sus ministerios, tal participación y, en particular, las opiniones expresadas por dichos representantes en los procedimientos relativos a la fijación de precios no pueden revestir un carácter vinculante ni ser consideradas en ningún caso por la autoridad reguladora como instrucciones que deba observar en el ejercicio de sus obligaciones y competencias.

64 Por otro lado, las normas relativas a la participación de representantes de los ministerios nacionales en los procedimientos sobre fijación de precios no deben mermar el alcance de las decisiones de la autoridad reguladora, adoptadas en virtud de las obligaciones y las competencias establecidas en el citado artículo 37. En particular, cuando tales obligaciones o competencias lo exijan, esas normas de participación no podrán incidir en el carácter obligatorio y en la aplicabilidad directa de las decisiones de la autoridad reguladora exigiendo, por ejemplo, que con carácter previo a su aplicación estas decisiones sean aceptadas o autorizadas por dichos representantes.

65 De las consideraciones anteriores resulta que procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro que, a efectos de garantizar la defensa del interés público, establece la participación de representantes de ministerios de ese Estado en determinados procedimientos, relativos a la fijación de precios, ante la autoridad reguladora nacional, siempre que se respete la independencia en la toma de decisiones de dicha autoridad reguladora, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.

Costas

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

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

1) **El artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro conforme a la cual el Gobierno de ese Estado es competente para nombrar y destituir al presidente de la autoridad reguladora nacional, siempre que se cumplan todos los requisitos establecidos por tal normativa, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.**

2) **El artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro que, a efectos de garantizar la defensa del interés público, establece la participación de representantes de ministerios de ese Estado en determinados procedimientos, relativos a la fijación de precios, ante la autoridad reguladora nacional, siempre que se respete la independencia en la toma de decisiones de dicha autoridad reguladora, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.**

Firmas