Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 2 de septiembre de 2021 *

«Incumplimiento de Estado — Mercado interior de la electricidad y del gas natural — Directiva 2009/72/CE — Artículo 2, punto 21 — Artículo 19, apartados 3, 5 y 8 — Artículo 37, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b) — Directiva 2009/73/CE — Artículo 2, punto 20 — Artículo 19, apartados 3, 5 y 8 — Artículo 41, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b) — Concepto de "empresa integrada verticalmente" — Separación efectiva entre las redes y las actividades de producción y suministro de electricidad y de gas natural — Gestor de red de transporte independiente — Independencia del personal y de las personas responsables de la gestión de dicho gestor — Períodos transitorios — Participaciones en el capital de la empresa integrada verticalmente — Autoridades reguladoras nacionales — Independencia — Competencias exclusivas — Artículo 45 TFUE — Libre circulación de los trabajadores — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 15 — Derecho a trabajar y a ejercer una profesión — Artículo 17 — Derecho de propiedad — Artículo 52, apartado 1 — Limitaciones — Principio de democracia »

En el asunto C-718/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 16 de noviembre de 2018,

Comisión Europea, representada por el Sr. M. Noll-Ehlers y la Sra. O. Beynet, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República Federal de Alemania, representada inicialmente por los Sres. J. Möller y T. Henze, en calidad de agentes, y posteriormente por el Sr. J. Möller y la Sra. S. Eisenberg, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por:

Reino de Suecia, representado, inicialmente por las Sras. C. Meyer-Seitz, A. Falk, H. Shev, J. Lundberg y H. Eklinder, en calidad de agentes, y posteriormente por las Sras. C. Meyer-Seitz, H. Shev y H. Eklinder, en calidad de agentes,

* Lengua de procedimiento: alemán.

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Cuarta, y los Sres. N. Piçarra (Ponente), D. Šváby y S. Rodin, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

Secretario: Sr. D. Dittert, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de octubre de 2020;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de enero de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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), y la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (DO 2009, L 211, p. 94), al no haber transpuesto correctamente:

– el artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72 y el artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73;

– el artículo 19, apartados 3 y 8, de la Directiva 2009/72 y de la Directiva 2009/73;

– el artículo 19, apartado 5, de la Directiva 2009/72 y de la Directiva 2009/73;

– los artículos 37, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/72 y los artículos 41, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/73.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2009/72

2 A tenor de los considerandos 1, 4, 9, 11, 12, 16, 24, 25, 33, 34 y 36 de la Directiva 2009/72:

«(1) El mercado interior de la electricidad, que se ha ido implantando gradualmente en toda la [Unión Europea] desde 1999, tiene como finalidad dar una posibilidad real de elección a todos los consumidores de la Unión Europea, sean ciudadanos o empresas, de crear nuevas oportunidades comerciales y de fomentar el comercio transfronterizo, a fin de conseguir mejoras de la eficiencia, precios competitivos, un aumento de la calidad del servicio y una mayor competitividad, y de contribuir a la seguridad del suministro y a la sostenibilidad.

[…]

(4) Sin embargo, en la actualidad, existen obstáculos para la venta de electricidad en condiciones de igualdad, sin discriminación ni desventaja de ningún tipo en la [Unión]. En particular, no existe todavía un acceso a la red no discriminatorio ni tampoco un nivel igualmente efectivo de supervisión reguladora en cada Estado miembro.

[…]

(9) Sin una separación efectiva entre las redes y las actividades de generación y suministro (“separación efectiva”) existe un riesgo intrínseco de discriminación, no solo en la explotación de la red sino también en lo que se refiere a los incentivos de las empresas integradas verticalmente para invertir adecuadamente en sus redes.

[…]

(11) La separación efectiva solo puede asegurarse mediante la eliminación del incentivo que empuja a las empresas integradas verticalmente a discriminar a sus competidores en lo que se refiere al acceso a la red y a la inversión. La separación patrimonial, entendiendo por tal una situación en la que el propietario de la red es designado gestor de la red y es independiente de cualquier empresa con intereses en la producción y el suministro, es evidentemente una manera efectiva y estable de resolver el conflicto de interés inherente y garantizar la seguridad del suministro. […] En virtud de la separación patrimonial, debe exigirse, por lo tanto, a los Estados miembros que velen por que la misma persona o personas no puedan ejercer control sobre una empresa de generación o de suministro y, al mismo tiempo, ejercer control o cualquier derecho sobre un gestor de red de transporte o una red de transporte. De la misma manera, el control sobre una red de transporte o sobre un gestor de red de transporte debe excluir la posibilidad de ejercer control o cualquier derecho sobre una empresa de generación o de suministro. Dentro de dichos límites, una empresa de generación o de suministro puede tener una participación minoritaria en un gestor de red de transporte o en una red de transporte.

(12) Todo sistema de separación debe ser eficaz para resolver cualquier conflicto de intereses entre productores, suministradores y gestores de redes de transporte, a fin de crear incentivos para las inversiones que se requieren y garantizar el acceso de nuevos operadores en el mercado con arreglo a un régimen regulador transparente y eficiente, y además no debe dar lugar a un régimen regulador excesivamente oneroso para las autoridades reguladoras nacionales.

[…]

(16) La creación de un gestor de red o de un gestor de transporte que sean independientes de los intereses de suministro y producción debe permitir que las empresas integradas verticalmente mantengan la propiedad de sus activos de red asegurando, al mismo tiempo, una separación efectiva de intereses, a condición de que dicho gestor de red independiente o dicho gestor de transporte independiente realice todas las funciones de un gestor de red, y siempre que se establezca una reglamentación detallada y unos mecanismos de control regulador amplios.

[…]

(24) La plena separación efectiva de las actividades de red y las actividades de generación y suministro debe aplicarse en toda la [Unión] tanto a las empresas de [la Unión] como a las no pertenecientes [a la Unión]. Para garantizar la independencia entre las actividades de red y las actividades de producción y suministro en toda la [Unión], debe facultarse a las autoridades reguladoras para denegar la certificación a los gestores de redes de transporte que incumplan las normas sobre separación. […]

(25) La seguridad del suministro de energía constituye un componente esencial de la seguridad pública y, por lo tanto, está relacionada de manera intrínseca con el funcionamiento eficiente del mercado interior de la electricidad y con la integración de los mercados aislados de la electricidad de los Estados miembros. La electricidad solo puede llegar a los ciudadanos de la Unión a través de la red. El funcionamiento de los mercados de la electricidad, y en particular de las redes y demás activos asociados con el suministro de electricidad, resulta esencial para la seguridad pública, la competitividad de la economía y el bienestar de los ciudadanos de la Unión. Por ello solamente se debe permitir que personas de terceros países controlen una red de transporte o un gestor de la red de transporte si cumplen los requisitos de separación efectiva que se aplican en la [Unión]. […]

[…]

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

fortalecimiento de la independencia de los reguladores nacionales de energía. Dichas autoridades reguladoras nacionales deben poder encargarse al mismo tiempo de los sectores de la electricidad y del gas.

(34) Es preciso, para un adecuado funcionamiento del mercado interior de la electricidad, que los reguladores de la energía puedan tomar decisiones sobre todas las cuestiones de reglamentación pertinentes, y que sean totalmente independientes de cualquier otro interés público o privado. Ello no impedirá un control jurisdiccional ni una supervisión parlamentaria conforme al Derecho constitucional de los Estados miembros. […]

[…]

(36) Las autoridades reguladoras nacionales deben poder fijar o aprobar las tarifas, o las metodologías de cálculo de las mismas, en función de una propuesta del gestor o los gestores de la red de transporte o distribución, o en función de una propuesta acordada entre estos últimos y los usuarios de la red. Al llevar a cabo dichas tareas, las autoridades reguladoras nacionales deben velar por que las tarifas de transporte y distribución no sean discriminatorias y reflejen los costes, y tomar en consideración los costes marginales de la red evitados a largo plazo merced a la generación distribuida y a las medidas de gestión de la demanda.

[…]»

3 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Definiciones», establece lo siguiente en sus puntos 21 y 35:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

21. “empresa integrada verticalmente”, una empresa eléctrica o un grupo de empresas eléctricas en que la misma persona o personas tengan derecho, directa o indirectamente, a ejercer el control y en que la empresa o grupo de empresas realicen, como mínimo, una de las funciones de transporte o distribución y, como mínimo, una de las funciones de generación o suministro de electricidad;

[…]

35. “empresa eléctrica”, cualquier persona física o jurídica que realice al menos una de las funciones siguientes: generación, transporte, distribución, suministro o compra de electricidad, y que lleve a cabo las tareas comerciales, técnicas o de mantenimiento relacionadas con estas funciones, pero sin incluir a los clientes finales.»

4 El artículo 9 de dicha Directiva, que se titula «Separación de las redes de transporte y de los gestores de red de transporte», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 8:

«1. Los Estados miembros garantizarán que, a partir del 3 de marzo de 2012:

a) toda empresa propietaria de una red de transporte actúe como gestor de la red de transporte;

b) la misma persona o personas no tengan derecho:

i) a ejercer control, de manera directa o indirecta, sobre una empresa que lleve a cabo cualquiera de las funciones de generación o suministro, y a ejercer control, de manera directa o indirecta o a ejercer derechos en un gestor de la red de transporte o en una red de transporte, o
ii) a ejercer control, de manera directa o indirecta, sobre un gestor de la red de transporte o una red de transporte y a ejercer control, de manera directa o indirecta o a ejercer derechos en una empresa que lleve a cabo cualquiera de las funciones de generación o suministro;

c) la misma persona o personas no tengan derecho a nombrar a los miembros del consejo de supervisión o del de administración o de los órganos que representen legalmente a la empresa, de un gestor de la red de transporte o una red de transporte, y, directa o indirectamente, ejercer control o ejercer derechos en una empresa que lleve a cabo cualquiera de las funciones de generación o suministro, y

d) ninguna persona tenga derecho a ser miembro del consejo de supervisión o del de administración o de los órganos que representen legalmente a la empresa, a la vez de una empresa que lleve a cabo cualquiera de las funciones de generación o suministro y de un gestor de la red de transporte o una red de transporte.

[…]

8. Si el 3 de septiembre de 2009 la red de transporte perteneciera a una empresa integrada verticalmente los Estados miembros podrán decidir no aplicar el apartado 1.

En tal caso, los Estados miembros optarán:

a) bien por designar a un gestor de red independiente con arreglo al artículo 13, o bien

b) por cumplir las disposiciones del capítulo V [titulado “Gestor de transporte independiente”].»

5 El artículo 19 de la misma Directiva, cuyo epígrafe es «Independencia del personal y de la gestión del gestor de la red de transporte», dispone en sus apartados 3, 5 y 8:

«3. No se podrá haber ocupado ningún cargo o tenido ninguna responsabilidad profesional ni interés ni haber mantenido una relación comercial, directa o indirecta, con la empresa integrada verticalmente o cualquier parte de ella o sus accionistas mayoritarios con excepción del gestor de la red de transporte durante un período de tres años antes del nombramiento de las personas responsables de la gestión y/o los miembros de los órganos administrativos del gestor de la red de transporte que estén sujetos al presente apartado.

[…]

5. Las personas responsables de la gestión y/o los miembros de los órganos administrativos y los empleados del gestor de la red de transporte no tendrán ningún interés en parte alguna de la empresa integrada verticalmente, con excepción del gestor de la red de transporte, ni recibirán beneficio financiero alguno, directa o indirectamente, de dicha empresa. Su remuneración no dependerá de las actividades o resultados de la empresa integrada verticalmente, exceptuados los del gestor de la red de transporte.

[…]

8. El apartado 3 se aplicará a la mayoría de las personas responsables de la gestión y/o miembros de los órganos administrativos del gestor de la red de transporte.

Las personas responsables de la gestión y/o los miembros de los órganos administrativos del gestor de la red de transporte, que no están sujetas a lo dispuesto en el apartado 3, no habrán ocupado ningún cargo ni otra actividad relevante en la empresa integrada verticalmente durante un período de al menos seis meses antes de su nombramiento.

El párrafo primero del presente apartado y los apartados 4 a 7 serán aplicables a todas las personas pertenecientes a la administración ejecutiva y a quienes dependan directamente de aquellas en cuestiones relacionadas con el funcionamiento, el mantenimiento o el desarrollo de la red.»

6 El artículo 35 de la Directiva 2009/72, titulado «Designación e independencia de las autoridades reguladoras», establece 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,

[…]».

7 El artículo 37 de esta Directiva, que lleva por epígrafe «Obligaciones y competencias de la autoridad reguladora», establece en sus apartados 1, 6, 8, 10 y 17 lo siguiente:

«1. 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;

[…]

6. Las autoridades reguladoras se encargarán de fijar o aprobar, con la suficiente antelación respecto de su entrada en vigor, como mínimo las metodologías utilizadas para calcular o establecer las condiciones para:

a) la conexión y el acceso a las redes nacionales, incluyendo las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías. Estas tarifas o metodologías permitirán realizar las inversiones necesarias en las redes de forma que quede garantizada la viabilidad de la red;

b) la prestación de servicios de equilibrio, que deberán realizarse de la manera más económica y proporcionar incentivos adecuados para que los usuarios de la red equilibren su producción y consumo. Los servicios de equilibrio se facilitarán de manera justa y no discriminatoria y se basarán en criterios objetivos,

[…]

8. Al establecer o aprobar las tarifas o metodologías y servicios de [equilibrio], las autoridades reguladoras garantizarán que se conceda a los gestores de transporte y distribución un incentivo adecuado, tanto a corto como a largo plazo, para aumentar la eficiencia, fomentar la integración del mercado y la seguridad del suministro, y sostener las actividades de investigación conexas.

[…]

10. Las autoridades reguladoras estarán facultadas para exigir a los gestores de red de transporte y distribución que modifiquen, en caso necesario, las condiciones, incluidas las tarifas o metodologías a que se refiere el presente artículo, para garantizar que sean proporcionadas y se apliquen de manera no discriminatoria. En caso de retraso en la fijación de tarifas de transporte y distribución, las autoridades reguladoras estarán habilitadas para fijar o aprobar tarifas de transporte y distribución o metodologías de carácter provisional, y podrán decidir las medidas compensatorias apropiadas en caso de que las tarifas finales de transporte y distribución diverjan de esas tarifas o metodologías provisionales.

[…]

17. Los Estados miembros velarán por que existan procedimientos nacionales adecuados, mediante los cuales una parte afectada por una decisión de una autoridad reguladora pueda ejercer el derecho de recurrir ante un organismo independiente de las partes implicadas y de cualquier Gobierno.»

8 La Directiva 2009/72 fue derogada, con efectos a partir del 1 de enero de 2021, por 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). No obstante, sigue siendo aplicable *ratione temporis* al presente litigio.

Directiva 2009/73

9 Los considerandos 1, 4, 6, 8, 9, 13, 21, 22, 29, 30 y 32 de la Directiva 2009/73 se corresponden *mutatis mutandis*, por lo que respecta al sector del gas natural, con los considerandos antes citados de la Directiva 2009/72.

10 Los artículos 2, puntos 1 y 20, 9, apartados 1 y 8, 19, apartados 3, 5 y 8, 39, apartados 4 y 5, y 41, apartados 1, letra a), 6, letras a) y b), 8, 10 y 17, de la Directiva 2009/73 se corresponden *mutatis mutandis*, por lo que respecta al sector del gas natural, con las disposiciones antes citadas de la Directiva 2009/72.

Derecho alemán

11 El artículo 3, punto 38, de la Energiewirtschaftsgesetz (Ley de Gestión de la Energía), de 7 de julio de 2005 (BGBl. I, pp. 1970 y 3621), en su versión modificada por el artículo 2, apartado 6, de la Ley de 20 de julio de 2017 (BGBl. I, p. 2808, 2018 I, p. 472) (en lo sucesivo, «EnWG»), define una «empresa integrada verticalmente de suministro de energía» como «una empresa que opera en la Unión Europea en el sector de la electricidad o del gas o un grupo de empresas de electricidad o de gas, en el sentido del artículo 3, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 139/2004, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas (DO L 24 de 29.1.2004, p. 1), siempre que la empresa o grupo en cuestión realice en la Unión Europea, bien en el sector de la electricidad, como mínimo, una de las funciones de transporte o distribución y, como mínimo, una de las funciones de generación o suministro de electricidad, bien en el sector del gas natural, como mínimo, una de las funciones de transporte, distribución, gestión de una instalación de [gas natural licuado (GNL)] o almacenamiento y, simultáneamente, una de las funciones de extracción o distribución de gas natural.»

12 A tenor del artículo 10c de dicha Ley, titulado «Independencia del personal y de los responsables de la gestión del gestor de la red de transporte independiente»:

«[…]

2. Durante un período de tres años antes de su nombramiento, la mayoría de las personas responsables de la gestión del gestor de la red de transporte no podrá haber mantenido una relación laboral ni una relación comercial con una empresa integrada verticalmente, o con uno de sus accionistas mayoritarios, que realice en el sector de la electricidad una de las funciones de generación, distribución, suministro o compra de electricidad y, en el sector del gas natural, una de las funciones de producción, distribución, suministro, compra o almacenamiento de gas natural, o que lleve a cabo tareas comerciales, técnicas o de mantenimiento relacionadas con estas funciones. Las restantes personas responsables de la gestión del gestor de la red de transporte independiente no podrán haber desarrollado, durante un período mínimo de seis meses antes de su nombramiento, funciones directivas o análogas a las que desarrollen en el ámbito del gestor de la red de transporte independiente en una empresa de la empresa integrada verticalmente, o uno

de sus accionistas mayoritarios, que realice en el sector de la electricidad una de las funciones de generación, distribución, suministro o compra de electricidad y, en el sector del gas natural, una de las funciones de producción, distribución, suministro, compra o almacenamiento de gas natural, o que lleve a cabo tareas comerciales, técnicas o de mantenimiento relacionadas con estas funciones. Lo dispuesto en la primera y la segunda frase no será aplicable a los nombramientos hechos efectivos antes del 3 de marzo de 2012.

[…]

4. El gestor de la red de transporte independiente y la empresa integrada verticalmente de suministro de energía se asegurarán de que las personas responsables de la gestión y los demás empleados del gestor de la red de transporte independiente no adquieran con posterioridad al 3 de marzo de 2012 participaciones en el capital de la empresa integrada verticalmente de suministro de energía o de una de sus partes, con excepción de las participaciones en el capital del gestor de la red de transporte independiente. Las personas responsables de la gestión deberán transmitir a más tardar el 31 de marzo de 2016 sus participaciones en el capital de la empresa integrada verticalmente de suministro de energía o en partes de ella. El gestor de red de transporte independiente garantizará que la remuneración de las personas responsables de la gestión no dependa del éxito económico y, en particular, del resultado de explotación, de la empresa integrada verticalmente de suministro de energía o de una de sus filiales, con excepción del gestor de red de transporte independiente.

[…]

6. El apartado 2, primera frase, y los apartados 3 y 5 se aplicarán *mutatis mutandis* a todas las personas directamente subordinadas a las personas responsables de la gestión ejecutiva y que sean responsables de la gestión, el mantenimiento o el desarrollo de la red.»

13 El artículo 24 de dicha Ley, titulado «Disposiciones relativas a las condiciones de acceso a la red, a las tarifas de acceso a la red y a la prestación y adquisición de servicios de equilibrio; potestad reglamentaria», tiene el siguiente tenor:

«1. El Gobierno federal, mediante reglamento y previa aprobación del Bundesrat (Consejo Federal, Alemania), está facultado para:

1. establecer las condiciones de acceso a la red, incluida la adquisición y prestación de servicios de equilibrio, así como las metodologías utilizadas para determinar tales condiciones y las metodologías para determinar las tarifas de acceso […]

2. regular en qué casos y condiciones la autoridad [reguladora] puede fijar esas condiciones o metodologías y aprobarlas a instancia del gestor de la red;

3. regular en qué casos particulares de utilización de la red y con qué requisitos la autoridad [reguladora] puede autorizar o denegar puntualmente la autorización relativa a las tarifas individuales de acceso a la red […]».

Procedimiento administrativo previo

14 El 20 de mayo de 2014, en el marco de un examen de oficio de la transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73 al Derecho alemán, dirigido a comprobar la existencia de eventuales incompatibilidades con el Derecho de la Unión, la Comisión remitió a la República Federal de Alemania una serie de preguntas relativas a la transposición de dichas Directivas, a las que las autoridades alemanas respondieron mediante escrito de 12 de septiembre de 2014.

15 La Comisión concluyó que el Derecho nacional no se ajustaba a las citadas Directivas en varios aspectos, por lo que envió a la República Federal de Alemania, el 27 de febrero de 2015, un escrito de requerimiento en el marco del procedimiento por incumplimiento n.º 2014/2285, al que dicho Estado miembro respondió mediante escrito de 24 de junio de 2015.

16 El 29 de abril de 2016, la Comisión envió a la República Federal de Alemania un dictamen motivado en el que mantenía que algunas disposiciones del Derecho alemán no eran conformes a las Directivas 2009/72 y 2009/73. Este Estado miembro respondió, mediante escrito de 29 de agosto de 2016, que se estaba tramitando la adopción de modificaciones legislativas en relación con algunas de las imputaciones formuladas en el dictamen motivado y, el 19 de septiembre de 2017, remitió el texto de la EnWG, que entró en vigor el 22 de julio de 2017.

17 Al considerar que las disposiciones jurídicas adoptadas por la República Federal de Alemania seguían sin ajustarse a las Directivas 2009/72 y 2009/73, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

18 La Comisión basa su recurso en cuatro motivos, relativos todos ellos a la transposición incorrecta por la República Federal de Alemania de las Directivas 2009/72 y 2009/73 en la EnWG.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72 y del artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73

Alegaciones de las partes

19 Mediante este motivo, la Comisión censura a la República Federal de Alemania que no transpusiera correctamente a su Derecho interno el concepto de «empresa integrada verticalmente» (en lo sucesivo, «EIV»), en el sentido del artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72 y del artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73, por cuanto la definición de este concepto que figura en el artículo 3, punto 38, de la EnWG se limita a las empresas que ejercen sus actividades en la Unión.

20 Según la Comisión, la limitación del ámbito de aplicación territorial del concepto de «EIV» efectuada en la EnWG es contraria tanto al tenor del artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72 y del artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73 como a la finalidad de las normas de separación efectiva establecidas por dichas Directivas entre, por una parte, las redes de transporte de electricidad y de gas natural y, por otra parte, las actividades de producción y suministro de estos productos energéticos.

21 La Comisión considera que, de hecho, si el legislador de la Unión hubiera pretendido limitar la definición del concepto de «EIV» a las actividades realizadas en el seno de la Unión lo habría indicado expresamente, como hizo en otras disposiciones de las Directivas 2009/72 y 2009/73. A su juicio, tal interpretación se ve confirmada por el considerando 24 de la Directiva 2009/72 y por el considerando 21 de la Directiva 2009/73, que recuerdan el principio general según el cual las empresas que tengan su domicilio social fuera de la Unión están sometidas al Derecho de la Unión cuando ejercen una actividad en esta.

22 Asimismo, aduce que los conflictos de intereses entre los gestores de redes de transporte, por una parte, y los productores o los suministradores, por otra, que las normas de separación efectiva mencionadas pretenden prevenir, disponiendo que dichos gestores solo obtengan la certificación si explotan las redes respectivas de manera independiente y no discriminatoria, pueden producirse tanto cuando las actividades comprendidas en las definiciones del concepto de «EIV» se desarrollan en la Unión como cuando se desarrollan fuera de esta.

23 La Comisión subraya, además, que la inclusión en el ámbito de aplicación del concepto de «EIV» de las actividades ejercidas fuera de la Unión no implica que empresas no europeas se conviertan en sujetos de derechos y obligaciones derivados de la normativa europea y no amplía la competencia de la Unión. Sostiene que, de hecho, los gestores de redes de transporte sujetos a las normas de separación efectiva operan en todo caso dentro de la Unión. A su juicio, incluir actividades ejercidas fuera de la Unión en la definición del concepto de «EIV» permite evaluar los efectos de estas actividades en la Unión. Según la Comisión, ningún principio del Derecho de la competencia o del Derecho internacional se opone a una interpretación en ese sentido.

24 La República Federal de Alemania sostiene, en primer lugar, basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencias de 25 de mayo de 1985, Comisión/Alemania, 29/84, EU:C:1985:229, apartado 9, y de 30 de junio de 2016, Comisión/Polonia, C-648/13, EU:C:2016:49, apartado 73), que los Estados miembros no están obligados a transponer literalmente las directivas, siempre que se respete su tenor jurídico. Este Estado miembro alega que la definición del concepto de «EIV», que figura en el artículo 3, punto 38, de la EnWG, no es contraria al tenor del artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72 ni del artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73. Considera que tales disposiciones no proporcionan ningún tipo de indicación sobre el ámbito de aplicación territorial, por lo que precisan de una aclaración a este respecto en el momento de su transposición al Derecho nacional de los Estados miembros.

25 En segundo lugar, la República Federal de Alemania aduce que el espíritu y la finalidad de las normas de separación efectiva que establecen dichas Directivas no exigen que las actividades ejercidas fuera de la Unión por empresas de producción o de suministro de energía sean tenidas en cuenta en la definición del concepto de «EIV». Afirma que tales actividades no producen efectos cualificados en la explotación eficaz y no discriminatoria de las redes de transporte de electricidad y gas natural en la Unión, puesto que un conflicto de intereses entre los gestores de esas redes y las partes de empresas que ejerzan una actividad en los sectores competidores vinculados a ellas solo existe en el supuesto de que estas últimas deseen utilizar las redes para transportar las energías que producen o suministran. La República Federal de Alemania sostiene que si bien de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 6 de septiembre de 2017, Intel/Comisión, C-413/14 P, EU:C:2017:632, apartados 40 y siguientes) se desprende que el criterio de los efectos cualificados permite justificar la aplicación del Derecho de la Unión cuando la conducta de que se trate produce un efecto inmediato y sustancial en la Unión, este criterio se toma suficientemente en consideración por la definición establecida en el artículo 3, punto 38, de la EnWG.

26 En tercer lugar, alega que la extensión de la definición del concepto de «EIV» a actividades ejercidas fuera de la Unión por empresas de terceros países tendría como consecuencia una extensión, contraria al Derecho internacional, de la competencia normativa de la Unión. Precisa que, de hecho, esas empresas de terceros países serían titulares de derechos y obligaciones sin operar en el territorio de la Unión.

27 En cuarto lugar, la República Federal de Alemania afirma que una interpretación del artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72 y del artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73 en el sentido de que el concepto de «EIV» engloba actividades fuera de la Unión, ejercidas por empresas de terceros países, es contraria a la obligación de interpretar un acto de Derecho derivado de conformidad con el Derecho primario de la Unión. Mantiene que estas Directivas, puesto que tienen su fundamento en el artículo 47, apartado 2, y en los artículos 55 y 95 del Tratado CE (actualmente artículo 53 TFUE, apartado 2, y artículos 62 TFUE y 114 TFUE, respectivamente), deben estar dirigidas a facilitar el ejercicio de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios y armonizar las normativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior. Pues bien, en su opinión, tales disposiciones de Derecho primario no pueden constituir una base jurídica adecuada para la adopción de las disposiciones aplicables a las actividades económicas que las empresas ejerzan en un país tercero.

28 Por otra parte, la República Federal de Alemania sostiene que, dado que las actividades de empresas de terceros países ejercidas fuera de la Unión no producen efectos en el mercado interior, no procede imponerles restricciones a la libre circulación de capitales, en el sentido del artículo 63 TFUE, como tampoco procede imponer restricciones a la libertad profesional de las empresas y de sus trabajadores ni al derecho de propiedad, consagrados, respectivamente, en el artículo 15, apartado 1, en el artículo 16 y en el artículo 17, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), que establecen las Directivas 2009/72 y 2009/73, a efectos de la consecución del objetivo consistente en garantizar la explotación eficaz y no discriminatoria de las redes de transporte en el seno de la Unión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

29 Dado que la República Federal de Alemania alega que la definición del concepto de «EIV» que figura en el artículo 3, punto 38, de la EnWG no se opone a la contenida en el artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72 y en el artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73, sino que la precisa, se debe examinar el fundamento de la interpretación adoptada por este Estado miembro de dicha definición, teniendo en cuenta no solo el tenor literal de los artículos 2, punto 21, y 2, punto 20, de dichas Directivas, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de octubre de 2017, Kamin und Grill Shop, C-289/16, EU:C:2017:758, apartado 22 y jurisprudencia citada).

30 Sobre este particular, ha de recordarse que, a tenor del artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72, una EIV es «una empresa eléctrica o un grupo de empresas eléctricas en que la misma persona o personas tengan derecho, directa o indirectamente, a ejercer el control y en que la empresa o grupo de empresas realicen, como mínimo, una de las funciones de transporte o distribución y, como mínimo, una de las funciones de generación o suministro de electricidad». El artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73 define, en términos análogos, una EIV en el ámbito del gas natural.

31 En primer lugar, debe señalarse que ni el artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72, ni el artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73, remiten al Derecho de los Estados miembros para definir el concepto de «EIV» a efectos de dichas Directivas.

32 En estas circunstancias, el concepto de «EIV» constituye un concepto autónomo del Derecho de la Unión que debe ser objeto, en toda la Unión, de una interpretación autónoma y uniforme, habida cuenta de las exigencias de la aplicación uniforme de este Derecho, impuestas por el principio de igualdad. El alcance de dicho concepto no puede determinarse por referencia a los conceptos comunes del Derecho de los Estados miembros o de las clasificaciones efectuadas a escala nacional [véase, por analogía, la sentencia de 9 de julio de 2020, RL (Directiva lucha contra la morosidad), C-199/19, EU:C:2020:548, apartado 27 y jurisprudencia citada].

33 Por otra parte, en la medida en que el texto del artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72 y del artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73 no contiene ningún elemento relativo al territorio en el que una EIV ejerce su actividad o al lugar de su domicilio social, estas disposiciones no imponen ninguna limitación territorial expresa relativa al concepto de «EIV», que equivaldría a circunscribir tal concepto únicamente a las actividades ejercidas dentro de la Unión.

34 En segundo lugar, por lo que respecta al contexto en el que se inserta el concepto de «EIV», es preciso señalar que, como se desprende, en particular, del artículo 9, apartados 1 y 8, de las Directivas 2009/72 y 2009/73, interpretado a la luz del considerando 9 de la primera de dichas directivas y del considerando 6 de la segunda de ellas, dicho concepto forma parte de las disposiciones de estas directivas destinadas a garantizar una «separación efectiva» entre, por una parte, las redes de transporte y, por otra, las actividades de producción y suministro, respectivamente, de la electricidad y del gas natural.

35 En tercer lugar, en cuanto concierne a los objetivos de la normativa controvertida, procede señalar que las Directivas 2009/72 y 2009/73 tienen por objeto la instauración del mercado interior de la electricidad y del gas natural, en el que la garantía de un acceso no discriminatorio a las redes es el elemento básico. Pues bien, del considerando 9 de la primera de estas Directivas y del considerando 6 de la segunda de ellas se desprende que, sin la separación efectiva indicada en el apartado anterior de la presente sentencia, existe un riesgo de discriminación en dicho acceso. La eliminación de ese riesgo, como se desprende, en particular, de los considerandos 11, 12 y 16 de la Directiva 2009/72 y de los considerandos 8, 9 y 13 de la Directiva 2009/73, exige la supresión de cualquier conflicto de intereses entre, por una parte, los productores o los suministradores y, por otra parte, los gestores de redes de transporte de los productos energéticos.

36 Así pues, los requisitos de separación efectiva impuestos por las Directivas 2009/72 y 2009/73 tienen como fin asegurar que los gestores de red de transporte sean independientes, de manera completa y efectiva, de las actividades de generación y suministro (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de octubre de 2017, Balgarska energiyna borsa, C-347/16, EU:C:2017:816, apartado 34). Como se desprende del considerando 24 de la Directiva 2009/72 y del considerando 21 de la Directiva 2009/73, estos requisitos de separación efectiva se aplican en toda la Unión, tanto a las empresas pertenecientes a la Unión como a las que no pertenecen a ella.

37 En efecto, no puede excluirse que existan conflictos de intereses entre un gestor de red de transporte situado en la Unión y los productores o suministradores de electricidad o gas natural que operen fuera de ella. Como señaló el Abogado General en el punto 44 de sus conclusiones, en una situación en la que el gas o la electricidad producidos fuera de la Unión por una empresa sean

transportados dentro de la Unión mediante una red perteneciente a esa misma empresa, parece evidente el riesgo de que se adopten conductas discriminatorias en la gestión de esa red que puedan perjudicar el transporte de productos energéticos de competidores.

38 De ello se desprende que, como también observó el Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, la interpretación restrictiva del concepto de «EIV», propugnada por la República Federal de Alemania, pone en riesgo el efecto útil de las disposiciones de las Directivas 2009/72 y 2009/73 concernientes a la separación efectiva, ya que permite que una EIV que produzca o suministre gas natural o electricidad fuera de la Unión eluda tales disposiciones. Así pues, la interpretación restrictiva no es conforme a los objetivos perseguidos por dichas disposiciones, en la medida en que puede excluir del ámbito de aplicación de ese concepto situaciones de potencial conflicto de intereses, como las mencionadas en el apartado anterior de la presente sentencia, debido a la limitación del alcance de dicho concepto únicamente a las actividades ejercidas en el interior de la Unión.

39 De ello se deduce que procede adoptar una interpretación amplia del concepto de «EIV» que, en su caso, permita incluir actividades ejercidas fuera del territorio de la Unión. Por consiguiente, circunscribir tal concepto a las actividades ejercidas en la Unión implica restringir su alcance de manera indebida.

40 Contrariamente a las alegaciones formuladas por la República Federal de Alemania, esta apreciación no implica una extensión de la competencia reglamentaria de la Unión más allá del mercado interior, contraria a la obligación de interpretar un acto de Derecho derivado de conformidad con el Derecho primario, en este caso con el artículo 53 TFUE, apartado 2, y con los artículos 62 TFUE y 114 TFUE, así como con el Derecho internacional.

41 A este respecto, procede señalar que el artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72 y el artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73 no regulan un mercado situado fuera de la Unión, sino que se limitan a enunciar una definición del concepto de «EIV», que asegura la aplicación efectiva de estas Directivas evitando que se eludan determinadas prescripciones que son necesarias para garantizar una separación efectiva y, por tanto, para mejorar las condiciones de funcionamiento de los mercados interiores de la electricidad y del gas natural.

42 Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de subrayar que un acto de la Unión adoptado sobre la base del artículo 95 del Tratado CE (actualmente artículo 114 TFUE) puede contener disposiciones cuyo fin sea evitar que se eludan las prescripciones que tengan por objeto la mejora de las condiciones de funcionamiento del mercado interior (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Philip Morris Brands y otros, C-547/14, EU:C:2016:325, apartado 131 y jurisprudencia citada).

43 Por otra parte, una EIV que produce o suministra gas natural o electricidad fuera de la Unión puede encontrarse en una situación de conflicto de intereses, como las mencionadas en el apartado 37 de la presente sentencia, dado que pueden originarse comportamientos discriminatorios en el mercado interior de la Unión incluso cuando la producción de una EIV esté situada fuera de la Unión. En estas circunstancias, la competencia de la Unión para aplicar sus normas a tales comportamientos no está por tanto excluida por el Derecho internacional (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Ahlström Osakeyhtiö y otros/Comisión, 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 y 125/85 a 129/85, EU:C:1988:447, apartado 18).

44 En consecuencia, procede estimar el primer motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso y declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2009/72 y de la Directiva 2009/73, al no haber transpuesto correctamente el artículo 2, punto 21, de la primera de dichas Directivas y el artículo 2, punto 20, de la segunda de ellas.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 19, apartados 3 y 8, de las Directivas 2009/72 y 2009/73

Alegaciones de las partes

45 Mediante este motivo, la Comisión censura a la República Federal de Alemania que no transpusiera correctamente las disposiciones relativas a los períodos transitorios establecidos en el artículo 19, apartados 3 y 8, de las Directivas 2009/72 y 2009/73. Según la Comisión, estas disposiciones se aplican a todos los empleos o las funciones que se hayan desempeñado, intereses que se hayan tenido o relaciones comerciales que se hayan mantenido, de manera directa o indirecta, en el seno de la EIV —en ella o con ella—, de cualquier parte de esta y de sus accionistas mayoritarios con excepción del gestor de la red de transporte. Señala que, no obstante, el artículo 10c, apartados 2 y 6, de la EnWG limita la aplicación de estas disposiciones de las dos Directivas a las partes de la EIV que ejercen sus actividades en el ámbito de la energía.

46 La Comisión alega que una EIV en forma de grupo de sociedades comprende todas las entidades jurídicas del grupo, con independencia del sector económico en el que dichas entidades ejerzan su actividad. A su juicio, esta concepción se corresponde también con el concepto de «empresa» tal como se emplea en el Derecho de la competencia, en particular en los artículos 101 TFUE y 102 TFUE.

47 La Comisión considera, además, que la limitación efectuada por el artículo 10c, apartado 2 de la EnWG, en relación con el apartado 6 de esta misma disposición, es contraria a los objetivos de las normas de separación efectiva establecidas por las Directivas 2009/72 y 2009/73. De hecho, en su opinión, de acuerdo con el modelo de gestor de red de transporte independiente, tal gestor solo puede seguir formando parte de una EIV si se cumplen determinados requisitos de carácter estricto relativos a la organización, la gestión y las inversiones, destinados a garantizar la independencia efectiva del gestor respecto al conjunto de la EIV.

48 Pues bien, según la Comisión, la exclusión de las partes de la EIV que no ejerzan directamente actividades en el sector de la energía del ámbito de aplicación de las normas relativas a los períodos transitorios permite eludir las normas de separación efectiva. La Comisión afirma que las partes de la EIV que no operan en el sector de la energía también pueden verse afectadas por los intereses de la EIV en la generación y suministro de electricidad y gas natural. Sostiene que precisamente para evitar este riesgo y para garantizar la independencia del transporte y de la distribución respecto de los intereses correspondientes a la producción y al suministro en el ámbito de la energía, el legislador de la Unión decidió incluir el conjunto de la EIV, comprendidas las partes que no ejerzan actividades relacionadas con el ámbito de la energía, en el ámbito de aplicación del artículo 19, apartados 3 y 8, de las Directivas 2009/72 y 2009/73 y no limitarlo únicamente a las partes de la EIV que ejercen esas actividades.

49 La República Federal de Alemania alega que las disposiciones de las Directivas en cuestión, relativas a los períodos transitorios, y las de la EnWG que las transpusieron tienen el mismo alcance. Aduce que, de hecho, a tenor del artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72, una EIV está constituida por diferentes empresas eléctricas, en el sentido del artículo 2, punto 35, de esta directiva, y no por empresas que operan en otros sectores de la economía. Añade que lo mismo ocurre en el sector del gas natural, conforme al artículo 2, puntos 1 y 20, de la Directiva 2009/73. Así, según este Estado miembro, los empleados a que se hace referencia en el artículo 19, apartado 3, de las Directivas 2009/72 y 2009/73 son únicamente aquellos que hayan ejercido una actividad en el sector de la electricidad o el gas natural en el seno de la EIV antes de ser contratados por el gestor de la red de transporte.

50 Por otra parte, según la República Federal de Alemania, la referencia al sector de la energía que figura en el artículo 10c, apartado 2, de la EnWG es conforme tanto al ámbito de aplicación como al espíritu y la finalidad de las Directivas transpuestas. La República Federal de Alemania considera que, no solo es necesario, sino también suficiente, que la independencia del gestor de red de transporte independiente —cuyo establecimiento es autorizado por el artículo 9, apartado 8, de las Directivas 2009/72 y 2009/73, en caso de que el 3 de septiembre de 2009 tal red perteneciera a una EIV— se garantice únicamente en relación con los sectores energéticos de dicha EIV. Así, en su opinión, para prevenir conflictos de intereses en el ámbito del modelo de gestor de red de transporte independiente, basta con suspender temporalmente las transferencias de empleados entre las diferentes partes de empresas que operen en esos sectores.

51 La República Federal de Alemania sostiene que, por lo demás, las restricciones a la libre circulación de trabajadores, consagrada en el artículo 45 TFUE, cuando las partes de empresas afectadas de la EIV están implantadas en varios Estados miembros, así como al derecho fundamental a la libre elección de la profesión, consagrado en el artículo 15, apartado 1, de la Carta, cuando esas partes se encuentran en un solo Estado miembro, restricciones derivadas de las normas relativas a los períodos transitorios, solo están justificadas si el artículo 19, apartados 3 y 8, de las Directivas 2009/72 y 2009/73 se aplica exclusivamente a esas transferencias de trabajadores.

Apreciación del Tribunal de Justicia

52 A tenor del artículo 19, apartado 3, de las Directivas 2009/72 y 2009/73, «no se podrá haber ocupado ningún cargo o tenido ninguna responsabilidad profesional ni interés ni haber mantenido una relación comercial, directa o indirecta, con la [EIV],o cualquier parte de ella o sus accionistas mayoritarios con excepción del gestor de la red de transporte durante un período de tres años antes del nombramiento de las personas responsables de la gestión y/o los miembros de los órganos administrativos del gestor de la red de transporte que estén sujetos al presente apartado». Con arreglo al apartado 8 de este artículo, dicho apartado 3 se aplica «a la mayoría de las personas responsables de la gestión y/o miembros de los órganos administrativos del gestor de la red de transporte».

53 Así pues, el texto del artículo 19, apartados 3 y 8, de las Directivas 2009/72 y 2009/73 no contiene limitación alguna, respecto a la aplicación de los períodos transitorios que establece, al personal de las partes del EIV que ejercen sus actividades en los ámbitos de la electricidad o del gas natural.

54 El objetivo de estas normas, por su parte, lleva a interpretarlas en el sentido de que excluyen tal limitación. En efecto, como señaló el Abogado General, en los puntos 61 y 62 de sus conclusiones, el objetivo de dichas normas es garantizar una «separación efectiva», lo que

permite una independencia total y efectiva entre el gestor de la red de transporte y la EIV, con el fin de eliminar los conflictos entre los intereses vinculados, por una parte, a las actividades de generación y suministro de electricidad o de gas natural y, por otra parte, a la explotación de la red de transporte. Esta separación resulta necesaria para garantizar el funcionamiento del mercado interior de la energía, contemplado en el artículo 194 TFUE, apartado 1, así como la seguridad del abastecimiento energético.

55 En efecto, como se ha señalado en el apartado 35 de la presente sentencia, tal separación efectiva tiene por objeto permitir un acceso no discriminatorio a las redes, que constituye un elemento básico de un mercado interior de la energía funcional. Además, del considerando 25 de la Directiva 2009/72 y del considerando 22 de la Directiva 2009/73 resulta que la seguridad del suministro energético está intrínsecamente relacionada con el funcionamiento eficaz del mercado interior de la energía.

56 De lo anterior resulta que los «períodos transitorios» establecidos en el artículo 19, apartados 3 y 8, de las Directivas 2009/72 y 2009/73 son aplicables a las personas responsables de la gestión y/o los miembros de los órganos administrativos del gestor de la red de transporte que hayan ejercido, antes de asumir sus compromisos profesionales, una actividad en la EIV, o en una empresa accionista mayoritaria de una de las empresas de la EIV, aun cuando esas actividades no se hubieran ejercido en el sector energético de la EVI o en una empresa accionista mayoritaria de una de las empresas del sector energético de la EIV.

57 En efecto, no se puede excluir que una persona responsable de la gestión y/o un miembro de los órganos administrativos del gestor de la red de transporte que, antes de su nombramiento, haya ejercido su actividad en una EIV en un sector distinto de la energía pueda haber estado influenciado por la actividad de dicha empresa en los ámbitos de la generación o suministro de electricidad y gas natural.

58 Ciertamente el concepto de «EIV», tal como se define en el artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72 y en el artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73, se refiere, respectivamente, a «empresas eléctricas» y a «compañías de gas natural», en el sentido, respectivamente, de los puntos 35 y 1 de dichos artículos. No obstante, como señaló el Abogado General, en el punto 64 de sus conclusiones, estas definiciones no permiten concluir que las partes de la EIV que no operan en los sectores de la electricidad o del gas natural estén excluidas de dicho concepto, de forma que queden fuera del ámbito de aplicación de las disposiciones de las Directivas 2009/72 y 2009/73 en materia de separación efectiva, en el sentido del artículo 9, apartado 8, de estas. Tal interpretación restrictiva no solo cuestionaría el objetivo de garantizar una separación efectiva, sino que también daría lugar a una escisión artificial de la empresa que no se corresponde con la realidad económica.

59 Además, si bien la interpretación de las normas relativas a los períodos transitorios que figura en el apartado 56 de la presente sentencia puede dar lugar, como alega la República Federal de Alemania, a una limitación de la libre circulación de los trabajadores consagrada en el artículo 45 TFUE y a una limitación del ejercicio del derecho fundamental a la libre elección de la profesión, establecido en el artículo 15, apartado 1, de la Carta, es preciso señalar que estas libertades no constituyen prerrogativas absolutas, sino que pueden limitarse bajo determinadas condiciones.

60 Ciertamente, la prohibición de restricciones a la libre circulación de los trabajadores se aplica no solo a las medidas nacionales, sino también a las medidas que emanan de las instituciones de la Unión (sentencia de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo, C-626/18, EU:C:2020:1000, apartado 87 y jurisprudencia citada).

61 No obstante, las medidas de coordinación adoptadas por el legislador de la Unión con fundamento en el artículo 53 TFUE, interpretado conjuntamente con el artículo 62 TFUE, no solo deben tener por objeto facilitar el ejercicio de la libre prestación de servicios, sino también garantizar, en su caso, la protección de otros intereses fundamentales a los que esta libertad puede afectar (sentencia de 8 de diciembre de 2020, Polonia/Parlamento y Consejo, C-626/18, EU:C:2020:1000, apartado 53 y jurisprudencia citada).

62 Así pues, una medida restrictiva de la libre circulación de los trabajadores solo puede aceptarse si persigue alguno de los objetivos legítimos enunciados en el Tratado FUE o está justificada por razones imperiosas de interés general. En tal caso, también es necesario que esa medida sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo [véase, en este sentido, la sentencia de 23 de abril de 2020, Land Niedersachsen (Períodos anteriores de actividad pertinente), C-710/18, EU:C:2020:299, apartado 34 y jurisprudencia citada].

63 Por otro lado, tal como se desprende del artículo 52, apartado 1, de la Carta, pueden imponerse restricciones al ejercicio del derecho a la libre elección de la profesión, siempre y cuando esas restricciones respondan efectivamente a la consecución de objetivos de interés general y no constituyan, respecto a estos, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia del derecho así garantizado (véase, en este sentido, la sentencia de 6 de septiembre de 2012, Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, apartado 54 y jurisprudencia citada).

64 En el presente asunto, como se ha señalado en los apartados 54 y 55 anteriores, las normas relativas a los períodos transitorios que establece el artículo 19, apartados 3 y 8, de las Directivas 2009/72 y 2009/73 persiguen el objetivo de interés general de garantizar una separación efectiva.

65 Estas normas son adecuadas para alcanzar dicho objetivo, en la medida en que, al fijar períodos durante los cuales las personas que serán nombradas para puestos de responsabilidad o de gestión del gestor de la red de transporte independiente no pueden ocupar ningún cargo ni tener ninguna relación profesional ni interés ni mantener ninguna relación comercial directa o indirecta con la EIV o cualquier parte de ella o sus accionistas mayoritarios con excepción del gestor de la red de transporte, que dé acceso a la información que esas personas obtendrían en el ejercicio de una posición de gestión en la EIV, garantizan la independencia de ese gestor respecto a las estructuras de producción y de suministro de productos energéticos.

66 Por otra parte, dichas normas no van más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido. En efecto, las limitaciones a la libertad de circulación de los trabajadores garantizada en el artículo 45 TFUE y al derecho a la libre elección de la profesión garantizado en el artículo 15, apartado 1, de la Carta, limitaciones que resultan del conjunto de normas específicas relativas a dicho gestor, incluidas las concernientes a los períodos transitorios, como garantía de su independencia, están limitadas en el tiempo, de modo que solo producen efectos durante un período claramente delimitado.

67 En estas circunstancias, la exclusión del ámbito de aplicación subjetivo de las disposiciones del artículo 19, apartados 3 y 8, de las Directivas 2009/72 y 2009/73 de personas que hayan ejercido una actividad profesional, hayan tenido algún interés o hayan mantenido una relación comercial en o con sectores de una EIV distintos de los energéticos, derivada del artículo 10c, apartado 2, de la EnWG, resulta contraria a dichas disposiciones.

68 Por consiguiente, procede estimar el segundo motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso y declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 2009/72 y 2009/73, al no haber transpuesto correctamente el artículo 19, apartados 3 y 8, de dichas Directivas.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción del artículo 19, apartado 5, de las Directivas 2009/72 y 2009/73

Alegaciones de las partes

69 Mediante este motivo, la Comisión censura a la República Federal de Alemania que transpusiera el artículo 19, apartado 5, de las Directivas 2009/72 y 2009/73 de manera insuficiente, por cuanto la obligación de transmitir las participaciones en el capital de la EIV adquiridas antes del 3 de marzo de 2012, que establece en el artículo 10c, apartado 4, de la EnWG, no se aplica a las participaciones de los empleados del gestor de la red de transporte, sino únicamente a las de los responsables de la gestión de dicho gestor. Según la Comisión, aun cuando los empleados de un gestor de la red de transporte no pueden tomar decisiones de gestión, pueden influir en las actividades de su empleador, lo que justifica que dichos empleados también deban transmitir las participaciones en el capital de la EIV que hubieran adquirido antes del 3 de marzo de 2012.

70 La Comisión sostiene que esta obligación no vulnera los derechos de propiedad de esos empleados, puesto que se aplica exclusivamente de cara al futuro y, por tanto, no afecta a los dividendos ya distribuidos. Señala, además, que tales participaciones solo se transmiten con el consentimiento de su titular y a cambio de una contraprestación adecuada y que este último tiene la posibilidad de conservar su participación, siempre que renuncie a su posición en la gestión de la red de transporte.

71 La República Federal de Alemania recuerda que el artículo 10c, apartado 4, primera frase, de la EnWG prohíbe tanto a las personas responsables de la gestión del gestor de la red de transporte como a los demás empleados adquirir participaciones en el capital de la EIV o de una de sus partes con posterioridad al 3 de marzo de 2012, mientras que la segunda frase de la misma disposición establece que únicamente las personas responsables de la gestión deben transmitir, a más tardar el 31 de marzo de 2016, sus participaciones en el capital de la EIV o de una de sus partes que hubieran adquirido antes del 3 de marzo de 2012.

72 Sostiene que esta distinción se justifica por el hecho de que antes de la entrada en vigor de las exigencias de independencia reforzada del gestor de red de transporte, el 3 de marzo de 2012, las acciones de la EIV se distribuían frecuentemente como «acciones de trabajadores» y formaban parte del patrimonio o del ahorro individual que los empleados constituían con vistas a su jubilación.

73 Este Estado miembro alega que imponer a los empleados la obligación de ceder tales participaciones constituiría una restricción desproporcionada de sus derechos de propiedad protegidos por la Grundgesetz (Ley Fundamental; en lo sucesivo, «GG»), ya que no pueden ejercer una influencia significativa en la gestión de la explotación de la red. Observa que los responsables de la gestión están sometidos a un trato diferente debido a la importancia de su posición. Precisa que, de hecho, este personal ejerce una influencia estratégica decisiva en el gestor de la red de transporte, que da lugar a un riesgo particular de conflicto de intereses.

74 Asimismo, la República Federal de Alemania aduce que, dado que las Directivas 2009/72 y 2009/73 no precisan qué trato debe darse a las participaciones en el capital de la EIV adquiridas por los empleados del gestor de la red de transporte antes de la fecha límite, compete a los Estados miembros adoptar las disposiciones transitorias adecuadas a este respecto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

75 A tenor del artículo 19, apartado 5, de la Directiva 2009/72 y de la Directiva 2009/73, «las personas responsables de la gestión y/o los miembros de los órganos administrativos y los empleados del gestor de la red de transporte no tendrán ningún interés en parte alguna de la [EIV], con excepción del gestor de la red de transporte, ni recibirán beneficio financiero alguno, directa o indirectamente, de dicha empresa. Su remuneración no dependerá de las actividades o resultados de la [EIV], exceptuados los del gestor de la red de transporte».

76 De los términos de esta disposición se desprende claramente que se prohíbe tanto a los responsables de la gestión como a los empleados del gestor de la red de transporte tener intereses o recibir beneficios financieros, directa o indirectamente, de una parte de la EIV, con excepción del gestor de la red de transporte.

77 Esta interpretación se ve corroborada por los objetivos de la normativa en la que se inscribe dicha disposición. En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 77 de sus conclusiones, en los casos en los que, para garantizar una separación efectiva entre, por una parte, las redes de transporte y, por otra, las actividades de generación y suministro de electricidad y de gas natural, se opta, de conformidad con el artículo 9, apartado 8, de la Directiva 2009/72 y la Directiva 2009/73, por el establecimiento de un gestor de red de transporte independiente, la exigencia de garantizar la completa y efectiva independencia de dicho gestor en el seno de la EIV justifica que el artículo 19, apartado 5, de la Directiva 2009/72 y de la Directiva 2009/73 se interprete en el sentido de que la prohibición en él establecida de poseer participaciones en la EIV comprende una obligación de transmisión a cargo de los empleados que posean tales participaciones. En efecto, aun en el supuesto de que dichos empleados no participen en la gestión cotidiana del gestor de la red de transporte, no es posible excluir que puedan influir en las actividades de su empleador y que, por tanto, puedan crearse situaciones de conflicto de intereses si poseen participaciones en la EIV o en partes de esta.

78 En el presente asunto, si bien la legislación alemana de que se trata establece la obligación de transmitir las participaciones en el capital de la EIV adquiridas antes del 3 de marzo de 2012, limita dicha obligación a las personas responsables de la gestión del gestor de la red de transporte. Habida cuenta de que la República Federal de Alemania alega que esta limitación permite respetar el derecho de propiedad de los empleados en cuanto concierne a su participación en el capital de la EIV, garantizado por la GG, ha de recordarse que este derecho también está protegido por el artículo 17, apartado 1, de la Carta.

79 No obstante, la interpretación del artículo 19, apartado 5, de la Directiva 2009/72 y de la Directiva 2009/73 que figura en los apartados 76 y 77 de la presente sentencia es conforme al derecho de propiedad consagrado en el artículo 17, apartado 1, de la Carta. En efecto, este derecho no constituye una prerrogativa absoluta y su ejercicio puede ser objeto de restricciones justificadas por objetivos de interés general perseguidos por la Unión, siempre y cuando estas restricciones, en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta, respondan efectivamente a la consecución de objetivos de interés general y no constituyan, a la vista de tales objetivos, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 2016, Ledra Advertising y otros/Comisión y BCE, C-8/15 P, EU:C:2016:701, apartados 69 y 70 y jurisprudencia citada).

80 Pues bien, la obligación controvertida persigue responder al objetivo de interés general, recordado en el apartado 54 de la presente sentencia, de garantizar una separación efectiva de las redes de transporte respecto de las actividades de generación y suministro de electricidad y gas natural, necesaria para garantizar el funcionamiento del mercado interior de la energía y la seguridad del suministro energético.

81 Por otra parte, las prohibiciones establecidas en el artículo 19, apartado 5, de la Directiva 2009/72 y de la Directiva 2009/73 no menoscaban, de manera desmesurada e intolerable, el derecho de propiedad hasta el punto de afectar a la propia esencia de ese derecho. En efecto, estas disposiciones establecen únicamente que las personas que tengan algún interés en una parte de la EIV, con excepción del gestor de la red de transporte, o reciban algún beneficio financiero no pueden adquirir o conservar la condición de responsable de la gestión del gestor de la red de transporte ni de miembro de los órganos administrativos ni de empleado de este.

82 En consecuencia, quienes tengan un interés en otra parte de la EIV deben elegir entre conservar su derecho de propiedad y la transmisión de tal derecho a fin de poder ejercer funciones en el gestor de la red de transporte. Asimismo, dichas disposiciones no se oponen a la venta de esas participaciones a su precio de mercado o a su canje por participaciones en el capital del gestor de la red de transporte.

83 Por tanto, habida cuenta del objetivo de interés general recordado en los apartados 54 y 80 de la presente sentencia, la obligación de que se trata no constituye una intervención desmesurada e intolerable que pueda afectar a la propia esencia del derecho de propiedad de esos empleados, garantizado por el artículo 17, apartado 1, de la Carta.

84 A la vista de las consideraciones anteriores, debe estimarse el tercer motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso. Por consiguiente, procede declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 2009/72 y 2009/73, al no haber transpuesto correctamente el artículo 19, apartado 5, de dichas Directivas.

Sobre el cuarto motivo, basado en la vulneración de las competencias exclusivas de la autoridad reguladora nacional

Alegaciones de las partes

85 Mediante este motivo, la Comisión censura a la República Federal de Alemania que no transpusiera correctamente el artículo 37, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/72, y el artículo 41, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/73, por

cuanto el artículo 24, primera frase, de la EnWG atribuye al Gobierno federal competencias para fijar tarifas de transporte y de distribución y para determinar las condiciones de acceso a las redes nacionales y las condiciones de los servicios de equilibrio, mientras que con arreglo a dichas disposiciones tales competencias corresponden exclusivamente a las autoridades reguladoras nacionales (en lo sucesivo, «ARN»).

86 La Comisión alega que los reglamentos adoptados por el Gobierno federal en virtud del artículo 24, primera frase, de la EnWG constituyen instrucciones detalladas dirigidas a la ARN sobre el ejercicio de las competencias de regulación de esta autoridad. Sostiene que dichos reglamentos establecen el procedimiento y las modalidades de determinación de las tarifas relativas a la red definiendo en detalle algunos elementos, como los métodos de amortización y de indexación, y contienen normas detalladas sobre las condiciones de acceso a la red.

87 Pues bien, según la Comisión, la adopción de disposiciones tan detalladas por parte del Gobierno federal impide a la ARN ejercer su propia facultad de apreciación, de modo que se ve privada de las competencias que las Directivas 2009/72 y 2009/73 le atribuyen con carácter exclusivo. Aduce que el Derecho de la Unión establece principios claros en relación con las tarifas de redes, a saber, los que figuran en el artículo 37, apartado 10, de la Directiva 2009/72 y, en el ámbito del gas natural, en el Reglamento (UE) 2017/460 de la Comisión, de 16 de marzo de 2017, por el que se establece un código de red para la armonización de las estructuras tarifarias para el transporte del gas (DO 2017, L 72, p. 29). Añade que, por lo que respecta a las condiciones de conexión a la red y a las condiciones de acceso, los respectivos códigos de red europeos contienen disposiciones detalladas relativas, en particular, a los puntos de carga, los productores y las instalaciones de alta tensión.

88 Aun cuando admita que, con arreglo al Derecho alemán, las funciones de la ARN se deben definir y determinar en disposiciones jurídicas, la Comisión reprocha al legislador alemán que estableciera que las condiciones con arreglo a las cuales la ARN debe cumplir tales obligaciones se determinen mediante reglamento del Gobierno federal, en lugar de haber reconocido a la ARN una competencia exclusiva para dar cumplimiento a las obligaciones definidas en el artículo 37, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/72 y en el artículo 41, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/73.

89 En este contexto, la Comisión subraya que el artículo 35, apartado 4, de la Directiva 2009/72 y el artículo 39, apartado 4, de la Directiva 2009/73 han reforzado la independencia de las ARN con respecto a la anterior legislación de la Unión.

90 Además, según la Comisión, aun suponiendo que los principios establecidos en la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), en materia de delegación de competencia a las agencias de la Unión sean también aplicables a las ARN, en el presente asunto, el propio Derecho de la Unión ha establecido de manera suficiente los criterios y los requisitos que, conforme a la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-270/12, EU:C:2014:18) apartados 41 a 54, deben delimitar la competencia atribuida a las ARN y circunscribir el margen de apreciación de estas, de manera que el ejercicio de tal competencia pueda ser objeto de control jurisdiccional.

91 La República Federal de Alemania, apoyada por el Reino de Suecia, alega, con carácter preliminar, que, en virtud del artículo 194 TFUE, apartado 2, los Estados miembros siguen siendo competentes para determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos. Sostiene que, habida cuenta del objetivo, en particular, de detener la producción de energía nuclear hasta el

año 2022, es necesario proceder a una «ampliación sustancial» de las redes de transporte de electricidad y de gas natural, garantizando al mismo tiempo que los costes correspondientes no superen un orden de magnitud aceptable para los consumidores.

92 Aduce que, en este contexto, el artículo 24 de la EnWG autoriza al Gobierno federal «al ejercicio de la potestad reglamentaria, previa [aprobación] del Bundesrat [Consejo Federal, Alemania], en el sentido del artículo 80, apartado 1, de la GG». En efecto, en su opinión, si bien la ARN dispone de un «margen de maniobra considerable», el principio de legalidad, en su vertiente de principio de reserva de ley, corolarios del principio del Estado de Derecho, exige que el ejercicio del poder administrativo de dicha autoridad esté «estructurado de antemano», de modo que se garantice, conforme a las exigencias de la GG, que el canal de legitimación democrática no se interrumpa.

93 Por otra parte, la República Federal de Alemania sostiene que el artículo 24, primera frase, de la EnWG es compatible con las disposiciones de las Directivas 2009/72 y 2009/73 relativas a las funciones de la ARN. Aduce que, de hecho, el tenor de estas últimas disposiciones no permite considerar que la ARN deba ser obligatoriamente competente para fijar tanto las tarifas de transporte o de distribución como los métodos de cálculo de esas tarifas. Afirma que una interpretación en sentido contrario se opondría al espíritu, a la finalidad y a la génesis de estas Directivas.

94 La República Federal de Alemania alega que, de conformidad con el principio de autonomía procesal de los Estados miembros, estos disponen de una facultad de apreciación a efectos de la transposición de las disposiciones de las Directivas 2009/72 y 2009/73 relativas a las competencias de las ARN. Precisa que, en el caso de la República Federal de Alemania, las metodologías de cálculo son definidas en términos generales y abstractos por el legislador y la autoridad de reglamentación, mientras que la ARN es competente para completar esas metodologías y, en parte, modificarlas, así como para adoptar decisiones concretas basándose en ellas. A falta de prescripciones materiales suficientemente precisas sobre la determinación de los métodos de acceso a la red y de tarificación, y con el fin de garantizar una correcta transposición de las directivas, los Estados miembros están obligados a elaborar sus propios criterios para determinar la potestad reguladora de las ARN.

95 Según la República Federal de Alemania, esta concepción no es desvirtuada por la sentencia de 29 de octubre de 2009, Comisión/Bélgica (C-474/08, no publicada, EU:C:2009:681), en la medida en que, en el presente asunto, los reglamentos adoptados sobre la base del artículo 24 de la EnWG son leyes en sentido material y no instrucciones del Gobierno federal adoptadas en el ejercicio de su función de poder ejecutivo jerárquicamente superior a la ARN. Señala que, de hecho, cuando el Gobierno federal adopta reglamentos sobre esta base, «no actúa como rama del poder ejecutivo, sino que cumple una función legislativa» con el consentimiento del Bundesrat (Consejo Federal). Por tanto, a su juicio, estos reglamentos no menoscaban la independencia de la ARN, ya que no está sometida a instrucciones del Gobierno o de otras autoridades.

96 Por último, la República Federal de Alemania alega que los principios establecidos en la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), son también aplicables cuando el legislador de la Unión atribuye competencias a las autoridades nacionales independientes. Afirma que, según estos principios, la atribución de competencia a dichas autoridades solo es posible si el legislador de la Unión ha adoptado con carácter previo disposiciones suficientemente precisas sobre las funciones y la competencia de tales autoridades. Cuando dicho legislador no ha adoptado tales disposiciones, corresponde a los Estados miembros adoptarlas. Añade que esta misma exigencia resulta de los principios democráticos y del Estado de

Derecho, que forman parte de las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de la República Federal de Alemania, que la Unión debe respetar en virtud del artículo 4 TUE, apartado 2.

97 En su escrito de dúplica, la República Federal de Alemania censura a la Comisión una ampliación inadmisible del objeto del litigio, por cuanto, en su escrito de réplica, formuló un motivo adicional, basado en la vulneración de la independencia de la ARN, o modificó el motivo inicial.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– *Sobre la admisibilidad*

98 A este respecto, procede recordar de entrada que las partes no pueden modificar durante el procedimiento el objeto del litigio y que la fundamentación del recurso solo debe examinarse en relación con las pretensiones contenidas en el escrito de interposición del recurso (véase, en particular, la sentencia de 11 de noviembre de 2010, Comisión/Portugal, C-543/08, EU:C:2010:669, apartado 20 y jurisprudencia citada).

99 Además, en virtud del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, incumbe a la Comisión, en todo recurso interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, indicar las imputaciones precisas sobre las que debe pronunciarse el Tribunal de Justicia, así como, al menos en forma sumaria, los elementos fácticos y los fundamentos de Derecho en los que se basan dichas imputaciones (sentencia de 16 de julio de 2015, Comisión/Bulgaria, C-145/14, no publicada, EU:C:2015:502, apartado 28 y jurisprudencia citada).

100 Mediante su cuarto motivo, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania que no transpusiera correctamente el artículo 37, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/72 ni el artículo 41, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/73, por cuanto el artículo 24, primera frase, de la EnWG atribuye al Gobierno federal competencias que, en virtud de estas disposiciones, son competencias exclusivas de la ARN.

101 Pues bien, como señaló el Abogado General en el punto 100 de sus conclusiones, tanto la atribución a una entidad distinta de la ARN de la facultad de intervenir en los ámbitos que son competencia de la ARN, como someter a esta última a disposiciones adoptadas por otras entidades, que delimitan de forma detallada el ejercicio de las competencias que le están reservadas, pueden incidir en la posibilidad de que la ARN adopte, en esos ámbitos, decisiones de manera autónoma y sin interferencias externas.

102 De ello se deduce que el cuarto motivo se refiere a cuestiones estrechamente vinculadas, en la medida en que la atribución a una entidad distinta de la ARN de competencias reservadas a esta última puede constituir, según la Comisión, una vulneración de la independencia de dicha autoridad, dado que, conforme al artículo 35 de la Directiva 2009/72 y al artículo 39 de la Directiva 2009/73, esas competencias deben ejercerse de manera autónoma. Por consiguiente, las alegaciones formuladas por la Comisión acerca de la independencia de las ARN no pueden considerarse un motivo nuevo, distinto del invocado inicialmente, ni una modificación del motivo inicial. Por tanto, tales alegaciones son admisibles.

– *Sobre el fondo*

103 El artículo 37, apartado 1, de la Directiva 2009/72 y el artículo 41, apartado 1, de la Directiva 2009/73 confieren a la ARN competencias diversas, entre ellas, en particular, las que figuran en su letra a), consistentes en establecer o aprobar, de conformidad con criterios transparentes, las tarifas de transporte o distribución o sus metodologías.

104 El artículo 37, apartado 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/72 y el artículo 41, apartado 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/73, por su parte, confieren a la ARN, en particular, la competencia para fijar o aprobar como mínimo las metodologías utilizadas para calcular o establecer las condiciones para la conexión y el acceso a las redes nacionales, incluyendo las tarifas aplicables, y para la prestación de servicios de equilibrio, en el marco de la primera de dichas Directivas, y de balance, en el marco de la segunda de ellas.

105 La expresión «como mínimo», que figura en el texto de estas disposiciones, interpretadas a la luz, respectivamente, del considerando 36 de la Directiva 2009/72 y del considerando 32 de la Directiva 2009/73, indica que la determinación de las metodologías utilizadas para calcular o establecer las condiciones de conexión y de acceso a las redes nacionales, incluidas las tarifas aplicables, forma parte de las competencias reservadas a las ARN directamente por dichas Directivas.

106 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, interpretando el artículo 23, apartado 2, de la Directiva 2003/54, que contenía disposiciones análogas a las mencionadas en el apartado 104 de la presente sentencia, que la atribución a una autoridad distinta de la ARN de la competencia para determinar elementos importantes en lo que respecta a la fijación de tarifas, como el margen de beneficio, no era conforme a esas disposiciones, en la medida en que tal atribución reducía el ámbito de las competencias reservadas a la ARN por esta Directiva (véase, por analogía, la sentencia de 29 de octubre de 2009, Comisión/Bélgica, C-474/08, no publicada, EU:C:2009:681, apartados 29 y 30).

107 Por otra parte, el artículo 35, apartados 4, letra a), y 5, letra a), de la Directiva 2009/72, así como el artículo 39, apartados 4, letra a), y 5, letra a), de la Directiva 2009/73 establecen que las ARN ejercerán su competencia con independencia de cualquier entidad pública o de cualquier órgano político.

108 En cuanto atañe al concepto «independencia», que no está definido en la Directiva 2009/72, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, en lo que se refiere a los órganos públicos, la independencia designa normalmente un estatuto que asegure al órgano de que se trate la posibilidad de actuar con total libertad con respecto a los organismos frente a los cuales debe garantizarse su independencia, al abrigo de cualquier instrucción o influencia exterior (véase, por analogía, la sentencia de 11 de junio de 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, apartados 32 y 33).

109 El Tribunal de Justicia ha precisado que esta independencia en la toma de decisiones implica que, en el marco de las obligaciones y competencias de regulación contempladas en el artículo 37 de la Directiva 2009/72, la ARN adopta sus decisiones de manera autónoma, basándose únicamente en el interés público, con el fin de asegurar que se respeten los objetivos perseguidos por dicha Directiva, sin estar sometida a instrucciones externas de otros organismos públicos o privados (sentencia de 11 de junio de 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, apartado 54).

110 Es cierto que, con arreglo al artículo 35, apartado 4, letra b), inciso ii), de la Directiva 2009/72 y al artículo 39, apartado 4, letra b), inciso ii), de la Directiva 2009/73, la exigencia de independencia en ellos establecida se entiende sin perjuicio de las directrices de política general publicadas por el Gobierno. No obstante, del tenor de estas disposiciones resulta claramente que tales directrices no se refieren ni a las obligaciones ni a las competencias de regulación establecidas, respectivamente, en el artículo 37 de la Directiva 2009/72 y en el artículo 41 de la Directiva 2009/73.

111 Es preciso subrayar en este contexto que dichas Directivas, de conformidad con el considerando 33 de la primera de ellas y con el considerando 29 de la segunda, tienen también por objeto reforzar la independencia de las ARN con respecto al régimen previsto por la normativa anterior.

112 Como señaló el Abogado General, en el punto 112 de sus conclusiones, la completa independencia de las ARN frente a entidades económicas y entidades públicas, sean estas órganos administrativos o políticos y, en este último caso, titulares del poder ejecutivo o legislativo, es necesaria para garantizar que las decisiones adoptadas por las ARN sean imparciales y no discriminatorias, excluyendo la posibilidad de un trato privilegiado a las empresas y a los intereses económicos vinculados al Gobierno, a la mayoría o, en cualquier caso, al poder político. Además, la estricta separación respecto del poder político permite a las ARN inscribir su actuación en una perspectiva a largo plazo, necesaria para alcanzar los objetivos de las Directivas 2009/72 y 2009/73.

113 De lo anterior resulta que una interpretación del artículo 37, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/72, así como del artículo 41, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/73, en el sentido de que un Gobierno nacional puede fijar o aprobar las metodologías de cálculo de las tarifas de acceso a la red y de los servicios de equilibrio o de balance que tienen que utilizar las ARN socavaría los objetivos perseguidos por dichas Directivas.

114 Pues bien, en el presente asunto, el artículo 24, primera frase, de la EnWG atribuye al Gobierno federal, previo acuerdo del Bundesrat (Consejo Federal), la competencia, no solo para establecer las condiciones de acceso a la red, incluida la prestación de servicios de equilibrio, o las metodologías para determinar tales condiciones y las metodologías para determinar las tarifas de acceso a la red, sino también para decidir en qué casos y en qué marco regulatorio la ARN puede fijar dichas condiciones o metodologías, o aprobarlas a instancia del gestor de red, así como en qué casos particulares de utilización de la red y con qué requisitos la ARN puede autorizar o denegar puntualmente la autorización relativa a las tarifas individuales de acceso a la red.

115 De este modo, el artículo 24, primera frase, de la EnWG confiere directamente al Gobierno federal determinadas competencias reservadas con carácter exclusivo a la ARN, al tiempo que le atribuye la facultad de habilitar a la ARN para ejercer dichas competencias, infringiendo lo dispuesto en el artículo 37, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/72 y en el artículo 41, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/73.

116 Pues bien, como señaló el Abogado General, en el punto 106 de sus conclusiones, la independencia conferida por las Directivas 2009/72 y 2009/73 a la ARN en el ámbito de las obligaciones y competencias que le atribuyen, con carácter exclusivo, el artículo 37 de la primera de dichas Directivas y el artículo 41 de la segunda de ellas, no puede ser limitada por actos como los reglamentos adoptados por el Gobierno federal, previa aprobación del Bundesrat (Consejo Federal), con arreglo al artículo 24 de la EnWG.

117 Ninguna de las alegaciones formuladas por la República Federal de Alemania puede desvirtuar esta apreciación.

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

119 De lo anterior se desprende que si bien los Estados miembros gozan de autonomía respecto de la organización y estructuración de sus ARN, esta autonomía debe ejercerse respetando plenamente los objetivos y las obligaciones establecidos por las Directivas 2009/72 y 2009/73 (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, apartado 38 y jurisprudencia citada), a fin de garantizar que, en el ejercicio de las competencias reservadas a las ARN, estas últimas adopten sus decisiones de manera autónoma.

120 En segundo lugar, por lo que respecta a la supuesta falta de precisión de las disposiciones sustantivas de las Directivas de que se trata en cuanto a la determinación de los métodos de acceso a la red y de tarificación, del artículo 37, apartado 1, de la Directiva 2009/72 y del artículo 41, apartado 1, de la Directiva 2009/73 se desprende que las tarifas de transporte y de distribución o sus metodologías de cálculo deben determinarse con arreglo a criterios transparentes. De conformidad con el apartado 6, letra a), de ambos artículos, estas tarifas y sus metodologías de cálculo, así como las condiciones de conexión y de acceso a las redes nacionales, deben determinarse teniendo en cuenta la necesidad de realizar las inversiones necesarias para que quede garantizada la viabilidad de la red. Por otra parte, del apartado 10 de dichas disposiciones resulta que tales tarifas y metodologías de cálculo deben ser proporcionados y se deben aplicar de manera no discriminatoria.

121 Por otra parte, en lo tocante a la prestación de servicios de equilibrio y de balance, el artículo 37 de la Directiva 2009/72 y el artículo 41 de la Directiva 2009/73, establecen, en sus respectivos apartados 6, letra b), que tales servicios deberán realizarse de la manera más económica, deberán proporcionar incentivos adecuados para que los usuarios de la red equilibren su producción y consumo y se facilitarán de manera justa y no discriminatoria y se basarán en criterios objetivos. Por último, de conformidad con el apartado 8 de estos artículos, al establecer o aprobar las tarifas o metodologías y servicios de equilibrio, en el ámbito de la primera de dichas directivas, y de balance, en el ámbito de la segunda, las ARN deben garantizar que se conceda a los gestores de transporte y distribución un incentivo adecuado, tanto a corto como a largo plazo, para aumentar la eficiencia, fomentar la integración del mercado y la seguridad del suministro, y sostener las actividades de investigación conexas.

122 Los criterios establecidos en las Directivas 2009/72 y 2009/73 se precisan en otros actos normativos, a saber, respectivamente, el 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), y el Reglamento (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por

el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1775/2005 (DO 2009, L 211, p. 36), que son aplicables a los intercambios transfronterizos [véase, en este sentido, la sentencia de 3 de diciembre de 2020, Comisión/Bélgica (Mercados de la electricidad y del gas natural), C-767/19, EU:C:2020:984, apartado 112]. Estos reglamentos se completan con diferentes códigos de red creados mediante reglamentos de la Comisión.

123 A la vista de un marco normativo tan detallado a escala de la Unión, del que se desprende, como señaló el Abogado General en el punto 118 de sus conclusiones, que las tarifas y metodologías de cálculo para los intercambios internos y transfronterizos deben determinarse sobre la base de criterios uniformes, no puede prosperar la alegación de la República Federal de Alemania según la cual, a efectos de la transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73, es necesario elaborar, a escala nacional, criterios de cálculo de las tarifas.

124 En tercer lugar, en cuanto a la alegación de que la normativa adoptada en virtud del artículo 24 de la EnWG es de naturaleza legislativa, y, por tanto, necesaria para garantizar la legitimación democrática, procede recordar que, a tenor del artículo 10 TUE, apartado 1, el funcionamiento de la Unión se basa en el principio de la democracia representativa, que concreta el valor de democracia mencionado en el artículo 2 TUE (sentencia de 19 de diciembre de 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, apartado 63 y jurisprudencia citada).

125 Dicho principio se refleja plenamente en el procedimiento legislativo en el que se adoptaron las Directivas 2009/72 y 2009/73. Al ser un principio común a los Estados miembros, debe tomarse en consideración al interpretar estas Directivas y, en particular, sus disposiciones objeto de controversia (véase, por analogía, la sentencia de 9 de marzo de 2010, Comisión/Alemania, C-518/07, EU:C:2010:125, apartado 41).

126 El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el principio de democracia no se opone a la existencia de autoridades públicas al margen de la Administración jerarquizada clásica y más o menos independientes del Gobierno, que ejercen con frecuencia una función reguladora o de otro tipo que exige que deban estar protegidas de la influencia política, sin dejar por ello de estar sujetas a la ley, bajo al control del juez competente. El hecho de conceder a las ARN un estatuto independiente de la Administración general no priva, por sí mismo, a dichas autoridades de su legitimidad democrática, en la medida en que no están exentas de toda influencia parlamentaria (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2010, Comisión/Alemania, C-518/07, EU:C:2010:125, apartados 42, 43 y 46).

127 Pues bien, las Directivas 2009/72 y 2009/73 no se oponen a que quienes asuman la dirección de las ARN sean nombrados por el parlamento o por el gobierno (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2020, Prezident Slovenskej republiky, C-378/19, EU:C:2020:462, apartados 36 a 39). Tampoco se oponen, como se desprende del considerando 34 de la primera de dichas Directivas y del considerando 30 de la segunda de ellas, a que dichas autoridades estén sujetas a supervisión parlamentaria conforme al Derecho constitucional de los Estados miembros.

128 Por otro lado, el artículo 37, apartado 17, de la Directiva 2009/72 y el artículo 41, apartado 17, de la Directiva 2009/73 imponen a los Estados miembros la obligación de establecer procedimientos nacionales adecuados, mediante los cuales una parte afectada por una decisión de la ARN pueda ejercer el derecho a recurrir ante un organismo independiente de las partes implicadas y de los Gobiernos. Este requisito es corolario del principio de tutela judicial efectiva, que es un principio

general del Derecho de la Unión, establecido en el artículo 47 de la Carta [sentencia de 16 de julio de 2020, Comisión/Hungría (Tarifas de acceso a las redes de transporte de electricidad y gas natural), C-771/18, EU:C:2020:584, apartado 61 y jurisprudencia citada].

129 En tales circunstancias, la República Federal de Alemania no puede invocar el principio de democracia, garantizado en la Unión, para atribuir a una autoridad distinta de la ARN competencias que incumben exclusivamente a esta última, en virtud del artículo 37, apartado 1, letra a), y apartado 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/72 y del artículo 41, apartado 1, letra a), y apartado 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/73.

130 Además, aun cuando los reglamentos adoptados por el Gobierno federal, en virtud del artículo 24 de la EnWG, tengan carácter de «leyes materiales», cabe señalar, como hace el Abogado General en el punto 124 de sus conclusiones, que la competencia atribuida por las Directivas 2009/72 y 2009/73 de manera exclusiva a las ARN y la independencia de estas deben garantizarse frente a cualquier órgano político y, por tanto, no solo frente al Gobierno, sino también frente al legislador nacional, el cual no puede sustraer una parte de estas competencias y atribuirlas a otros órganos públicos.

131 En cuarto lugar, respecto a la alegación basada en la sentencia de 13 de junio de 1958, Meroni/Alta Autoridad (9/56, EU:C:1958:7), sin que sea necesario pronunciarse acerca de si esa jurisprudencia es aplicable en un supuesto como el del presente asunto, relativo a autoridades nacionales designadas por los Estados miembros conforme a una directiva, procede observar, como hace el Abogado General en el punto 134 de sus conclusiones, que la interpretación del artículo 37 de la Directiva 2009/72 y del artículo 41 de la Directiva 2009/73 resultante, en particular, de los apartados 105 y 113 de la presente sentencia es, en cualquier caso, conforme a dicha jurisprudencia. Según esta jurisprudencia, no está permitido delegar en entidades de carácter administrativo una facultad discrecional que pueda traducirse a través del uso que se haga de ella en una verdadera política económica al sustituir las opciones de la autoridad delegante por las de la autoridad delegada, realizando de ese modo un «verdadero desplazamiento de responsabilidad». Por el contrario, se autoriza una delegación de facultades de ejecución netamente delimitadas y cuyo uso puede ser controlado rigurosamente en relación con criterios objetivos fijados por la autoridad delegante (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de enero de 2014, Reino Unido/Parlamento y Consejo, C-270/12, EU:C:2014:18, apartados 41, 42 y 54).

132 En efecto, por una parte, las competencias reservadas a las ARN están comprendidas en el ámbito de la ejecución, sobre la base de una apreciación técnica especializada de la realidad. Por otra parte, como se desprende de los apartados 120 a 123 de la presente sentencia, en el ejercicio de esas competencias las ARN están supeditadas a principios y normas establecidos por un marco normativo tan detallado a escala de la Unión que limitan su margen de apreciación y les impiden tomar decisiones de naturaleza política.

133 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede estimar el cuarto motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso y declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2009/72 y de la Directiva 2009/73, al no haber transpuesto correctamente el artículo 37, apartado 1, letra a), y apartado 6, letras a) y b), de la primera de dichas Directivas y el artículo 41, apartado 1, letra a), y apartado 6, letras a) y b), de la segunda de ellas.

Costas

134 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

135 Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República Federal de Alemania y haber sido desestimados los motivos invocados por esta, procede condenarla en costas.

136 Con arreglo al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, según el cual los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, procede resolver que el Reino de Suecia cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

1) **La República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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, y de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE, al no haber transpuesto correctamente:**

   – **el artículo 2, punto 21, de la Directiva 2009/72 y el artículo 2, punto 20, de la Directiva 2009/73;**

   – **el artículo 19, apartados 3 y 8, de las Directivas 2009/72 y 2009/73;**

   – **el artículo 19, apartado 5, de las Directivas 2009/72 y 2009/73;**

   – **el artículo 37, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/72 y el artículo 41, apartados 1, letra a), y 6, letras a) y b), de la Directiva 2009/73.**

2) **Condenar en costas a la República Federal de Alemania.**

3) **El Reino de Suecia cargará con sus propias costas.**

Firmas