Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

de 8 de octubre de 2025*

«Energía — Mercado interior de la electricidad — Directriz sobre el balance eléctrico — Artículo 1, apartados 6 y 7, del Reglamento (UE) 2017/2195 — Plataforma europea para el intercambio de energía de balance procedente de reservas de recuperación de la frecuencia con activación automática — Falta de participación del gestor de red de transporte suizo — Recurso interpuesto ante la Sala de Recurso de la ACER — Condiciones y procedimientos específicos de los recursos — Artículo 28 del Reglamento (UE) 2019/942 — Inadmisibilidad por falta de legitimación activa ante la Sala de Recurso — Inexistencia de afectación directa — Excepción de ilegalidad»

En el asunto T-558/23,

Swissgrid AG, con domicilio social en Aarau (Suiza), representada por los Sres. P. De Baere, P. L'Ecluse y K. T'Syen, la Sra. V. Lefever y el Sr. V. Ion, abogados,

parte demandante,

contra

Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), representada por los Sres. P. Martinet y E. Tremmel, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. B. Creve y T. Kölsch, abogados,

parte demandada,

apoyada por

Comisión Europea, representada por la Sra. O. Beynet y los Sres. T. Scharf, B. De Meester y C. Hödlmayr, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada),

integrado, durante las deliberaciones, por la Sra. P. Škvařilová-Pelzl, Presidenta, y el Sr. I. Nõmm (Ponente), la Sra. G. Steinfatt y los Sres. D. Kukovec y R. Meyer, Jueces;

Secretaria: Sra. I. Kurme, administradora;

* Lengua de procedimiento: inglés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista el 12 de marzo de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Swissgrid AG, solicita la anulación de la resolución A-008-2022 de la Sala de Recurso de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), de 29 de junio de 2023, por la que se declara la inadmisibilidad del recurso contra la Decisión 15/2022 de la ACER, de 30 de septiembre de 2022 (en lo sucesivo, «resolución impugnada»).

Antecedentes del litigio

2 La demandante es una sociedad anónima suiza que es el único gestor de red de transporte de electricidad (en lo sucesivo, «GRT») en Suiza.

3 En 2018, la demandante y otros GRT celebraron un memorándum de entendimiento que formalizaba las condiciones de su participación en el proyecto que debía conducir a una Plataforma para la Coordinación Internacional de Recuperación Automatizada de Frecuencias y Operación de Sistemas Estables (Platform for the International Coordination of Automated Frequency Restoration and Stable System Operation; en lo sucesivo, «Picasso»).

4 Sobre la base 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), la Comisión Europea adoptó el Reglamento (UE) 2017/2195, de 23 de noviembre de 2017, por el que se establece una directriz sobre el balance eléctrico (DO 2017, L 312, p. 6), que prevé la creación de plataformas europeas comunes que realicen el proceso de compensación de desequilibrios y permitan el intercambio de energía de balance procedente de reservas de recuperación de la frecuencia y de reservas de sustitución (considerando 10) y, en particular, en su artículo 20, una plataforma europea para el intercambio de energía de balance procedente de reservas de recuperación de la frecuencia con activación automática.

5 El 24 de junio de 2020, la ACER adoptó la Decisión 02/2020, relativa a la creación de una plataforma europea para el intercambio de energía de balance procedente de reservas de recuperación de la frecuencia con activación automática (en lo sucesivo, «plataforma aFRR»), que incluía, en anexo, el marco de aplicación de dicha plataforma aFRR (en lo sucesivo, «marco de aplicación»).

6 El artículo 2, apartado 1, letra l), del marco de aplicación definía el concepto de «GRT miembro» como «todo GRT que se [hubiera] incorporado a la plataforma aFRR» y el artículo 2, apartado 1, letra m), el concepto de «GRT participante» como «cualquier GRT miembro que utilice la plataforma aFRR para intercambiar productos estándar de energía de balance aFRR».

7 El artículo 2, apartado 1, letra n), del marco de aplicación indicaba que Picasso «[era] el proyecto de aplicación que [se convertirá] en la plataforma aFRR» y su artículo 5, apartado 2, que «todos los GRT miembros [establecerán] el proyecto de aplicación de la plataforma aFRR, [basado] en el proyecto de aplicación Picasso que se [transformará] en proyecto de aplicación de la plataforma aFRR como consecuencia de la adopción del presente marco de aplicación de la plataforma aFRR».

8 El 1 de julio de 2020, los GRT miembros de Picasso, incluida la demandante, celebraron el Acuerdo de Cooperación de la Plataforma Picasso, que sustituye a los protocolos anteriores (en lo sucesivo, «Acuerdo de Cooperación Picasso»). Este Acuerdo de Cooperación está sujeto a un Acuerdo principal relativo a las plataformas de balance —común a todas las plataformas— que también entró en vigor el 1 de julio de 2020 (en lo sucesivo, «Acuerdo principal»).

9 Mediante escrito de 17 de diciembre de 2020, la directora de la Dirección General de Energía de la Comisión subrayó que no veía motivos para adoptar una decisión por la que se autorizara a Suiza a participar en las plataformas europeas de energía de balance con arreglo al artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195. La demandante interpuso un recurso contra dicho escrito, que fue declarado inadmisible mediante auto de 21 de diciembre de 2022, Swissgrid/Comisión (T-127/21, no publicado, EU:T:2022:868). Este auto fue anulado por la sentencia de 13 de febrero de 2025, Swissgrid/Comisión (C-121/23 P, EU:C:2025:83).

10 El 31 de marzo de 2022, con arreglo al artículo 17 del marco de aplicación, la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (en lo sucesivo, «REGRT de Electricidad») presentó a la ACER una propuesta de modificación del referido marco de aplicación, en lo referente a la designación de las entidades que habían de desempeñar las funciones que en él se definían.

11 El 30 de septiembre de 2022, la ACER adoptó la Decisión 15/2022, por la que se modifica el marco de aplicación. El artículo 1, letra b), del anexo I de dicha Decisión modificó la definición de «GRT miembro» que pasó a figurar en el artículo 2, apartado 1, letra m), del referido marco de aplicación, de modo que ahora se refiere a «todo GRT al que se [aplicara] el Reglamento [2017/2195] y que se [hubiera] incorporado a la plataforma aFRR, incluidos los GRT procedentes de zonas [de regulación de frecuencia potencia] multi-GRT».

12 El 30 de noviembre de 2022, la demandante interpuso recurso contra la referida Decisión ante la Sala de Recurso de la ACER.

13 Mediante la resolución impugnada, la Sala de Recurso consideró que la Decisión 15/2022 no constituía un acto que pudiera afectar a la situación jurídica de la demandante, de modo que no procedía examinar con mayor detalle si dicha Decisión la afectaba directa e individualmente en el sentido del artículo 28, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la ACER (DO 2019, L 158, p. 22) y, en consecuencia, declaró la inadmisibilidad de su recurso. La Sala de Recurso:

– recordó que la admisibilidad de los recursos con arreglo al artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2019/942 debía examinarse a la luz de la jurisprudencia relativa al artículo 263 TFUE y dedujo de ello que procedía comprobar si la Decisión 15/2022 producía efectos jurídicos obligatorios que pudieran afectar a los intereses de la demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica;

– consideró que del Reglamento 2017/2195 se desprendía que solo los GRT sujetos al Derecho de la Unión estaban autorizados a participar en las plataformas comprendidas en su ámbito de aplicación (a excepción de los GRT suizos respecto de las plataformas europeas para el intercambio de productos estándar de balance y siempre que la Comisión hubiera adoptado una decisión en este sentido con arreglo al artículo 1, apartado 7, del citado Reglamento);

– dedujo de lo anterior que, a falta de decisión adoptada por la Comisión con arreglo al artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195, la Decisión 15/2022 se limitaba a aplicar el artículo 1 del Reglamento 2017/2195 y que la participación de la demandante no dependía de una decisión de la ACER, sino de la Comisión;

– refutó la alegación de la demandante basada en que era miembro de la plataforma aFRR antes de la Decisión 15/2022 subrayando que nunca había sido admitida como miembro de dicha plataforma, que la Decisión 03/2020 no estaba dirigida a ella, que el Reglamento 2017/2195 era aplicable desde el 18 de diciembre de 2017 y que su artículo 1 no había sido modificado.

Pretensiones de las partes

14 La demandante solicita al Tribunal General que:

– Anule la resolución impugnada.

– Condene a la ACER en costas.

15 La ACER solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

16 La Comisión solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

17 En apoyo de su recurso, la parte demandante invoca tres motivos.

18 El primer motivo se basa en un error de Derecho en la medida en que la Sala de Recurso interpretó erróneamente el Reglamento 2017/2195 en el sentido de que obliga a la Comisión a adoptar una decisión con arreglo al artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195 para que pueda participar en la plataforma aFRR.

19 El segundo motivo se basa en un error de apreciación al aplicar el artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2019/942 a las circunstancias del caso de autos. La demandante alega que la Sala de Recurso consideró erróneamente que el recurso contra la Decisión 15/2022 era inadmisible.

20 Mediante su tercer motivo, formulado con carácter subsidiario, la demandante propone una excepción de ilegalidad, con arreglo al artículo 277 TFUE, contra el Reglamento 2017/2195, en el supuesto de que este deba interpretarse en el sentido de que prohíbe a los GRT de la Unión incluirla en la plataforma aFRR.

Primer motivo, basado en un error de Derecho en la interpretación del Reglamento 2017/2195

21 La demandante reprocha a la Sala de Recurso haber considerado que su participación en la plataforma aFRR solo era posible tras la adopción de una decisión de la Comisión en este sentido con arreglo al artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195 y que no existía tal decisión. Sostiene, en esencia, que la Sala de Recurso debería haber considerado que su participación en dicha plataforma era posible puesto que, en primer término, se cumplían los requisitos para su participación que figuran en el artículo 1, apartado 6, debido a los riesgos que presenta su falta de participación para la seguridad de la red; en segundo término, los motivos por los que la Comisión denegó tal participación en el escrito de 17 de diciembre de 2020 eran erróneos; en tercer término, la Sala de Recurso debe disponer de la competencia para comprobar si se cumplen los requisitos de dicha participación, y, en cuarto término, el auto de 21 de diciembre de 2022, Swissgrid/Comisión (T-127/21, no publicado, EU:T:2022:868), por el que se declara la inadmisibilidad de su recurso de anulación contra el escrito de 17 de diciembre de 2020 carece de pertinencia. A este respecto, recordó en la vista que ese auto había sido anulado por la sentencia de 13 de febrero de 2025, Swissgrid/Comisión (C-121/23 P, EU:C:2025:83).

22 La ACER y la Comisión consideran que la Sala de Recurso no incurrió en el error de Derecho alegado. La ACER subraya, además, que la argumentación de la demandante presentada por primera vez en la réplica es inadmisible.

23 Con carácter preliminar, procede desestimar la excepción de inadmisibilidad propuesta por la ACER basada en el carácter inadmisible de la alegación formulada por la demandante en su réplica debido a que se asemeja a la presentación extemporánea de un motivo nuevo.

24 Según el artículo 84, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, en el curso del proceso no podrán invocarse motivos nuevos, a menos que se funden en razones de hecho y de Derecho que hayan aparecido durante el procedimiento. No obstante, debe declararse la admisibilidad de un motivo que constituye la ampliación de otro enunciado anteriormente, directa o implícitamente, en la demanda y que tiene una relación estrecha con este. Para poder considerarse una ampliación de un motivo o imputación anteriormente enunciados, una nueva alegación debe guardar con los motivos o imputaciones inicialmente expuestos en la demanda un vínculo suficientemente estrecho para que pueda considerarse resultado del desarrollo normal del debate en un procedimiento contencioso (véase la sentencia de 20 de noviembre de 2017, Petrov y otros/Parlamento, T-452/15, EU:T:2017:822, apartado 46 y jurisprudencia citada).

25 Es preciso señalar que, desde su demanda, la demandante sostuvo, en esencia, que la Sala de Recurso no podía basarse en la falta de decisión que la autorizara a participar en la plataforma aFRR. Por lo tanto, al alegar, en su réplica, que la Sala de Recurso debería haber examinado la procedencia de la postura de la Comisión sobre su participación o, al menos, examinar si se cumplían los requisitos de tal participación, la demandante se limitó a desarrollar la argumentación recogida en su demanda.

26 El artículo 1 del Reglamento 2017/2195, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», establece, en su apartado 6, que «las plataformas europeas para el intercambio de productos estándar de energía de balance podrán estar abiertas a los GRT presentes en Suiza, a condición de que la legislación nacional de este país aplique las disposiciones principales de la legislación de la Unión relativa al mercado de la electricidad y de que exista un acuerdo intergubernamental de cooperación en la materia entre la Unión y Suiza, o si la exclusión de Suiza puede provocar flujos físicos de energía no programados a través de dicho país que pongan en peligro la seguridad del sistema de la región».

27 Según el artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195, «a reserva de las condiciones indicadas en el apartado 6, la participación de Suiza en las plataformas europeas para el intercambio de productos estándar para la energía de balance será decidida por la Comisión atendiendo a un dictamen de la [ACER] y de todos los GRT de conformidad con los procedimientos establecidos en el artículo 4, apartado 3. Los derechos y responsabilidades de los GRT suizos serán coherentes con los derechos y responsabilidades de los GRT que operen en la Unión, de modo que permitan el buen funcionamiento del mercado de balance en la Unión, así como la igualdad de condiciones para todas las partes interesadas».

28 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión hay que tener en cuenta no solo el tenor de dicha disposición, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la legislación de la que forma parte (véase la sentencia de 14 de marzo de 2024, VR Bank Ravensburg-Weingarten, C-536/22, EU:C:2024:234, apartado 35 y jurisprudencia citada).

29 Es preciso señalar que de una interpretación tanto literal como contextual del Reglamento 2017/2195 se desprende que, mientras que el artículo 1, apartado 6, del Reglamento 2017/2195 establece las circunstancias en las que los GRT suizos pueden ser admitidos a las plataformas europeas para el intercambio de productos estándar de energía de balance y, entre ellas, la posibilidad de que flujos físicos de energía no programados a través de Suiza pongan en peligro la seguridad del sistema de la región, el apartado 7 de ese mismo artículo establece el procedimiento que debe seguirse para obtener tal admisión.

30 A este respecto, el tenor del artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195 es claro. De ello se deduce que, si bien la ACER y los GRT de la Unión deben emitir su dictamen, es a la Comisión a quien se atribuye el poder de decisión y que, con ocasión de su ejercicio, no solo tiene en cuenta las repercusiones en la seguridad de la red, sino que también comprueba que los derechos y responsabilidades de los GRT suizos son coherentes con los de los GRT de la Unión.

31 De ello se desprende, en primer lugar, que la Sala de Recurso consideró acertadamente que, a falta de decisión de la Comisión con arreglo al artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195, la demandante no tenía derecho a participar en la plataforma aFRR, puesto que consta, por un lado, que dicha plataforma está comprendida en el concepto de «plataforma europea para el intercambio de productos estándar para la energía de balance» utilizado en el artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195 y, por otro lado, que no se ha adoptado ninguna decisión de la Comisión en este sentido.

32 En segundo lugar y en consecuencia, dado que del artículo 1, apartados 6 y 7, del Reglamento 2017/2195 se desprende que corresponde a la Comisión adoptar una decisión sobre la participación de Suiza en las plataformas y, en este contexto, examinar si se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 1, apartado 6, de dicho Reglamento, la demandante

reprocha erróneamente a la Sala de Recurso no haber examinado si se cumplían dichos requisitos o si la Comisión hubiera debido adoptar una decisión con arreglo al artículo 1, apartado 7, de ese Reglamento.

33 Asimismo, procede señalar que carecen de pertinencia las críticas de la demandante relativas a las apreciaciones consignadas en el escrito de 17 de diciembre de 2020 en cuanto a las repercusiones sobre la seguridad de la red derivadas de su falta de participación en la plataforma aFRR, así como la referencia a la sentencia de 13 de febrero de 2025, Swissgrid/Comisión (C-121/23 P, EU:C:2025:83), que anuló el auto de 21 de diciembre de 2022, Swissgrid/Comisión (T-127/21, no publicado, EU:T:2022:868), que había declarado inadmisible el recurso de anulación que había interpuesto contra dicho escrito.

34 En efecto, aun en el supuesto de que el Tribunal, tras la reanudación del procedimiento en el asunto T-127/21, debiera anular la posible decisión denegatoria contenida en el escrito de 17 de diciembre de 2020, tal anulación no produciría efectos equivalentes a la adopción de una decisión de la Comisión por la que se autoriza a Suiza a participar en la plataforma aFRR en virtud del artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195. Con arreglo al artículo 264 TFUE, párrafo primero, los efectos de la anulación se limitarían a la eliminación retroactiva de dicha decisión del ordenamiento jurídico. De este modo, las partes se encontrarían en la situación en la que se encontraban antes del 17 de diciembre de 2020, situación caracterizada por la inexistencia de una decisión de la Comisión que autorice la participación de Suiza en virtud del artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195.

35 En tercer lugar, tampoco puede prosperar la referencia que hace la demandante a la necesidad de que la ACER y la Sala de Recurso estén en condiciones de examinar si se cumplían los requisitos para su participación en la plataforma aFRR, con el fin de evitar que exista una «grave laguna en el sistema jurisdiccional de la Unión».

36 Mediante tal argumentación, la demandante sostiene, en esencia, que existe una laguna en el control jurisdiccional del artículo 1, apartados 6 y 7, del Reglamento 2017/2195, que es contraria a la Unión de Derecho, en la que instituciones, órganos y organismos están sujetos al control de la conformidad de sus actos, en particular, con el Tratado y con los principios generales del Derecho (sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, apartado 23; véase también la sentencia de 26 de junio de 2012, Polonia/Comisión, C-336/09 P, EU:C:2012:386, apartado 36 y jurisprudencia citada).

37 A este respecto, dado que corresponde a la Comisión adoptar la decisión contemplada en el artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195, la demandante puede, en el supuesto de que estime que la Comisión se niega indebidamente a adoptar tal decisión, hacer uso del cauce jurídico previsto en el artículo 265 TFUE, que se refiere a la omisión como la abstención de pronunciarse o de definir una posición (sentencia de 13 de julio de 1971, Deutscher Komponistenverband/Comisión, 8/71, EU:C:1971:82, apartado 2; véase también la sentencia de 19 de noviembre de 2013, Comisión/Consejo, C-196/12, EU:C:2013:753, apartado 22 y jurisprudencia citada).

38 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo.

Segundo motivo, basado en un error de apreciación en la aplicación del artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2019/942 a las circunstancias del caso de autos

39 La demandante sostiene que la Sala de Recurso infringió el artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2019/942 al considerar que la Decisión 15/2022 no modificaba sustancialmente su situación jurídica. En el marco de la primera parte, reprocha a la Sala de Recurso no haber tenido en cuenta que la Decisión 15/2022 añadió un requisito adicional a su participación en la plataforma aFRR respecto del marco de aplicación tal como resultaba de la Decisión 03/2020, puesto que ya no es suficiente con que obtenga una decisión que la autorice a participar en virtud del artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195, sino que es preciso también que esté sujeta al Derecho de la Unión. Mediante su segunda parte, estima que la Sala de Recurso incurrió en error al no tener en cuenta los efectos de la Decisión 15/2022 sobre los contratos en los que es parte.

40 La ACER, apoyada por la Comisión, considera que la Sala de Recurso no infringió el artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2019/942. La ACER alega, asimismo, que la segunda parte del motivo es inadmisible.

41 En los apartados 62 a 67 de la resolución impugnada, la Sala de Recurso concluyó que la Decisión 15/2022 no producía efectos jurídicos obligatorios que pudieran afectar a los intereses de la demandante modificando sustancialmente su situación jurídica debido, en primer término, a que la referida situación jurídica no se regía por la Decisión 15/2022, sino por el Reglamento 2017/2195; en segundo término, a que, en la medida en que la demandante no disponía de derecho a participar en la plataforma aFRR en virtud de la Decisión 03/2020, no cabía considerar que la Decisión 15/2022 le afectara directa e individualmente, y, en tercer término, a que la participación en el pasado de la demandante en proyectos de plataformas o en los contratos correspondientes a los mismos carecía de pertinencia.

42 El artículo 28 del Reglamento 2019/942, titulado «Decisiones susceptibles de recurso», precisa, en su apartado 1, que «cualquier persona física o jurídica, incluidas las autoridades reguladoras, podrá recurrir una decisión de las mencionadas en el artículo 2, letra d), de la que sea destinataria o una decisión que, aunque revista la forma de una decisión destinada a otra persona, le afecte directa e individualmente».

43 Dado que esta disposición se inspira en la relativa al recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia y, más concretamente, en la primera parte del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, debe interpretarse a la luz de la jurisprudencia relativa a esta última disposición.

44 A este respecto, procede recordar, por un lado, que cuando el recurso de anulación contra un acto adoptado por una institución se interpone por una persona física o jurídica, únicamente es posible interponer dicho recurso si los efectos jurídicos obligatorios de dicho acto pueden afectar a los intereses de la parte demandante modificando sustancialmente su situación jurídica. Por otro lado, por lo que respecta más concretamente a un recurso de anulación contra un acto del que no es destinataria, esta exigencia se solapa con los requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, relativos a que el acto impugnado afecte directa e individualmente a la parte demandante (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión, C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656, apartados 37 y 38).

45 Por lo que se refiere al requisito de la afectación directa, según reiterada jurisprudencia, el requisito de que el acto objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica exige que dicho acto surta efectos directamente en su situación jurídica y no deje ninguna

facultad de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener este carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin intervención de otras normas intermedias (véase la sentencia de 13 de marzo de 2008, Comisión/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, apartado 47 y jurisprudencia citada).

46 Por lo que respecta a la afectación individual, según reiterada jurisprudencia, una persona física o jurídica que no sea destinataria de un acto solo puede alegar que dicho acto la afecta individualmente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, en razón de determinadas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que la caracteriza frente a cualquier otra persona y por ello la individualiza de manera análoga a la del destinatario (sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223; véase también la sentencia de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonlinie y otros/Comisión, C-133/12 P, EU:C:2014:105, apartado 44 y jurisprudencia citada).

47 A la luz de estas consideraciones deben examinarse las dos partes del motivo.

Primera parte del motivo

48 Mediante su primera parte, la demandante sostiene que la Decisión 15/2022 añadió un requisito a su participación, además del relativo a la adopción de una decisión de la Comisión con arreglo al artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195. En esencia, la demandante alega que, incluso en el supuesto de que se adoptara una decisión de la Comisión por la que se autorizara su participación en la plataforma aFRR en virtud de dicho artículo 1, apartado 7, no encajaría en la definición de «GRT miembro» recogida en el marco de aplicación a raíz de su modificación por la Decisión 15/2022.

49 A este respecto, basta con subrayar que tal argumentación se basa en una interpretación errónea del marco de aplicación, en su versión modificada por la Decisión 15/2022. En efecto, el concepto de «GRT al que se aplica el Reglamento 2017/2195» contenido ahora en la definición de «GRT miembro» (véase el apartado 11 de la presente sentencia) solo podría interpretarse en el sentido de que incluye a la demandante en el supuesto de que obtenga una decisión de la Comisión por la que se apruebe su participación en la plataforma aFRR en virtud del artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195.

50 En efecto, en la medida en que la Decisión 15/2022 se adoptó sobre la base del Reglamento 2017/2195, las disposiciones del marco de aplicación, en su versión modificada por esa Decisión, deben ser objeto de una interpretación conforme con las disposiciones de ese Reglamento, a menos que tengan un sentido claro e inequívoco y que, por lo tanto, no exijan interpretación alguna (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de septiembre de 2021, Daimler/Comisión, T-359/19, EU:T:2021:568, apartado 92).

51 Pues bien, dado que el Reglamento 2017/2195 prevé expresamente la participación de los GRT suizos en las condiciones y de conformidad con los procedimientos establecidos en su artículo 1, apartados 6 y 7, de ello resulta necesariamente que el concepto de «GRT al que se aplica el Reglamento [2017/2195]» recogido en el artículo 2, apartado 1, letra q), del marco de aplicación debe interpretarse en el sentido de que incluye a un GRT suizo cuya participación haya sido admitida en virtud de dicho Reglamento.

52 Por tanto, procede desestimar la primera parte del segundo motivo.

Segunda parte del motivo

53 Mediante su segunda parte, la demandante invoca los efectos de la modificación del tenor del marco de aplicación sobre el Acuerdo de Cooperación Picasso para sostener que la Decisión 15/2022 modificó sustancialmente su situación jurídica.

– *Sobre la admisibilidad de la segunda parte, negada por la ACER*

54 La ACER considera que la presente parte del motivo es inadmisible en la medida en que la demandante no aportó la copia del Acuerdo de Cooperación Picasso como anexo a su demanda y en que solo se refiere de manera imprecisa y general a su contenido.

55 En virtud del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable a los procedimientos ante el Tribunal General de conformidad con el artículo 53, párrafo primero, de ese mismo Estatuto, y del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, la demanda debe contener la cuestión objeto del litigio, los motivos y alegaciones invocados y una exposición concisa de dichos motivos. Esos elementos deben ser suficientemente claros y precisos para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal General pronunciarse sobre el recurso, en su caso, sin más información. A fin de garantizar la seguridad jurídica y una buena administración de la justicia, es necesario, para que pueda acordarse la admisión de un recurso, que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa resulten de modo coherente y comprensible del propio texto de la demanda (véase, en este sentido, el auto de 28 de abril de 1993, De Hoe/Comisión, T-85/92, EU:T:1993:39, apartado 20 y jurisprudencia citada). La demanda debe, por ello, concretar en qué consiste el motivo sobre el que se apoya el recurso, de tal manera que su simple mención abstracta no cumple los requisitos exigidos por el Reglamento de Procedimiento. Análogas exigencias se aplican cuando se formula una alegación en apoyo de un motivo (véase la sentencia de 25 de marzo de 2015, Bélgica/Comisión, T-538/11, EU:T:2015:188, apartado 131 y jurisprudencia citada; auto de 27 de noviembre de 2020, PL/Comisión, T-728/19, no publicado, EU:T:2020:575, apartado 64).

56 En primer término, la demandante sostiene que tiene derecho contractual a participar en la plataforma aFRR en virtud del Acuerdo de Cooperación Picasso. En segundo término, estima que el marco de aplicación, tal como figura en el anexo de la Decisión 15/2022, tiene como consecuencia privarla de dicho derecho contractual. En tercer término, de una aplicación por analogía de la posición del Tribunal General en las sentencias de 11 de julio de 2007, Alrosa/Comisión (T-170/06, EU:T:2007:220), apartado 39, y de 12 de diciembre de 2018, Groupe Canal +/Comisión (T-873/16, EU:T:2018:904), apartados 22 a 27, deduce que la Decisión 15/2022 modificó sustancialmente su situación jurídica.

57 Tal argumentación es totalmente conforme con el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento.

58 Lo que cuestiona la ACER se refiere, más bien, a la falta de prueba por parte de la demandante de la premisa fáctica en la que se basa esta argumentación, a saber, la existencia de un derecho contractual a participar en la plataforma aFRR en virtud del Acuerdo de Cooperación Picasso, en la medida en que no aportó como anexo a su demanda una copia de ese Acuerdo.

59 Es cierto que la demandante no ha presentado una copia del Acuerdo de Cooperación Picasso como anexo a su demanda. En su réplica, justificó esta ausencia por la complejidad y la extensión de ese documento y por el carácter supuestamente inútil de tal presentación, pero formuló una

proposición de prueba en este sentido. A raíz de una diligencia de ordenación del procedimiento, la demandante remitió al Tribunal una copia del Acuerdo de Cooperación Picasso y del Acuerdo principal.

60 Con arreglo al artículo 85, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, «las pruebas y la proposición de prueba se presentarán en el primer turno de escritos de alegaciones» y, conforme a su apartado 2, «en la réplica y en la dúplica las partes principales podrán aún aportar pruebas o proponer pruebas en apoyo de sus alegaciones, a condición de que justifiquen el retraso con que lo hacen».

61 Es preciso señalar que la demandante justificó, en el sentido del artículo 85, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el retraso en su proposición de prueba, subrayando, en esencia, que consideraba que no era necesario que demostrase la existencia, en su favor, de un derecho contractual a participar en la plataforma aFRR.

62 A este respecto, procede señalar que, desde su escrito de interposición de recurso ante la Sala de Recurso, la demandante sostuvo que la Decisión 15/2022 afectaba a sus derechos contractuales, como resumió la Sala de Recurso en el apartado 48 de la resolución impugnada. Pues bien, dicha Sala rechazó esta alegación por carecer de pertinencia más que por no haber demostrado la demandante los derechos que invocaba, subrayando en el apartado 64 de la resolución impugnada que la participación en el pasado en proyectos de plataforma o en acuerdos contractuales no podía invocarse para cuestionar las disposiciones específicas contenidas en el Reglamento 2017/2195. Por lo tanto, la demandante podía considerar legítimamente que no tenía que demostrar la existencia de esos derechos contractuales cuya realidad no había sido negada por la Sala de Recurso.

63 Por consiguiente, la causa de inadmisión de la ACER debe desestimarse.

– *Sobre el examen en cuanto al fondo de la segunda parte*

64 Por lo que respecta al examen en cuanto al fondo de esta parte del motivo, procede señalar que la demandante es signataria tanto del Acuerdo principal como del Acuerdo de Cooperación Picasso.

65 Además, procede señalar que los contratos en los que es parte la demandante tienen por objeto regular el funcionamiento de la plataforma aFRR como desarrollo del Reglamento 2017/2195 y del marco de aplicación. Así, de la lectura del preámbulo del Acuerdo principal, común a todas las plataformas previstas por el Reglamento 2017/2195, se desprende que este tiene por objeto determinar el marco de las obligaciones recíprocas de las partes en relación con el desarrollo, el mantenimiento y la operación de dichas plataformas y de conformidad con los marcos de aplicación adoptados en virtud de ese Reglamento. Asimismo, del preámbulo del Acuerdo de Cooperación Picasso se desprende que fue adoptado como desarrollo del Reglamento 2017/2195, del marco de aplicación y del Acuerdo principal.

66 Sin embargo, de ello no se desprende que la modificación de la definición del concepto de «GRT miembro» haya tenido como consecuencia privar a la demandante del ejercicio de sus derechos contractuales y, por tanto, haya producido directamente efectos en su situación jurídica en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 44 de la presente sentencia.

67 En primer término, procede recordar que el objetivo de la plataforma aFRR consiste en el intercambio de productos estándar de energía de balance procedente de reservas de recuperación de la frecuencia con activación automática.

68 En segundo término, es preciso señalar que, incluso con anterioridad a la Decisión 15/2022, la demandante no disponía de un derecho contractual incondicional a utilizar la plataforma aFRR a tal fin.

69 En efecto, es pacífico entre las partes, por un lado, que esta posibilidad no se ofrece a todos los «GRT miembros», sino únicamente a los comprendidos en la calificación de «GRT participantes» y, por otro lado, que los contratos en los que es parte la demandante supeditan la posibilidad de que la demandante participe en la plataforma aFRR a la adopción de una decisión de la Comisión con arreglo al artículo 1 del Reglamento 2017/2195, como demuestra, en particular, el punto 8.3 del Acuerdo principal.

70 En tercer término, en la medida en que, con anterioridad a la Decisión 15/2022, la demandante, en virtud de los contratos de que se trata, y ello con independencia de su eventual calificación de «GRT miembro», no tenía un derecho contractual a utilizar la plataforma aFRR para intercambiar productos estándar de energía de balance a falta de decisión de la Comisión en este sentido, no puede considerarse que la Decisión 15/2022 la privara de tal derecho y que, por tanto, produjera directamente efectos en su situación jurídica en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 45 de la presente sentencia.

71 De todo lo anterior resulta que la Sala de Recurso no incurrió en error de Derecho al declarar la inadmisibilidad del recurso por no cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2019/942.

72 Por consiguiente, procede desestimar la segunda parte y, en consecuencia, el segundo motivo.

Tercer motivo, formulado con carácter subsidiario y basado, en esencia, en la ilegalidad del Reglamento 2017/2195

73 Mediante su tercer motivo, la demandante propone una excepción de ilegalidad en el sentido del artículo 277 TFUE contra el Reglamento 2017/2195 en el supuesto de que el artículo 1, apartados 6 y 7, del Reglamento 2017/2195 deba interpretarse en el sentido de que excluye la participación de Suiza en las plataformas de balance, aun cuando tal exclusión ponga en peligro la seguridad operativa de la red.

74 La ACER considera que el presente motivo es inadmisible en la medida en que la demandante no interpuso recurso de anulación contra el Reglamento 2017/2195 y no demuestra que hubieran existido dudas en cuanto a la admisibilidad de tal recurso.

75 El Tribunal General considera que, en las circunstancias del caso de autos, la buena administración de la justicia justifica pronunciarse sobre el fondo de la excepción de ilegalidad propuesta por la demandante, sin que sea necesario pronunciarse previamente sobre la admisibilidad de esta (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia de 26 de febrero de 2002, Consejo/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, apartado 52).

76 La excepción de ilegalidad consta de cinco partes basadas, respectivamente, en esencia, en primer término, en la incorrecta determinación por parte de la Comisión del alcance de sus competencias de ejecución; en segundo término, en la infracción de los artículos 3, letras h) e i), y 6, apartado 3, 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); en tercer término, en la infracción del artículo 218 TFUE, apartado 6; en cuarto término, en la infracción del artículo 13, apartado 1, del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la Confederación Suiza, de 22 de julio de 1972 (DO 1972, L 300, p. 188; en lo sucesivo, «Acuerdo de Libre Comercio»), y, en quinto término, en la violación del principio de prevención derivado del Derecho internacional consuetudinario.

77 La ACER, apoyada por la Comisión, estima que debe desestimarse la excepción de ilegalidad.

Primera parte del motivo

78 La demandante sostiene que la Comisión carecía de competencia para regular la cuestión de la participación de Suiza en la plataforma aFRR en el Reglamento 2017/2195. Por un lado, alega que la participación de Suiza en la plataforma aFRR se asemeja a una materia esencial que no puede ser objeto de un acto de ejecución. Por otro lado, y en cualquier caso, la Comisión, al adoptar normas sobre esta cuestión, excedió el alcance de la habilitación que se le había conferido al regular un ámbito respecto del cual el Reglamento 2019/943 guarda silencio y al arrogarse una facultad de apreciación ilimitada para decidir sobre la participación de Suiza en las plataformas de balance.

79 Con carácter preliminar, procede señalar que el Reglamento 2017/2195 tiene como base jurídica el artículo 18, apartados 3, letras b) y d), y 5, del Reglamento n.º 714/2009. En la medida en que del artículo 18, apartado 5, primera frase, de este último Reglamento se desprende que, por lo que respecta al apartado 3 de dicho artículo, la Comisión solo puede adoptar directrices, sus facultades, a la luz de la distinción efectuada por el Tratado FUE en sus artículos 290 y 291 entre «acto delegado» y «acto de ejecución», pertenecen a esta segunda categoría. Esta interpretación se ve confirmada por el Reglamento 2019/943, que refundió el Reglamento n.º 714/2009, cuya disposición correspondiente, a saber, el artículo 61, apartados 4 a 6, se refiere expresamente a la adopción de «actos de ejecución».

80 A tenor del artículo 291 TFUE, apartado 2, cuando se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, dichos actos confieren competencias de ejecución a la Comisión o, en casos específicos debidamente justificados y en los previstos en los artículos 24 TUE y 26 TUE, al Consejo de la Unión Europea.

81 Cuando se confiere un poder de ejecución a la Comisión sobre la base del artículo 291 TFUE, apartado 2, esta debe precisar el contenido del acto legislativo, para asegurar su aplicación en condiciones uniformes en todos los Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2014, Parlamento/Comisión, C-65/13, EU:C:2014:2289, apartado 43).

82 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la adopción de las normas esenciales de una materia como aquella de que se trata en el presente asunto está reservada a la competencia del legislador de la Unión y esas normas deben adoptarse en la normativa de base. De ello se deriva que las disposiciones que establecen los elementos esenciales de una normativa de base, cuya adopción hace necesarias elecciones políticas comprendidas en las responsabilidades

propias del legislador de la Unión, no pueden ser objeto de delegación ni figurar en actos de ejecución (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo, C-355/10, EU:C:2012:516, apartados 64 a 66 y jurisprudencia citada).

83 La cuestión de qué elementos de una materia deben calificarse de esenciales ha de basarse en elementos objetivos que puedan ser objeto de control jurisdiccional y exige tener en cuenta las características y las particularidades del ámbito de que se trate (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo, C-355/10, EU:C:2012:516, apartados 67 y 68).

84 Además, según reiterada jurisprudencia, la Comisión precisa el acto legislativo cuando las disposiciones del acto de ejecución que adopta, por un lado, respetan los objetivos generales esenciales perseguidos por el acto legislativo y, por otro lado, son necesarias o útiles para la ejecución de este, sin completarlo ni modificarlo, ni siquiera en sus elementos no esenciales (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2014, Parlamento/Comisión, C-65/13, EU:C:2014:2289, apartados 45 y 46).

85 Pues bien, es preciso señalar que estos requisitos se cumplen en el caso de autos.

86 Como se desprende, en particular, del considerando 1 del Reglamento n.º 714/2009 y del considerando 2 del Reglamento 2019/943, estos tienen por objeto la creación de un mercado interior de la electricidad, basado en normas equitativas para el comercio transfronterizo de electricidad, impulsando así la competencia en el mercado interior de la electricidad. El Reglamento 2017/2195 se inscribe en la perspectiva de la consecución de este objetivo, como demuestran sus considerandos 1 y 10, de los que se desprende que dicho Reglamento persigue la integración de los mercados de la energía de balance, que debe verse facilitada con la creación de plataformas europeas comunes con vistas a la creación de un mercado interior de la energía plenamente interconectado y funcional.

87 Pues bien, como el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de subrayar, la Confederación Suiza, mediante su rechazo al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), no se sumó a un proyecto de entidad económica integrada con un mercado único, basado en normas comunes entre sus miembros, sino que prefirió la vía de los acuerdos bilaterales con la Unión y sus Estados miembros en ámbitos concretos. Por consiguiente, la Confederación Suiza no se adhirió al mercado interior de la Unión (sentencias de 12 de noviembre de 2009, Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, apartado 27, y de 7 de marzo de 2013, Suiza/Comisión, C-547/10 P, EU:C:2013:139, apartados 78 y 79).

88 Por lo tanto, es preciso señalar que la exclusión de los GRT que operan en Suiza de la participación en las plataformas contempladas en el Reglamento 2017/2195, sin perjuicio de la posibilidad, siempre abierta, de alcanzar un acuerdo bilateral alternativo, está plenamente justificada a la luz de los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 714/2009 y, en particular, del de la creación de un mercado interior.

89 A este respecto, procede señalar que el primero de los dos supuestos reflejados en el artículo 1, apartado 6, del Reglamento 2017/2195 contempla precisamente el supuesto de la adopción de un acuerdo bilateral con la Confederación Suiza, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 87 de la presente sentencia, dado que se refiere a la posibilidad de que la «legislación

nacional de este país aplique las disposiciones principales de la legislación de la Unión relativa al mercado de la electricidad y de que exista un acuerdo intergubernamental de cooperación en la materia entre la Unión y Suiza».

90 Además, procede recordar que la segunda hipótesis reflejada en el artículo 1, apartado 6, del Reglamento 2017/2195 se refiere a la posibilidad de que «la exclusión de Suiza pued[a] provocar flujos físicos de energía no programados a través de dicho país que pongan en peligro la seguridad del sistema de la región». Es preciso señalar que, al permitir, con carácter excepcional, la posibilidad de una participación unilateral de Suiza en las plataformas por motivos vinculados a la seguridad de la red, la Comisión se limitó a adoptar una norma «necesaria o útil» en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 84 de la presente sentencia, puesto que concilió la falta de participación de Suiza en el mercado interior con el imperativo de garantizar la seguridad y la fiabilidad de la red, que aparecía de manera transversal en el Reglamento n.º 714/2009 y se recoge también en el Reglamento 2019/943.

91 A este respecto, por lo que se refiere a la facultad de apreciación de la Comisión con ocasión de la adopción de la decisión prevista en el artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195, procede señalar que esta no es incompatible con la naturaleza de acto de ejecución del Reglamento 2017/2195. En efecto, esta facultad de apreciación es inherente al examen de las cuestiones de si la exclusión de Suiza puede dar lugar a que pasen allí flujos físicos de electricidad no programados, si estos pueden poner en peligro la seguridad de la red de la región y si los derechos y responsabilidades de los GRT suizos son coherentes con los de los GRT que operan en la Unión. No se asemeja al ejercicio de una opción política en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 82 de la presente sentencia.

92 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que la Comisión no hizo una incorrecta determinación del alcance de su competencia de ejecución al adoptar el Reglamento 2017/2195.

93 Por ello, procede desestimar la primera parte del motivo.

Segunda parte del motivo

94 La demandante alega que el Reglamento 2017/2195, en la medida en que la excluye de la plataforma aFRR, es contrario al artículo 3, letras h) e i), del Reglamento 2019/943 y al artículo 6, apartado 3, del mismo Reglamento.

95 En primer término, por lo que respecta al artículo 3 del Reglamento 2019/943, esta disposición lleva por título «Principios relativos a la operación de los mercados de la electricidad» y está comprendida en el capítulo II, relativo a las «Normas generales para el mercado de la electricidad». De conformidad con la misma:

«Los Estados miembros, las autoridades reguladoras, los gestores de las redes de transporte, los gestores de las redes de distribución, los operadores del mercado y los operadores delegados garantizarán que los mercados de la electricidad operen de acuerdo con los siguientes principios:

[…]

h) se eliminarán progresivamente los obstáculos a los flujos transfronterizos de electricidad entre las zonas de oferta o los Estados miembros y a las transacciones transfronterizas relativas a los mercados de la electricidad y los mercados de servicios afines;

i) las normas del mercado preverán la cooperación regional cuando sea eficaz;

[…]».

96 Es preciso señalar que no existe ninguna contradicción entre la limitación del ámbito de aplicación de los GRT que pueden participar en la plataforma aFRR recogida en el artículo 1 del Reglamento 2017/2195 y esos objetivos. En efecto, la participación en la citada plataforma no constituye el único medio para alcanzar el objetivo expresado en el artículo 3, letra h), del Reglamento 2019/943. A este respecto, basta con subrayar que el artículo 13 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), establece expresamente que, «si una zona síncrona abarca tanto GRT de la Unión como de terceros países, todos los GRT de la Unión de dicha zona síncrona harán todo lo posible por formalizar con los GRT de terceros países no sujetos al presente Reglamento, en el plazo de dieciocho meses tras la entrada en vigor del presente Reglamento, un contrato que establezca las bases de su cooperación en relación con la operación del sistema en condiciones de seguridad e implante mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones del presente Reglamento por parte de los GRT de terceros países».

97 Del mismo modo, si bien el objetivo de una cooperación regional que figura en el artículo 3, letra i), del Reglamento 2019/943 puede interpretarse en el sentido de que incluye la cooperación con los GRT de terceros países, como subraya, en particular, el considerando 70 del Reglamento 2019/943 en lo que respecta a la explotación segura de la red, esta cooperación no implica necesariamente el acceso a las plataformas contempladas en el Reglamento 2017/2195, sino que puede adoptar la forma de acuerdos entre los GRT de la Unión y los GRT de los terceros países afectados, como demuestra el artículo 13 del Reglamento 2017/1485 citado en el apartado 96 de la presente sentencia.

98 En segundo término, por lo que respecta al artículo 6, apartado 3, del Reglamento 2019/943, este precisa que «los mercados de balance deberán garantizar la seguridad operativa, permitiendo al mismo tiempo una utilización máxima y la asignación eficiente de capacidad interzonal en todos los horizontes temporales». No obstante, procede señalar que este objetivo debe conciliarse con el establecimiento de «normas equitativas para el comercio transfronterizo de electricidad, impulsando así la competencia en el mercado interior de la electricidad» recogido en el artículo 1, letra c), de ese mismo Reglamento y con la falta de participación de Suiza en el mercado interior. Por razones análogas a las ya expuestas en los anteriores apartados 90 y 91, tal conciliación se lleva a cabo precisamente mediante el artículo 1, apartados 6 y 7, del Reglamento 2017/2195, en la medida en que este prevé la posibilidad de que la demandante acceda a la plataforma aFRR, por razones relacionadas con la seguridad de la red, garantizando al mismo tiempo un control de la coherencia de los derechos y responsabilidades de los GRT que operan en la Unión y en Suiza.

99 Por consiguiente, procede desestimar también la segunda parte del motivo.

Tercera parte del motivo

100 Según la demandante, si el artículo 1, apartados 6 y 7, del Reglamento 2017/2195 debiera interpretarse en el sentido de que permite a la Comisión denegar su participación en las plataformas de balance incluso en el supuesto de que se celebre un acuerdo entre la Confederación Suiza y la Unión, la decisión del Consejo relativa a la celebración del acuerdo adoptada en virtud del artículo 218 TFUE, apartado 6, podría quedar sin efecto.

101 Así pues, el presente motivo se basa en el postulado de que, en el supuesto de que se celebrara un acuerdo entre la Confederación Suiza y la Unión, la Comisión podría excluir que dicho acuerdo produjera sus efectos al no adoptar la decisión prevista en el artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195.

102 Ahora bien, es preciso señalar que tal postulado es erróneo.

103 En virtud del artículo 216 TFUE, apartado 2, cuando la Unión celebra acuerdos internacionales, las instituciones de la Unión están vinculadas por tales acuerdos y, en consecuencia, estos disfrutan de primacía sobre los actos de la Unión (véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 50 y jurisprudencia citada).

104 Además, procede recordar que una disposición de un acuerdo internacional tiene efecto directo cuando, a la vista de su tenor y del objeto y naturaleza del acuerdo, contiene una obligación clara y precisa que, en su ejecución o en sus efectos, no está supeditada a la adopción de acto ulterior alguno (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de septiembre de 1987, Demirel, 12/86, EU:C:1987:400, apartado 14, y de 13 de septiembre de 2018, Gazprom Neft/Consejo, T-735/14 y T-799/14, EU:T:2018:548, apartado 150).

105 En cualquier caso, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, desde el momento en que exista una normativa de la Unión en el ámbito de que se trate, la primacía de los acuerdos internacionales celebrados por la Unión sobre las disposiciones de Derecho derivado impone interpretar estas, en la medida de lo posible, de conformidad con dichos acuerdos (véase la sentencia de 22 de noviembre de 2012, Digitalnet y otros, C-320/11, C-330/11, C-382/11 y C-383/11, EU:C:2012:745, apartado 39 y jurisprudencia citada).

106 De ello resulta que, incluso en el supuesto de que la disposición del acuerdo internacional que previera la participación de Suiza no cumpliera los requisitos precisados en la jurisprudencia citada en el apartado 104 de la presente sentencia, la Comisión no podría dejar de tener en cuenta la existencia de dicho acuerdo.

107 Por consiguiente, ha de desestimarse la tercera parte del motivo.

Cuarta parte del motivo

108 La demandante sostiene que el Reglamento 2017/2195 constituye una restricción cuantitativa a la importación de energía eléctrica contraria al artículo 13, apartado 1, del Acuerdo de Libre Comercio aplicable a la energía eléctrica. Alega que se cumplen los requisitos para poder invocar el artículo 13, apartado 1, ante los órganos jurisdiccionales de la Unión. Por lo tanto, en la medida en que el Reglamento 2017/2195 tiene como consecuencia impedir a la demandante presentar ofertas a través de la plataforma aFRR a pesar de que dicho Reglamento establece que la energía

de balance en la Unión solo puede intercambiarse a través de plataformas de balance, este es contrario al artículo 13, apartado 1, del Acuerdo de Libre Comercio. Además, no es aplicable ninguna justificación basada en la seguridad pública con arreglo al artículo 20 de dicho Acuerdo.

109 Según el artículo 13, apartado 1, del Acuerdo de Libre Comercio, «no se introducirá ninguna nueva restricción cuantitativa a la importación ni medida de efecto equivalente en los intercambios entre la Comunidad y Suiza».

110 En el caso de autos, es preciso señalar que la presente parte del motivo debe ser desestimada sin que sea necesario examinar si la legalidad del Reglamento 2017/2195 puede apreciarse a la luz del artículo 13 del Acuerdo de Libre Comercio.

111 Para comenzar, procede señalar que la interpretación dada a las normas del Derecho de la Unión, incluidas las del Tratado relativas al mercado interior, entre ellas el artículo 28 TFUE, no puede extenderse automáticamente a la interpretación de los conceptos de «restricción cuantitativa» y de «medidas de efecto equivalente» que figuran en el artículo 13, apartado 1, del Acuerdo de Libre Comercio, a falta de disposiciones expresas en este sentido que el propio Acuerdo contenga (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de febrero de 1982, Polydor y RSO Records, 270/80, EU:C:1982:43, apartados 14 a 16; de 12 de noviembre de 2009, Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, apartado 29, y de 24 de septiembre de 2013, Demirkan, C-221/11, EU:C:2013:583, apartado 44). Pues bien, en el Acuerdo de Libre Comercio no figura ninguna estipulación en este sentido.

112 A continuación, por los motivos ya expuestos en los anteriores apartados 86 y 87, de la lectura conjunta de los considerandos 1 y 10 del Reglamento 2017/2195 se desprende que la creación de plataformas comunes se inscribe en la perspectiva de la consecución del mercado interior de la electricidad, es decir, de una entidad económica integrada basada en el respeto de normas comunes a la que la Confederación Suiza no se ha adherido, puesto que prefirió la vía de los acuerdos bilaterales con la Unión y sus Estados miembros en ámbitos concretos.

113 Por último, como alega la Comisión en sus escritos, el objetivo y la finalidad del Acuerdo de Libre Comercio, tal como se enuncian en su artículo 1, son «promover, mediante la expansión de intercambios comerciales recíprocos, el desarrollo armonioso de relaciones económicas entre la Comunidad Económica Europea y la Confederación Suiza». En cambio, el Acuerdo de Libre Comercio no tiene por objeto la creación de un espacio económico dotado de un entorno normativo homogéneo.

114 De ello se deduce que la exclusión de la demandante de la participación en la plataforma aFRR no puede considerarse una restricción cuantitativa a la importación de energía de balance, ni una medida de efecto equivalente, en el sentido del artículo 13 del Acuerdo de Libre Comercio.

115 En cualquier caso, la demandante no está sujeta al respeto de las mismas normas comunes que los GRT de la Unión y, por tanto, no puede considerarse que se encuentre en una situación comparable a la de los GRT de la Unión en relación con el objetivo de creación de un mercado interior de la electricidad. Por consiguiente, la demandante no puede invocar válidamente la existencia de una discriminación arbitraria en su contra.

116 En consecuencia, debe desestimarse la cuarta parte del motivo.

Quinta parte del motivo

117 La demandante alega, en esencia, que, en el supuesto de que el Reglamento 2017/2195 debiera interpretarse en el sentido de que excluye su participación en la plataforma aFRR, ese Reglamento sería manifiestamente contrario al principio de prevención derivado del Derecho internacional consuetudinario que la Unión está obligada a respetar con arreglo al artículo 3 TUE, apartado 5. Subraya que esta norma de Derecho internacional consuetudinario implica no utilizar su territorio para actos contrarios a los derechos de otros Estados. En el caso de autos, a su entender, la Comisión incumplió manifiestamente la obligación que le incumbe de actuar con la diligencia debida para evitar que se produzcan daños importantes en el territorio suizo debido a los numerosos flujos físicos de electricidad no programados a través de Suiza que podrían crearse por una plataforma aFRR que funcionara sin su participación y los efectos de congestión y las consecuencias negativas que de ello se derivarían.

118 En primer término, procede recordar que del artículo 3 TUE, apartado 5, se desprende que la Unión contribuirá al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional. Por consiguiente, cuando adopta un acto, está obligada a respetar todo el Derecho internacional, incluido el Derecho internacional consuetudinario que vincula a las instituciones de la Unión (véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 101 y jurisprudencia citada).

119 A este respecto, es cierto que, desde su sentencia Canal de Corfú [(Reino Unido/Albania), de 9 de abril de 1949, CIJ Recopilación 1949, p. 22], la Corte Internacional de Justicia (CIJ) puso de relieve, con fundamento en principios generales y bien reconocidos, la «obligación, para todo Estado, de no dejar utilizar su territorio para actos contrarios a los derechos de otros Estados». La existencia de esta norma consuetudinaria ha sido recordada por la CIJ, en particular, en su sentencia Plantas de celulosa sobre el río Uruguay [(Argentina/Uruguay), de 20 de abril de 2010, CIJ Recopilación 2010, pp. 45 y 46, punto 101], de la que se desprende, en esencia, que un sujeto de Derecho internacional está sometido a una obligación de diligencia exigible en el ejercicio de sus competencias.

120 En segundo término, de reiterada jurisprudencia se desprende que un principio de Derecho internacional consuetudinario puede ser invocado por un justiciable para que el juez de la Unión examine la validez de un acto de la Unión siempre que, por un lado, este principio pueda cuestionar la competencia de la Unión para adoptar dicho acto y, por otro lado, el acto controvertido pueda afectar a los derechos que atribuye al justiciable el Derecho de la Unión o crear a cargo de este obligaciones en relación con dicho Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 107 y jurisprudencia citada).

121 En el caso de autos, no cabe excluir que se cumplan estos dos requisitos con respecto a la demandante.

122 Por un lado, consta que Suiza forma parte de la zona síncrona de la Europa continental y está, de facto, rodeada geográficamente por Estados miembros de la Unión. Desde este punto de vista, podría considerarse que el principio de prevención puede poner en entredicho la competencia de la Unión para adoptar una normativa que pueda repercutir en el conjunto de la referida zona síncrona, incluida Suiza.

123 Por otro lado, dado que la demandante es el único gestor de la red eléctrica suiza, en el supuesto de que su falta de participación en la plataforma aFRR tuviera como consecuencia que se viera obligada a adoptar las medidas que conllevan los flujos físicos de electricidad no programados, podría considerarse que el Reglamento 2017/2195 le impone obligaciones en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 120 de la presente sentencia.

124 En tercer término, puesto que un principio de Derecho internacional consuetudinario no reviste el mismo grado de precisión que la disposición de un acuerdo internacional, el control jurisdiccional debe limitarse necesariamente a determinar si las instituciones de la Unión, al adoptar el acto controvertido, incurrieron en errores manifiestos de apreciación en lo que respecta a las condiciones de aplicación de dicho principio (véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 110 y jurisprudencia citada).

125 No cabe considerar, por el contrario, que se cumpla este tercer requisito.

126 Por un lado, como ya se ha expuesto en los apartados 96 y 97 de la presente sentencia, el Derecho de la Unión, a través del artículo 13 del Reglamento 2017/1485, prevé expresamente la celebración de acuerdos entre GRT de la Unión y GRT de terceros países cuando estos estén presentes en una misma zona síncrona. De ello se desprende que la falta de participación de la demandante en la plataforma aFRR no excluye en absoluto una colaboración entre la demandante y los GRT de la Unión por lo que respecta a la seguridad de la red en la zona síncrona, la cual, por el contrario, se fomenta.

127 Por otro lado, como ya se ha subrayado en el apartado 90 de la presente sentencia, procede recordar que el artículo 1, apartados 6 y 7, del Reglamento 2017/2195 contempla la posibilidad de que la demandante participe en la plataforma aFRR, en el supuesto de que la Comisión considere que «la exclusión de Suiza puede provocar flujos físicos de energía no programados a través de dicho país que pongan en peligro la seguridad del sistema de la región» y siempre que los derechos y responsabilidades de los GRT suizos sean coherentes con los de los GRT que operan en la Unión.

128 En estas circunstancias, no puede considerarse que la Comisión haya incumplido manifiestamente la obligación de diligencia exigible a la Unión derivada de la norma consuetudinaria invocada por la demandante al limitar, en principio, la participación en la plataforma aFRR únicamente a los GRT de la Unión.

129 Por lo tanto, procede desestimar la quinta parte y, en consecuencia, el presente motivo y el recurso en su totalidad.

Costas

130 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En el caso de autos, al haber sido desestimadas las pretensiones de la demandante, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la ACER, conforme a lo solicitado por esta.

131 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. En consecuencia, la Comisión cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

decide:

1) Desestimar el recurso.

2) Swissgrid AG cargará con sus propias costas y con las de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER).

3) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.

Škvařilová-Pelzl Nõmm Steinfatt

Kukovec Meyer

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de octubre de 2025.

Firmas