Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 6 de marzo de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Mercado interior de la electricidad — Directiva (UE) 2019/944 — Artículo 57, apartados 4 y 5 — Independencia de la autoridad reguladora nacional en el ejercicio de sus obligaciones y sus competencias — Directrices formuladas por un Estado miembro — Modificación de la normativa dirigida a reducir los precios de distribución de la electricidad — Decisión relativa a los métodos de control de las tarifas de explotación de la red eléctrica adoptada por la autoridad reguladora de que se trata a raíz de dicha modificación — Consideración de los trabajos preparatorios de la ley por la que se procedió a la referida modificación»

En el asunto C-48/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil, Finlandia), mediante resolución de 1 de febrero de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 1 de febrero de 2023, en el procedimiento entre

Alajärven Sähkö Oy y otros,

Elenia Verkko Oyj

y

Energiavirasto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. I. Jarukaitis (Ponente), Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. D. Gratsias y E. Regan, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Alajärven Sähkö Oy y otros, por el Sr. E. Ruohoniemi, asianajaja;

* Lengua de procedimiento: finés.

– en nombre de Elenia Verkko Oyj, por el Sr. M. Alkio, asianajaja;

– en nombre de la Energiavirasto, por el Sr. J. Tervo, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. M. Pere, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno chipriota, por la Sra. E. Symeonidou, en calidad de agente;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. O. Beynet y los Sres. J. Ringborg y T. Scharf, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de septiembre de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación de los artículos 57, apartados 4 y 5, y 59 de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DO 2019, L 158, p. 125; corrección de errores en DO 2021, L 195, p. 9).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por un lado, Alajärven Sähkö Oy y otros y Elenia Verkko Oyj, empresas finlandesas, gestores de la red eléctrica, y, por otro, la Energiavirasto (Agencia de la Energía, Finlandia), en relación con la anulación de decisiones de esta última, en la medida en que por ellas se modificaron los métodos de control de las tarifas de explotación de la red eléctrica.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2009/72/CE

3 El artículo 35 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), titulado «Designación e independencia de las autoridades reguladoras», disponía, en sus apartados 4 y 5:

«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) [garantice que] 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.»

Directiva 2019/944

4 A tenor de los considerandos 80 y 87 de la Directiva 2019/944:

«(80) Es preciso, para un adecuado funcionamiento del mercado interior de la electricidad, que las autoridades reguladoras puedan tomar decisiones sobre todas las cuestiones de reglamentación pertinentes, y necesitan ser totalmente independientes de cualquier otro interés público o privado. […]

[…]

(87) La presente Directiva […] no [priva] a los Estados miembros de la posibilidad de establecer y publicar sus propias directrices en materia de política energética nacional. Así pues, dependiendo de las disposiciones constitucionales de cada Estado miembro, podría ser competencia de cada Estado miembro determinar el marco de actuación con arreglo al cual deben funcionar las autoridades reguladoras, por ejemplo, en lo que respecta a la seguridad del suministro. No obstante, las directrices en materia de política energética general que establezca el Estado miembro no deben repercutir en la independencia o la autonomía de las autoridades reguladoras.»

5 El artículo 57 de esta Directiva, titulado «Designación e independencia de las autoridades reguladoras», dispone en sus apartados 4 y 5:

«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 normativa conexa, la autoridad reguladora:

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

b) [garantice que] 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. Dicho requisito se entenderá sin perjuicio de una estrecha cooperación con otras autoridades 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 59.

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;

[…]».

6 El artículo 59 de dicha Directiva, titulado «Obligaciones y competencias de la autoridad reguladora», establece en su apartado 1, letras a) y m):

«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 o las dos cosas;

[…]

m) establecer o aprobar normas y requisitos de calidad del servicio y del suministro o contribuir a ello junto con otras autoridades competentes, así como controlar el cumplimiento y revisar los resultados anteriores de las normas de seguridad y fiabilidad de la red».

Derecho finlandés

Ley de Supervisión

7 De conformidad con el artículo 10, párrafo primero, punto 1, de la laki sähkö — ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) [Ley de Supervisión de los Mercados de la Electricidad y del Gas Natural (590/2013); en lo sucesivo, «Ley de Supervisión»], la Agencia de la

Energía deberá, mediante decisión (decisión de fijación), fijar de manera vinculante, para el gestor de red, el gestor de la red principal responsable del sistema y el gestor de la red de transporte responsable del sistema, los métodos de determinación de la rentabilidad de la actividad de explotación a la que tiene derecho un gestor de red y de las tarifas que deben cobrarse por los servicios de transporte durante el período de control, antes de su introducción.

8 El artículo 10, párrafo segundo, de dicha Ley dispone que, en la decisión de fijación de los métodos que han de seguirse en la determinación de los precios, podrán impartirse instrucciones relativas, en particular, a los principios de valoración del capital vinculado a la gestión de la red o a un servicio, a las modalidades de la determinación de la rentabilidad admisible del capital vinculado a la gestión de la red o a un servicio o, en su caso, de la rentabilidad admisible de un servicio, a las modalidades de determinación del resultado de la gestión de la red o de un servicio, así como a la rectificación de la cuenta de resultados y del balance necesaria en virtud de lo anterior, y a los objetivos que incentiven el incremento de la eficiencia en la gestión de la red, el fomento de la integración de los mercados, la mejora de la seguridad de la red y el fomento de la actividad de investigación vinculada con lo anterior, el desarrollo de la red y la puesta a disposición de servicios de sistemas que fomenten medidas para una mejor eficiencia energética de los usuarios de la red, así como a las modalidades de determinación de estos objetivos y a los métodos mediante los que se aplicarán tales objetivos en la fijación de los precios.

9 El artículo 13, párrafo primero, punto 2, de la referida Ley preceptúa que la Agencia de la Energía podrá modificar una decisión de fijación mediante la adopción de una nueva decisión cuando el procedimiento relativo a dicha decisión se haya incoado a solicitud del destinatario de la decisión de fijación o bien de oficio por la propia Agencia de la Energía. Una decisión de fijación temporal podrá ser modificada a instancia del destinatario de la misma o bien de oficio por la propia Agencia de la Energía, mientras que una decisión de fijación válida por tiempo indefinido podrá ser modificada de oficio por la Agencia de la Energía cuando su modificación se deba a un cambio en las disposiciones legislativas pertinentes.

Ley del Mercado de la Electricidad

10 A tenor del artículo 19, párrafo primero, de la sähkömarkkinalaki (588/2013) [Ley del Mercado de la Electricidad (588/2013); en lo sucesivo, «Ley del Mercado de la Electricidad»], el gestor de red deberá, con el fin de garantizar a los usuarios de su red un suministro eléctrico de calidad suficiente, mantener, explotar y desarrollar su red eléctrica y las conexiones a otras redes de conformidad con los requisitos establecidos en materia de explotación de redes eléctricas y con las necesidades razonables de los usuarios de la red.

11 Según el artículo 19, párrafo segundo, de dicha Ley, que entró en vigor a raíz de su modificación por la laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) [Ley de Modificación de la Ley del Mercado de la Electricidad (730/2021); en lo sucesivo, «Ley 730/2021»], las redes eléctricas deberán planificarse, construirse y mantenerse de forma tal que, en particular, satisfagan las exigencias de calidad en materia de gestión de redes eléctricas y la calidad técnica del transporte y distribución de electricidad sea buena en todos los demás aspectos y que el gestor de red pueda prestar los servicios de transporte y distribución a los usuarios de red de forma rentable.

12 El artículo 51 de la Ley del Mercado de la Electricidad contiene disposiciones más detalladas sobre las exigencias de calidad relativas a la explotación de una red de distribución.

13 El artículo 52, párrafo primero, de dicha Ley, en su versión modificada por la Ley 730/2021, establece que el desarrollo de la red de distribución de electricidad deberá basarse en un plan de desarrollo que sea transparente y que deberá incluir, en particular:

– un plan sobre las principales inversiones en la red de distribución que sean necesarias para mantener la capacidad de transporte de esa red y para la conexión de nuevas capacidades de producción de electricidad y de las nuevas cargas que se añadan a la red de distribución en los diez años siguientes, incluidas las estaciones de recarga de vehículos eléctricos y las necesidades de suministro de electricidad desde tierra para embarcaciones marítimas y de navegación interior;

– medidas cuya ejecución tenga como consecuencia que las exigencias establecidas en los artículos 51 y 119 se apliquen y mantengan en la red de distribución;

– un plan sobre el eventual uso del consumo flexible de electricidad y del almacenamiento de electricidad, el eventual uso de medidas de eficiencia energética del gestor de la red de distribución y el eventual uso de otros recursos, como alternativa a la ampliación de la capacidad de transporte de la red de distribución, y

– comparaciones adecuadas de la rentabilidad de las medidas de desarrollo de la red de distribución.

14 El artículo 119 de la Ley del Mercado de la Electricidad, en su versión modificada por la Ley 730/2021, contiene una disposición transitoria relativa a la seguridad de la explotación de la red de distribución.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

15 Mediante decisiones de 30 de noviembre de 2015, la Agencia de la Energía estableció, para los períodos de control comprendidos, respectivamente, entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019 y entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2023, métodos de control relativos a la determinación de la rentabilidad a que tiene derecho el gestor de red por la explotación de una red y de las tarifas percibidas por el servicio de transporte.

16 Mediante decisiones de 15 de diciembre de 2021 (en lo sucesivo, «decisiones controvertidas»), dicha Agencia modificó sus decisiones de 30 de noviembre de 2015. En particular, revisó los referidos métodos de control para el período comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023. Además, en las decisiones controvertidas, indicó que había procedido a esta modificación de oficio a raíz de la entrada en vigor de la Ley 730/2021.

17 Mediante recursos interpuestos los días 17 y 19 de enero de 2022 ante el markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil, Finlandia), que es el órgano jurisdiccional remitente, las demandantes en el litigio principal solicitan, en particular, la anulación de las decisiones controvertidas en la medida en que modificaron dichos métodos de control actualizando los precios unitarios utilizados en el cálculo de la base retributiva y suprimiendo el método opcional utilizado para determinar el tipo de interés sin riesgo. Estas demandantes alegan, en particular, que la Agencia de la Energía no adoptó esas decisiones de manera autónoma, en su condición de autoridad reguladora independiente, de conformidad con las exigencias establecidas en el artículo 57 de la Directiva 2019/944.

18 La Agencia de la Energía solicita al órgano jurisdiccional remitente que desestime estos recursos. Alega ante ese órgano jurisdiccional que la modificación de los métodos de control relativos a la determinación de la rentabilidad del gestor de red y de las tarifas cobradas por el servicio de transporte se inscribe en el marco de las modificaciones introducidas en la Ley del Mercado de la Electricidad y en la Ley de Supervisión. Sostiene que, no obstante, el legislador nacional consideró que estas modificaciones son conformes con las exigencias del Derecho de la Unión relativas a la independencia de la autoridad reguladora nacional y que se limitan a establecer directrices generales.

19 El órgano jurisdiccional remitente señala que deberá apreciar, en el marco del litigio principal, la cuestión de si, durante un período de control, la Agencia de la Energía podía, mediante las decisiones controvertidas, modificar esos métodos de control. En el marco de esta apreciación, le corresponde determinar si las modificaciones de la Ley del Mercado de la Electricidad introducidas por la Ley 730/2021 menoscaban la independencia de la autoridad reguladora nacional prevista por la Directiva 2019/944 en lo que respecta a la fijación de las tarifas de red y a otras funciones reguladoras que incumben a dicha autoridad. Para ello, aduce, es necesario interpretar los artículos 57, apartados 4 y 5, y 59 de la referida Directiva.

20 Se arguye que la Agencia de la Energía justificó las decisiones controvertidas esencialmente por los trabajos preparatorios de la Ley 730/2021. Se afirma que en tales decisiones se indicaba, en particular, que, a raíz de las modificaciones de la Ley del Mercado de la Electricidad introducidas por la Ley 730/2021, que entraron en vigor el 1 de agosto de 2021, esa Agencia comenzó a preparar un cambio de los citados métodos de control para adaptarlos a las exigencias de la normativa. El objetivo principal de estas modificaciones era, según se señala, proporcionar a la referida Agencia nuevas herramientas que permitieran influir en la evolución de los precios de transporte sin comprometer el desarrollo de redes eléctricas inteligentes y garantizando la seguridad del suministro.

21 Se asevera que el proyecto de ley que prevé dichas modificaciones, elaborado por el Gobierno finlandés (en lo sucesivo, «proyecto de ley»), expone que el objetivo de estas es frenar el aumento de los precios de distribución de la electricidad mediante medidas destinadas a reducir el nivel de costes de los gestores de redes de distribución y atenuar el aumento del nivel de esos costes. Se aduce que este proyecto se refería a modificaciones de los métodos de control que la Agencia de la Energía puso en práctica con posterioridad a la entrada en vigor de las modificaciones de la Ley del Mercado de la Electricidad por la Ley 730/2021. En el citado proyecto se puso de relieve, según lo alegado, que la revisión de las metodologías de cálculo no está supeditada a la existencia de una normativa que tenga directamente por objeto el contenido de esas metodologías de cálculo. Se añade que se explicó que la referida Agencia había indicado, en un informe marco elaborado durante los trabajos preparatorios del mismo proyecto, que, debido a las modificaciones propuestas de la normativa aplicable a los gestores de redes de distribución, debía modificar, ya para el período de control actual, sus decisiones de fijación vigentes relativas a las metodologías de cálculo de las tarifas de tales gestores.

22 Según la apreciación del Ministerio de Economía y Empleo expuesta en el proyecto de ley en cuestión, los cambios en estas metodologías de cálculo tienen una incidencia significativa en los rendimientos de los gestores de redes de distribución y de los propietarios de estas.

23 Además, la Comisión de Asuntos Económicos del Parlamento finlandés indicó, en un informe presentado en el marco de los debates parlamentarios relativos al proyecto de ley citado, que procedía intervenir en los rendimientos excesivos de los gestores de redes que permitían las

metodologías de cálculo existentes. Según ese informe, en el marco del modelo de control vigente en el momento de los hechos de que se trata, el valor de la red se había determinado sobre la base de los precios unitarios por componente fijados por la Agencia de la Energía para un período de ocho años, desde 2016 hasta 2023, precios que ya no reflejaban el nivel de los costes reales. Con arreglo a dicho informe, las modificaciones de la Ley están destinadas específicamente a permitir un cambio del modelo de control durante el actual período de control.

24 Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente considera que de las sentencias de 11 de junio de 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), y de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), se desprende que ni las metodologías de cálculo de las tarifas de transporte y de distribución de la electricidad en general ni las diferentes cuestiones esenciales relacionadas con ellas pueden ser fijadas, por el Derecho nacional, de manera vinculante para la autoridad reguladora nacional. Además, según la jurisprudencia indicada, las directrices de representantes de un ministerio para la toma de decisiones de las autoridades reguladoras nacionales en el marco de sus obligaciones y competencias reguladoras esenciales constituyen una injerencia en la independencia de dichas autoridades.

25 En su opinión, la Directiva 2019/944 no impide a los Estados miembros diseñar y poner en práctica sus propias políticas energéticas. No obstante, las directrices generales de política energética de los Estados miembros no deben restringir la independencia o la autonomía de las autoridades reguladoras ni interferir en sus principales obligaciones y competencias reguladoras.

26 El órgano jurisdiccional remitente señala, además, que las modificaciones de la Ley del Mercado de la Electricidad introducidas mediante la Ley 730/2021 no se refieren, en cuanto tales, a los métodos de control de los gestores de redes de distribución aplicados por la Agencia de la Energía para determinar la rentabilidad razonable de estos. Añade que esas modificaciones tampoco han modificado directamente los precios unitarios que deben aplicarse en el cálculo de dicha rentabilidad ni el tipo de interés sin riesgo que debe tenerse en cuenta para determinar la rentabilidad adecuada. En efecto, arguye el órgano jurisdiccional remitente, tal como se desprende de sus trabajos preparatorios, el objetivo de esas modificaciones era inducir a una bajada de los precios de la distribución de electricidad. A tal fin, afirma, se proporcionaron a la autoridad reguladora medios y justificaciones para modificar las metodologías de cálculo desde la mitad del período de control, habiéndose evaluado previamente las modificaciones de las referidas metodologías y sus efectos. En su opinión, estas consideraciones parecen haber tenido una incidencia directa en la adopción de las decisiones controvertidas por parte de la Agencia de la Energía.

27 A juicio del referido órgano jurisdiccional, para resolver el litigio del que conoce, es necesaria una interpretación del Derecho de la Unión para saber si puede considerarse que el objetivo consistente en frenar el aumento de los precios de distribución de la electricidad y en reducir los costes relativos a dicha distribución con el fin de aumentar la eficacia en materia de costes de las empresas de red, que se persigue con una normativa nacional, no afecta a las obligaciones y competencias reguladoras de la autoridad reguladora nacional, o si procede considerar que esas obligaciones pueden verse afectadas por directrices generales como las controvertidas en el litigio principal. El mencionado órgano jurisdiccional se pregunta también cuáles son los criterios que deben tenerse en cuenta a efectos de tal apreciación. En este contexto, el mismo órgano jurisdiccional se pregunta, además, sobre el significado que ha de atribuirse a este respecto al hecho de que las consideraciones antes expuestas figuren en los trabajos preparatorios de una ley, habida cuenta, en particular, de la sentencia de 29 de abril de 2004, Björnekulla

Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275), y sobre la cuestión de si estas consideraciones pueden considerarse «directrices de política general», en el sentido del artículo 57 de la Directiva 2019/944.

28 En estas circunstancias, el markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Qué motivos deben invocarse y observarse a la hora de valorar en qué casos se está en presencia de tal injerencia en las obligaciones y competencias de regulación esenciales de la autoridad reguladora nacional que no se salvaguarde la independencia de la autoridad reguladora nacional con arreglo al artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva [2019/944] y en qué casos se está en presencia de directrices generales que no guardan relación con las obligaciones y competencias de regulación contempladas en el artículo 59 de [dicha Directiva]?

2) ¿Debe considerarse compatible con el artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva [2019/944], a la vista de la exigencia de independencia de la autoridad reguladora, una modificación de las disposiciones nacionales [como la controvertida en el litigio principal], con la que se ha pretendido influir en los precios de distribución de la electricidad del modo expuesto en los trabajos preparatorios de la [Ley modificadora], introduciendo cambios en la Ley nacional del Mercado de la Electricidad que afectan al entorno regulatorio de los gestores de redes mediante los que, por sí mismos, no se ha incidido directamente ni en las tarifas de transporte o distribución ni en los métodos de cálculo de las mismas, pero, como consecuencia de los cuales, la autoridad reguladora nacional debió modificar sus métodos de control en medio de un período de control?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

29 Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 57, apartados 4 y 5, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2019/944, en relación con el artículo 59 de esta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional cuyo objetivo, tal como se desprende de sus trabajos preparatorios, consiste, en particular, en influir en los precios de distribución de la electricidad, sin contener, no obstante, disposiciones que regulen específicamente las tarifas de transporte o de distribución de electricidad ni las metodologías de cálculo de estas, pero cuya entrada en vigor ha tenido como consecuencia que la autoridad reguladora nacional modificara los métodos de control de las tarifas de explotación de la red eléctrica antes de que expirase el período de control en curso en la fecha de dicha entrada en vigor.

30 A este respecto, el artículo 57, apartado 4, de la citada Directiva dispone, en esencia, que los Estados miembros garantizarán la independencia de la autoridad reguladora y, a tal fin, velarán por que, al desempeñar las funciones reguladoras que le confieren dicha Directiva y la legislación conexa, la referida autoridad sea jurídicamente distinta y funcionalmente independiente de otras entidades públicas o privadas, y que esa autoridad garantice que su personal y los responsables de su gestión actúen con independencia de cualquier interés comercial y no soliciten ni acepten instrucciones directas de ningún Gobierno ni de ninguna otra entidad pública o privada para el desempeño de esas funciones. Sin embargo, según ese artículo 57, apartado 4, letra b), inciso ii), este último requisito se entenderá sin perjuicio de una estrecha cooperación con otras autoridades nacionales, cuando proceda, ni de las directrices de política general publicadas por el Gobierno

que no guarden relación con las funciones reguladoras previstas en el artículo 59 de la Directiva 2019/944, las cuales incluyen, de conformidad con el apartado 1, letra a), de este último artículo, la de establecer o aprobar las tarifas de transporte o distribución de electricidad o sus metodologías de cálculo.

31 Por otra parte, el artículo 57 establece, en su apartado 5, párrafo primero, letra a), que, a fin de proteger la independencia de la autoridad reguladora, los Estados miembros se asegurarán especialmente de que dicha autoridad pueda tomar decisiones autónomas, con independencia de cualquier órgano político.

32 Las disposiciones del artículo 57 de la Directiva 2019/944 reflejan, en esencia, el contenido de los considerandos 80 y 87 de esta Directiva, según los cuales, para un adecuado funcionamiento del mercado interior de la electricidad, es preciso, por una parte, que las autoridades reguladoras puedan tomar decisiones sobre todas las cuestiones de reglamentación pertinentes y que sean totalmente independientes de cualquier otro interés público o privado y, por otra parte, que la referida Directiva no prive a los Estados miembros de la posibilidad de establecer y publicar sus propias directrices en materia de política energética nacional.

33 En particular, a este respecto, el considerando 87 citado enuncia que, dependiendo de las disposiciones constitucionales de cada Estado miembro, podría ser competencia de cada Estado miembro determinar el marco de actuación con arreglo al cual debe funcionar la autoridad reguladora, por ejemplo, en lo que respecta a la seguridad del suministro. No obstante, las directrices en materia de política energética general que establezca el Estado miembro no deben repercutir en la independencia o la autonomía de dicha autoridad.

34 En primer lugar, en lo que atañe al concepto de «independencia», procede observar que la Directiva 2019/944 no lo define. No obstante, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación de la Directiva 2009/72, cuyo artículo 35, apartados 4 y 5, es esencialmente idéntico al artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva 2019/944, se desprende que, en lo que se refiere a los órganos públicos, este concepto 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 externa. Esta independencia en la toma de decisiones implica que, en el marco de las obligaciones y competencias de las autoridades reguladoras nacionales, estas adoptan sus decisiones de manera autónoma, basándose únicamente en el interés público, para garantizar el cumplimiento de los objetivos perseguidos por la Directiva 2009/72, sin estar sujetas a instrucciones externas de otros organismos públicos o privados [véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de junio de 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, apartados 32, 33 y 54, y de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, apartados 108 y 109].

35 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha señalado que la plena independencia de las autoridades reguladoras nacionales frente a entidades económicas y entidades públicas, ya sean órganos administrativos u órganos políticos y, en este último caso, titulares del poder ejecutivo o del poder legislativo, es necesaria para garantizar que las decisiones adoptadas por dichas autoridades sean imparciales y no discriminatorias, excluyendo la posibilidad de privilegiar a las empresas y a los intereses económicos vinculados al Gobierno, a la mayoría o, en cualquier caso, al poder político, así como para permitir a esas autoridades inscribir su acción en una perspectiva a largo plazo, necesaria para alcanzar los objetivos de la Directiva 2009/72. Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que la independencia de las autoridades reguladoras nacionales debe garantizarse no

solo frente al Gobierno, sino también frente al legislador nacional [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, apartados 112 y 130].

36 Además, el Tribunal de Justicia ha observado que los representantes de los ministerios nacionales no pueden utilizar su participación en 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 sus obligaciones y competencias (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, apartado 62).

37 En segundo lugar, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, las competencias reservadas a la autoridad reguladora están comprendidas en el ámbito de la ejecución, sobre la base de una apreciación técnica especializada de la realidad, y, en el ejercicio de esas competencias, dicha autoridad está supeditada a principios y normas establecidos por un marco normativo detallado a escala de la Unión, que limitan su margen de apreciación y le impiden tomar decisiones de naturaleza política [véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73), C-718/18, EU:C:2021:662, apartado 132].

38 En efecto, si bien es cierto que, según el tenor del artículo 59, apartado 1, letra m), de la Directiva 2019/944, corresponde a las autoridades reguladoras controlar el cumplimiento y revisar los resultados anteriores de las normas de seguridad y fiabilidad de la red, de esa redacción no resulta que el establecimiento de tales normas esté comprendido en el ámbito de sus competencias.

39 A este respecto, como se desprende del considerando 87 de dicha Directiva y de lo dispuesto en el artículo 194 TFUE, apartado 2, párrafo segundo, los Estados miembros tienen derecho a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos. Así pues, la referida Directiva no priva a los Estados miembros de la posibilidad de establecer y publicar su política energética nacional y de determinar el marco de actuación de las autoridades reguladoras, en particular en lo que respecta a la seguridad del suministro. Por lo tanto, los Estados miembros tienen libertad para adoptar su propia normativa relativa al mercado nacional de la electricidad, salvo en lo referente a las obligaciones y competencias de las autoridades reguladoras previstas en la misma Directiva.

40 Desde este punto de vista, como ha señalado el Abogado General en los puntos 52 y 53 de sus conclusiones, el ejercicio por un Estado miembro de sus competencias para establecer su política energética puede repercutir en los costes de explotación de la red eléctrica. Además, el mero hecho de que un Estado miembro pretenda hacer bajar, mediante la adopción de una normativa, los precios de la distribución de electricidad no es, en cuanto tal, incompatible con el artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva 2019/944.

41 Dicho esto, no pueden admitirse, a la luz del artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva 2019/944, medidas normativas nacionales que incluyan disposiciones detalladas que establezcan, de manera específica, los elementos que quedan a la discreción de la autoridad reguladora, como el nivel de las tarifas de la red eléctrica o las metodologías concretas para su cálculo.

42 A este respecto, para apreciar la compatibilidad de una medida normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, con el principio de independencia de las autoridades reguladoras, corresponde al órgano jurisdiccional nacional de que se trate comprobar si la modificación de los métodos de fijación de las tarifas de la red eléctrica por la autoridad reguladora nacional es consecuencia de una ley que se refiere exclusivamente a un aspecto que no está relacionado con una obligación de la referida autoridad, en el sentido del artículo 59 de la Directiva 2019/944, como la seguridad del suministro.

43 Además, es preciso asegurarse de que las consideraciones formuladas durante el proceso de adopción de una ley por el Gobierno de un Estado miembro, en particular las relativas al posible impacto de dicha ley en la fijación de las tarifas de la red eléctrica de que se trate, que figuran en los trabajos preparatorios de esa ley, carecen de carácter vinculante y de que la autoridad reguladora no pueda en ningún caso considerarlas instrucciones que deba observar en el ejercicio de sus obligaciones y competencias (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, apartado 63).

44 Por otra parte, el hecho de que el legislador nacional haya modificado, antes de la expiración del período de control en curso en la fecha de entrada en vigor de la misma ley, las exigencias relativas a la seguridad del suministro establecidas por dicho Gobierno y de que, en consecuencia, tales tarifas hayan sido modificadas por la autoridad reguladora no pone en entredicho, como tal, el carácter independiente del ejercicio, por parte de esta última, de sus competencias.

45 En el presente asunto, como se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia y sin perjuicio de las comprobaciones que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente, para mejorar la seguridad de las redes de distribución de electricidad, en particular frente a las condiciones meteorológicas extremas que causaron perturbaciones importantes del suministro de electricidad en Finlandia, el legislador nacional adoptó la Ley del Mercado de la Electricidad, por la que se fijan a los gestores de dichas redes objetivos dirigidos a mejorar la seguridad del suministro. Según el Gobierno finlandés, a tal fin, esta Ley había previsto, en particular, la obligación de esos gestores de cumplir, por etapas y hasta finales de 2028, en sus respectivas zonas de responsabilidad, los requisitos relativos a la construcción y al mantenimiento de esas redes. Sin embargo, las modificaciones de la referida Ley por la Ley 730/2021 fueron adoptadas con el fin, como indica el mencionado Gobierno, de prorrogar el período de aplicación de esos requisitos para limitar, según los trabajos preparatorios de la citada Ley 730/2021, las subidas de los precios de distribución de electricidad. El órgano jurisdiccional remitente señala, a este respecto, que esas modificaciones no se referían, como tales, a los métodos de control de las tasas de rentabilidad de los gestores de redes de distribución aplicados por la Agencia de la Energía.

46 En el marco del proceso legislativo controvertido en el litigio principal y con el objetivo de previsibilidad de este, la Agencia de la Energía presentó un informe marco relativo a los métodos de control de la fijación de las tarifas de explotación de la red eléctrica, que tenía valor de dictamen pericial independiente sobre la posible incidencia en esas tarifas de las referidas modificaciones en materia de seguridad del suministro. Además, a la vista de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia y como sostiene dicha Agencia, resulta, sin perjuicio de la apreciación del órgano jurisdiccional remitente, que, en las decisiones controvertidas, la citada Agencia se planteó por su propia iniciativa la cuestión de esos métodos de control después de la fecha de entrada en vigor de la Ley 730/2021, de conformidad con el artículo 13, párrafo primero, punto 2, de la Ley de Supervisión, que deja expresamente a esa Agencia la facultad de apreciar la necesidad y los fundamentos de las modificaciones de tales métodos.

47 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 57, apartados 4 y 5, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2019/944, en relación con el artículo 59 de esta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional cuyo objetivo, tal como se desprende de sus trabajos preparatorios, consiste, en particular, en influir en los precios de distribución de la electricidad, sin contener, no obstante, disposiciones que regulen específicamente las tarifas de transporte o de distribución de electricidad ni las metodologías de cálculo de estas, pero cuya entrada en vigor ha tenido como consecuencia que la autoridad reguladora nacional modificara los métodos de control de las tarifas de explotación de la red eléctrica antes de que expirase el período de control en curso en la fecha de dicha entrada en vigor.

Costas

48 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, 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:

El artículo 57, apartados 4 y 5, párrafo primero, letra a), de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, en relación con su artículo 59,

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a una normativa nacional cuyo objetivo, tal como se desprende de sus trabajos preparatorios, consiste, en particular, en influir en los precios de distribución de la electricidad, sin contener, no obstante, disposiciones que regulen específicamente las tarifas de transporte o de distribución de electricidad ni las metodologías de cálculo de estas, pero cuya entrada en vigor ha tenido como consecuencia que la autoridad reguladora nacional modificara los métodos de control de las tarifas de explotación de la red eléctrica antes de que expirase el período de control en curso en la fecha de dicha entrada en vigor.

Firmas