



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 7 de septiembre de 2016 *

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Directiva 2009/73/CE — Energía — Sector del gas — Fijación de los precios de suministro de gas natural a los clientes finales — Tarifas reguladas — Obstáculo — Compatibilidad — Criterios de apreciación — Objetivos de seguridad de suministro y de cohesión territorial»

En el asunto C-121/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia), mediante resolución de 15 de diciembre de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de marzo de 2015, en el procedimiento entre

Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE)

y

Premier ministre,

Ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique,

Commission de régulation de l'énergie,

ENGIE, anteriormente GDF Suez,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça, Presidente de Sala, y los Sres. F. Biltgen, A. Borg Barthet (Ponente) y E. Levits y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE), por M^{es} O. Fréget y R. Lazerges, avocats;
- en nombre de ENGIE, por M^e .C Barthélemy, avocat;

* Lengua de procedimiento: francés.

- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues y D. Colas y por la Sra. J. Bousin, en calidad de agentes;
 - en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Fehér, en calidad de agente;
 - en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
 - en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. C. Giolito y la Sra. O. Beynet, en calidad de agentes;
- oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 12 de abril de 2016;
- dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 3, apartados 1 y 2, 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 (DO 2009, L 211, p. 94).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por una parte, la Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (ANODE) y, por otra, el Premier ministre, el ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, la Commission de régulation de l'énergie (Francia) y ENGIE, anteriormente GDF Suez, relativo a las tarifas reguladas de venta de gas natural.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Con arreglo a los considerandos 44 y 47 de la Directiva 2009/73:
 - «(44) El cumplimiento de los requisitos de servicio público es una exigencia fundamental de la presente Directiva, y es importante que en ella se especifiquen normas mínimas comunes, respetadas por todos los Estados miembros, que tengan en cuenta los objetivos comunes de protección de los consumidores, seguridad del suministro, protección del medio ambiente y niveles equivalentes de competencia en todos los Estados miembros. Es importante que los requisitos de servicio público puedan interpretarse en el ámbito nacional, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y en el respeto del Derecho comunitario.
- [...]
- (47) Deben reforzarse las obligaciones de servicio público y las consiguientes normas mínimas comunes para asegurarse de que todos los consumidores, en particular los vulnerables, puedan beneficiarse de la competencia y de precios justos. Los requisitos de servicio público en el ámbito nacional deben definirse teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, en el respeto, no obstante, del Derecho comunitario por los Estados miembros[...]

4 El artículo 3, apartados 1 y 2, de dicha Directiva establece lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, los Estados miembros, de conformidad con su organización institucional y cumpliendo el principio de subsidiariedad, velarán por que las compañías de gas natural operen con arreglo a los principios de la presente Directiva, con miras a la consecución de un mercado del gas natural competitivo, seguro y sostenible desde el punto de vista medioambiental, y no ejercerán discriminación entre aquellas en cuanto a derechos y obligaciones.

2. En el pleno respeto de las disposiciones pertinentes del Tratado, y en particular de su artículo [106], los Estados miembros podrán imponer a las compañías de gas natural, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público que podrán referirse a la seguridad, incluida la seguridad del suministro, a la regularidad, a la calidad y al precio de los suministros, así como a la protección del medio ambiente, incluida la eficiencia energética, la energía procedente de fuentes renovables y la protección del clima. Estas obligaciones de servicio público deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las compañías de gas natural de la Comunidad el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales. En relación con la seguridad del suministro, la eficiencia energética y la gestión de la demanda, y con miras al cumplimiento de objetivos medioambientales y de objetivos en materia de energía procedente de fuentes renovables, mencionados en el presente apartado, los Estados miembros podrán establecer una planificación a largo plazo, teniendo en cuenta la posibilidad de que terceros quieran acceder a la red.»

5 El artículo 2, punto 28, de la Directiva 2009/73 define el «cliente cualificado» como el cliente que tenga derecho a comprar gas al suministrador de su elección, a tenor del artículo 37 de esa Directiva.

6 El artículo 37, apartado 1, de la Directiva 2009/73 dispone:

«Los Estados miembros garantizarán que los clientes cualificados sean:

- a) hasta el 1 de julio de 2004, los clientes cualificados mencionados en el artículo 18 de la Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural [DO 1998, L 204, p. 1]. Los Estados miembros publicarán anualmente, a más tardar el 31 de enero, los criterios de definición de estos clientes cualificados;
- b) a partir del 1 de julio de 2004, a más tardar, todos los clientes no domésticos;
- c) a partir del 1 de julio de 2007, todos los clientes.»

Derecho francés

7 A tenor del artículo L. 100-1 del code de l'énergie (Código de la Energía):

«La política energética garantizará la independencia estratégica de la nación y favorecerá su competitividad económica. Dicha política estará dirigida a:

- garantizar la seguridad del suministro;
- mantener un precio de la energía competitivo; [...]
- garantizar la cohesión social y territorial al asegurar el acceso de todos a la energía.»

8 El artículo L. 121-32 de dicho Código dispone que se impondrán obligaciones de servicio público a los suministradores de gas natural y que dichas obligaciones se referirán en particular a la seguridad del suministro y a la calidad y al precio de los productos suministrados y de los servicios prestados.

9 El artículo L. 121-46 del citado Código establece:

«I – Los objetivos y los procedimientos que permitan garantizar el cumplimiento de las funciones de servicio público definidas en las secciones 1 y 2 del presente capítulo serán objeto de contratos celebrados entre el Estado, por una parte, y [...] GDF Suez [...], por otra, con arreglo a las funciones de servicio público que se le atribuyan [...]

II – Los contratos previstos en el punto I se referirán, en particular, a:

1.º Las exigencias de servicio público en materia de seguridad del suministro, de regularidad y de calidad del servicio prestado a los consumidores;

2.º Los medios que permiten garantizar el acceso al servicio público;

[...]

4.º La evolución plurianual de las tarifas reguladas de venta [...] del gas

[...]»

10 El artículo L. 410-2 del code de commerce (Código de Comercio) dispone:

«Salvo en los casos en los que la ley establezca lo contrario, la competencia determinará libremente los precios de los bienes, productos y servicios [...].

Sin embargo, en los sectores o las zonas en que la competencia de precios esté limitada, bien a causa de situaciones de monopolio o de dificultades perdurables de suministro, bien a causa de disposiciones legales y reglamentarias, un decreto adoptado previo dictamen del Conseil d'État podrá regular los precios tras consultar a la Autorité de la concurrence.»

11 Los artículos L. 445-1 a L. 445-4 del Código de la Energía, bajo el título «Las tarifas reguladas de venta», disponen:

«Artículo L. 445-1

Las disposiciones del párrafo segundo del artículo L. 410-2 del Código de Comercio se aplicarán a las tarifas reguladas de venta del gas natural mencionadas en el artículo L. 445-3.

Artículo L. 445-2

Las resoluciones sobre las tarifas mencionadas en el artículo L. 445-3 serán adoptadas conjuntamente por los ministros de economía y de energía, previo dictamen de la Commission de régulation de l'énergie.

La Commission de régulation de l'énergie formulará sus propuestas y dictámenes, que deberán estar motivados, tras haber realizado cuantas consultas considere pertinentes a los actores del mercado de la energía.

Artículo L. 445-3

Las tarifas reguladas de venta del gas natural se determinarán en función de las características intrínsecas de los suministros y de los costes propios de dichos suministros. Tales tarifas cubrirán la totalidad de esos costes, con exclusión de cualquier subvención en beneficio de los clientes que hayan ejercido el derecho que les confiere el artículo L. 441-1. [...]

Artículo L. 445-4

Los consumidores finales de gas natural no podrán beneficiarse de las tarifas reguladas de venta de gas natural mencionadas en el artículo L. 445-3, salvo para un punto de consumo al que todavía se apliquen dichas tarifas.

Sin embargo, un consumidor final de gas natural que consuma menos de 30 000 kilovatios hora al año podrá beneficiarse en cualquier punto de consumo de las tarifas reguladas de venta de gas natural mencionadas en el artículo L. 445-3.»

- 12 El artículo L. 441-1 del Código de la Energía establece:

«Todo cliente que consuma el gas que compre o que compre gas para revenderlo tendrá derecho a escoger a su suministrador de gas natural, en su caso a través de un representante.»

- 13 Las reglas que determinan el modo de cálculo de las tarifas reguladas se establecen en el décret n.º 2009-1603, du 18 décembre 2009, relatif aux tarifs réglementés de vente de gaz naturel (Decreto n.º 2009-1603, de 18 de diciembre de 2009, relativo a las tarifas reguladas de venta de gas natural) (JORF de 22 de diciembre de 2009, p. 22082), en su versión modificada por el Decreto n.º 2013-400, de 16 de mayo de 2013 (JORF de 17 de mayo de 2013, p. 8189) (en lo sucesivo, «Decreto n.º 2009-1603»).

- 14 El Decreto n.º 2009-1603 dispone que los ministros de economía y de energía fijarán los precios regulados para la venta de gas, previo dictamen de la Commission de régulation de l'énergie. En primer lugar, estos dos ministros adoptarán una decisión y establecerán la fórmula de los precios para cada suministrador, que reflejará todos los costes del suministro de gas natural y el método para evaluar los costes distintos de los de suministro. En segundo lugar, un decreto adoptado por dichos ministros, previo análisis y dictamen de la Commission de régulation de l'énergie, fijará los precios regulados para la venta del gas natural. Estos precios se revisarán al menos una vez al año y se corregirán en caso de necesidad, en función del desarrollo de la fórmula de los precios. Un suministrador que proponga precios inferiores a los precios regulados puede proponer un cambio del precio regulado a la Commission de régulation de l'énergie, que debe asegurarse de que ese cambio solicitado resulte efectivamente de la aplicación de la fórmula de precios. Estas disposiciones han sido modificadas a partir del 1 de enero de 2016, con la atribución de un papel más importante a la Commission de régulation de l'énergie, que realiza propuestas de precios regulados a los ministros de economía y de energía. Dichas propuestas se consideran aceptadas si éstos no formulan objeciones en el plazo de tres meses.

- 15 Por lo que se refiere a los costes cubiertos por los precios regulados, el Decreto n.º 2009-1603 exige que los costes del suministrador estén totalmente cubiertos por los precios regulados. Así, los artículos 3 y 4 del citado Decreto disponen:

«Artículo 3

Las tarifas reguladas de venta del gas natural cubrirán los costes de abastecimiento de gas natural y los costes excluido el abastecimiento.

Constarán de una parte variable vinculada al consumo efectivo y de una parte a tanto alzado calculada en función de los costes fijos del suministro de gas natural que podrá tener en cuenta también la cantidad consumida, contratada o reservada por el cliente y las condiciones de utilización, especialmente la distribución de las cantidades solicitadas a lo largo del año.

Artículo 4

Para cada suministrador se definirá una fórmula tarifaria que refleje la totalidad de los costes de abastecimiento de gas natural. La fórmula tarifaria y los costes excluido el abastecimiento permiten determinar el coste medio de suministro del gas natural, a partir del cual se determinarán las tarifas reguladas de venta de éste, en función de las modalidades de prestación del servicio a los clientes.

Los costes excluido el abastecimiento comprenden en particular:

- los costes de utilización de las redes de transporte de gas natural y, en su caso, de las redes de distribución pública de gas natural, resultantes de la aplicación de las tarifas de utilización de las infraestructuras de gas fijadas por la Commission de régulation de l'énergie;
- los costes de utilización de los almacenamientos de gas natural, en su caso;
- los costes de comercialización de los servicios prestados, incluido un margen comercial razonable.

[...]»

- 16 Así, los costes excluido el abastecimiento cubren los elementos correspondientes a la transmisión, el almacenamiento, la distribución, los impuestos y el beneficio, y los costes de suministro reflejan los costes de abastecimiento y se basan principalmente en los contratos a largo plazo entre el suministrador y los productores extranjeros, ya que la casi totalidad del consumo en Francia procede de importaciones. Estos contratos a largo plazo se indexan generalmente al precio del petróleo.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 17 Mediante escrito presentado el 17 de julio de 2013, la ANODE interpuso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, Francia) un recurso de anulación del Decreto n.º 2013-400.
- 18 En su recurso, la ANODE sostiene, entre otras cosas, que los artículos L. 445-1 a L. 445-4 del Código de la Energía, aplicados por dicho Decreto, vulneran los objetivos de la Directiva 2009/73.
- 19 La ANODE alega, en particular, que las disposiciones de Derecho nacional de que se trata no se ajustan al principio de aplicación enunciado en la sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 20 El Conseil d'État (Consejo de Estado) se pregunta, en primer lugar, si ha de considerarse que una intervención del Estado en los precios como la prevista en la normativa francesa da lugar a que el nivel del precio de suministro de gas natural al consumidor final se determine con independencia del libre juego del mercado y constituye así, por su propia naturaleza, un obstáculo a la consecución de un mercado del gas natural competitivo, en infracción del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/73.
- 21 De ser así, el Conseil d'État (Consejo de Estado) se pregunta, en segundo lugar, sobre los criterios en función de los cuales debería apreciarse la compatibilidad de la referida normativa con la Directiva 2009/73 y, en particular, si el artículo 106 TFUE, apartado 2, en relación con el artículo 3, apartado 2, de esa Directiva, permite a los Estados miembros perseguir, mediante el establecimiento de precios regulados, fines tales como la seguridad del suministro y la cohesión territorial. El Conseil d'État (Consejo de Estado) se pregunta también si el Estado puede intervenir en la fijación del precio sobre la base del principio de cobertura de los costes íntegros del suministrador histórico y de los componentes de costes que pueden tenerse en cuenta en su caso en la determinación de las tarifas reguladas.

22 En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Procede considerar que la intervención de un Estado miembro consistente en imponer al operador histórico la obligación de proponer al consumidor final el suministro de gas natural a tarifas reguladas, pero sin impedir que tanto el suministrador histórico como los suministradores alternativos propongan ofertas competidoras a precios inferiores a dichas tarifas, da lugar a una determinación del nivel del precio del suministro del gas natural al consumidor final con independencia del libre juego del mercado y constituye, por su propia naturaleza, un obstáculo a la consecución de un mercado del gas natural competitivo a la que se refiere el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/73?
- 2) En el supuesto de que se responda afirmativamente a la primera cuestión, ¿en función de qué criterios debería valorarse la compatibilidad con la Directiva 2009/73 de esa intervención del Estado en el precio de suministro del gas natural al consumidor final?

En particular:

- a) ¿En qué medida y bajo qué condiciones el artículo 106 [TFUE], apartado 2, puesto en relación con el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73, permite que los Estados miembros, al intervenir en el precio de suministro del gas natural al consumidor final, persigan objetivos distintos del mantenimiento del precio del suministro en un nivel razonable, tales como la seguridad del suministro y la cohesión territorial?
- b) ¿Permite el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73, habida cuenta en especial de los objetivos de seguridad del suministro y de cohesión territorial, una intervención de un Estado miembro en la fijación del precio de suministro del gas natural basada en el principio de cobertura de los costes íntegros del suministrador histórico? ¿Pueden incluirse en los costes destinados a ser cubiertos por las tarifas componentes distintos de la parte que representa el abastecimiento a largo plazo?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 23 Mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si un régimen de tarifas reguladas para la venta de gas natural como el controvertido en el litigio principal es compatible con la Directiva 2009/73 y el artículo 106 TFUE, apartado 2.
- 24 Con carácter preliminar, ha de señalarse que el Tribunal de Justicia ya ha tenido la ocasión, en su sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility y otros* (C-265/08, EU:C:2010:205), de establecer el marco de análisis que permite al juez nacional competente apreciar la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una intervención del Estado en los precios, específicamente en el sector del gas natural. En dicha sentencia y en la jurisprudencia posterior, el Tribunal de Justicia ha proporcionado varias indicaciones acerca de los criterios en los que debe basarse dicha apreciación, de modo que las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente deben analizarse en consonancia con esa jurisprudencia (véanse las sentencias de 21 de diciembre de 2011, *Enel Produzione*, C-242/10, EU:C:2011:861, y de 10 de septiembre de 2015, *Comisión/Polonia*, C-36/14, no publicada, EU:C:2015:570).

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 25 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/73 debe interpretarse en el sentido de que la intervención de un Estado miembro consistente en imponer a determinados suministradores, entre ellos el suministrador histórico, la obligación de proponer al consumidor final el suministro de gas natural a

tarifas reguladas, pero sin impedir que todos los suministradores del mercado propongan ofertas competidoras a precios inferiores a dichas tarifas, constituye, por su propia naturaleza, un obstáculo a la consecución de un mercado del gas natural competitivo prevista en esa disposición.

- 26 Aun cuando ninguna disposición de la Directiva 2009/73 indica que el precio de suministro del gas natural deba ser fijado exclusivamente por el juego de la oferta y la demanda, esta exigencia se deriva de la propia finalidad y del sistema general de dicha Directiva, cuyo objetivo es la consecución de un mercado interior del gas natural total y efectivamente abierto y competitivo en el que todos los consumidores puedan elegir libremente a sus proveedores y en el que todos los proveedores puedan suministrar libremente sus productos a sus clientes (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2015, Comisión/Polonia, C-36/14, no publicada, EU:C:2015:570, apartado 45).
- 27 A este respecto, debe recordarse que una medida de intervención pública en los precios de venta del gas natural es una medida que, por su propia naturaleza, constituye un obstáculo a la consecución de un mercado interior del gas operativo (véase la sentencia de 20 de abril de 2010, Federutility y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartado 35).
- 28 En el presente asunto, la normativa francesa controvertida en el litigio principal prevé una intervención estatal que consiste en obligar a determinadas empresas a ofrecer el gas natural en el mercado, a determinadas categorías de clientes, a precios que resultan de un cálculo efectuado con arreglo a criterios y baremos establecidos por las autoridades públicas.
- 29 Pues bien, las tarifas establecidas conforme a esta normativa constituyen precios regulados que no son en modo alguno el resultado de una libre determinación derivada del juego de la oferta y la demanda en el mercado. Por el contrario, la determinación de estas tarifas se realiza sobre la base de criterios impuestos por las autoridades públicas, por lo que se sitúa fuera de la dinámica de las fuerzas del mercado.
- 30 Como el Abogado General señaló en el punto 31 de sus conclusiones, una medida que obliga a ofrecer un producto o servicio en el mercado a un precio determinado influye necesariamente en la libertad de las empresas afectadas para actuar en el mercado en cuestión y, de este modo, en el proceso competitivo que se desarrolla en dicho mercado. Una medida de esta índole es, por su propia naturaleza, contraria al objetivo de consecución de un mercado abierto y competitivo.
- 31 Por lo tanto, una determinación de tarifas derivada de una intervención de las autoridades públicas afecta necesariamente al juego de la competencia y, por ende, una normativa como la controvertida en el litigio principal es incompatible con el objetivo de consecución de un mercado del gas natural abierto y competitivo previsto en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/73.
- 32 Por otra parte, como el Abogado General señaló en el punto 35 de sus conclusiones, el hecho de que las empresas afectadas por las tarifas reguladas también puedan determinar libremente sus ofertas en el mercado no puede poner en cuestión la afirmación de que la intervención del Estado de que se trata en el litigio principal afecta al juego de la competencia. En efecto, la propia existencia de dos segmentos de mercado, a saber, el segmento en el que los precios se determinan fuera del juego de la competencia y el segmento en el que su determinación se deja a las fuerzas del mercado, es incompatible con la creación de un mercado interior del gas natural abierto y competitivo. A este respecto, ha de añadirse que la alegación del Gobierno francés de que las tarifas reguladas desempeñan el papel de un límite máximo de referencia para la fijación del precio de los otros suministradores que no están afectados por la normativa controvertida en el litigio principal corrobora la idea de que dichas tarifas tienen un impacto concreto en la libre determinación de los precios en el conjunto del mercado francés del gas natural.

- 33 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/73 debe interpretarse en el sentido de que la intervención de un Estado miembro consistente en imponer a determinados suministradores, entre ellos el suministrador histórico, la obligación de proponer al consumidor final el suministro de gas natural a tarifas reguladas constituye, por su propia naturaleza, un obstáculo a la consecución de un mercado del gas natural competitivo prevista en esa disposición, y este obstáculo subsiste aunque dicha intervención no impida que todos los suministradores del mercado propongan ofertas competidoras a precios inferiores a dichas tarifas.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 34 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, que se diluciden los criterios que deben tenerse en cuenta para apreciar la compatibilidad de la legislación controvertida en el litigio principal con el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73.
- 35 A este respecto, ha de señalarse, con carácter preliminar, que las indicaciones acerca de la admisibilidad de una intervención del Estado consistente en regular los precios enunciadas en la sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros (C-265/08, EU:C:2010:205) en relación con el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE (DO 2003, L 176, p. 57), son también válidas respecto del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73, puesto que no se ha introducido ninguna modificación en esta última disposición en la medida en que se aplica al litigio principal (véase la sentencia de 10 de septiembre de 2015, *Comisión/Polonia*, C-36/14, no publicada, EU:C:2015:570, apartado 53).
- 36 Así pues, aunque una intervención estatal en la fijación del precio de suministro del gas natural al consumidor final constituye un obstáculo a la consecución de un mercado del gas natural competitivo, esta intervención puede admitirse en el marco de la Directiva 2009/73 si se cumplen tres requisitos. En primer lugar, dicha intervención debe perseguir un objetivo de interés económico general; en segundo lugar, debe respetar el principio de proporcionalidad y, en tercer lugar, debe establecer obligaciones de servicio público claramente definidas, transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar el acceso de las empresas de gas de la Unión a los consumidores en igualdad de condiciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartados 20 a 22 y 47, y de 10 de septiembre de 2015, *Comisión/Polonia*, C-36/14, no publicada, EU:C:2015:570, apartados 51 a 53).
- 37 Por lo que respecta al primer requisito, relativo a la existencia de un interés económico general, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta en qué medida y con qué condiciones un Estado miembro puede perseguir objetivos de interés económico general distintos del mantenimiento del precio del suministro a un nivel razonable, reconocido por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros (C-265/08, EU:C:2010:205).
- 38 Ha de señalarse que la Directiva 2009/73 no define el requisito relativo al interés económico general, pero la referencia en el artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva tanto a ese requisito como al artículo 106 TFUE, que concierne a las empresas encargadas de la gestión de un servicio de interés económico general, implica que dicho requisito debe interpretarse con arreglo a esa última disposición del Tratado (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartado 26).
- 39 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha recordado que el artículo 106 TFUE, apartado 2, establece, por una parte, que las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general se someterán a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de Derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada y, por otra

parte, que el desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión (sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartado 27).

- 40 Como el Abogado General señaló en el punto 44 de sus conclusiones, la interpretación del requisito relativo al interés económico general debe enmarcarse en el nuevo contexto que resulta de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el cual comprende, además del artículo 106 TFUE, el artículo 14 TFUE, el Protocolo (n.º 26) sobre los servicios de interés general, anejo al Tratado UE, en su versión resultante del Tratado de Lisboa, y al Tratado FUE (en lo sucesivo, Protocolo n.º 26), y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que adquirió el mismo valor jurídico que los Tratados, en particular el artículo 36 de ésta, relativo al acceso a los servicios de interés económico general.
- 41 En particular, el Protocolo n.º 26 reconoce expresamente el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades de los Estados miembros en la prestación, ejecución y organización de los servicios de interés económico general.
- 42 Por lo que respecta concretamente al sector del gas natural, en la segunda frase del considerando 47 de la Directiva 2009/73 se indica que los requisitos de servicio público en el ámbito nacional deben definirse teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, en el respeto, no obstante, del Derecho de la Unión por los Estados miembros.
- 43 Desde esta perspectiva, el artículo 106 TFUE, apartado 2, pretende conciliar el interés de los Estados miembros en utilizar determinadas empresas como instrumento de política económica o social con el interés de la Unión en la observancia de las normas sobre la competencia y en el mantenimiento de la unidad del mercado común (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de septiembre de 1999, *Albany*, C-67/96, EU:C:1999:430, apartado 103, y de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartado 28).
- 44 El Tribunal de Justicia ha precisado que los Estados miembros están facultados, dentro del respeto del Derecho de la Unión, para definir el alcance y la organización de sus servicios de interés económico general. En particular, pueden tener en cuenta objetivos propios de su política nacional (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de septiembre de 1999, *Albany*, C-67/96, EU:C:1999:430, apartado 104, y de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartado 29).
- 45 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha indicado que, en el marco de la apreciación que los Estados miembros deben llevar a cabo, a tenor de la Directiva 2009/73, para determinar si, en aras del interés económico general, deben imponerse a las empresas que operan en el sector del gas obligaciones de servicio público, corresponde a los Estados miembros conciliar el objetivo de liberalización y los demás objetivos que persigue esa Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartado 32).
- 46 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente hace referencia concretamente a los objetivos de la seguridad del suministro y de la cohesión territorial, invocados por el Gobierno francés, como objetivos de interés económico general perseguidos por la normativa controvertida en el litigio principal.
- 47 Por lo que respecta a la seguridad del suministro, este objetivo está previsto en el Derecho primario de la Unión y por la Directiva 2009/73.
- 48 En efecto, como el Abogado General señaló en el punto 56 de sus conclusiones, el artículo 194 TFUE, apartado 1, letra b), menciona la seguridad del suministro energético en la Unión como uno de los objetivos fundamentales de la política de la Unión en el ámbito de la energía. En cuanto atañe en

concreto al ámbito del gas natural, de diversos considerandos y artículos de la Directiva 2009/73 resulta que ésta prevé expresamente la seguridad del suministro energético como uno de sus objetivos fundamentales.

- 49 En cambio, la Directiva 2009/73 no contempla expresamente la cohesión territorial como objetivo de interés económico general que podría justificar la imposición de obligaciones de servicio público en el ámbito del gas natural.
- 50 Sin embargo, debe señalarse, por una parte, como el Abogado General indicó en los puntos 52 a 54 de sus conclusiones, que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73 enumera con carácter no exhaustivo los tipos de acciones que pueden ser objeto de obligaciones de servicio público y que los Estados miembros, dentro del respeto del Derecho de la Unión, siguen siendo libres para definir cuáles son los objetivos de interés económico general que pretenden perseguir al imponer obligaciones de servicio público. Ahora bien, el objetivo de estas obligaciones deberá ser siempre la consecución de uno o varios objetivos de interés económico general.
- 51 Por otra parte, como el Abogado General señaló en el punto 57 de sus conclusiones, el artículo 14 TFUE reconoce expresamente el papel desempeñado por los servicios de interés económico general en la promoción de la cohesión territorial de la Unión. Además, el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea menciona expresamente la cohesión territorial en el marco del derecho al acceso a los servicios de interés económico general.
- 52 De lo anterior resulta que el Derecho de la Unión, y en particular el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73, interpretado a la luz de los artículos 14 TFUE y 106 TFUE, permite a los Estados miembros apreciar si, en aras del interés económico general, deben imponerse a las empresas que operan en el sector del gas obligaciones de servicio público relativas al precio de suministro del gas natural con el fin, en particular, de garantizar la seguridad del suministro y la cohesión territorial, siempre que se cumplan todos los demás requisitos que esa Directiva establece.
- 53 Por lo que respecta al segundo de los requisitos enumerados en el apartado 36 de la presente sentencia, referente al respeto del principio de proporcionalidad, del propio tenor del artículo 106 TFUE resulta que las obligaciones de servicio público que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73 permite imponer a las empresas deben respetar el principio de proporcionalidad y que, por tanto, esas obligaciones sólo pueden menoscabar la libre fijación del precio del suministro del gas natural, después del 1 de julio de 2007, en la medida necesaria para alcanzar el objetivo de interés económico general que persiguen y, en consecuencia, durante un período de tiempo necesariamente limitado (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility y otros*, C-265/08, EU:C:2010:205, apartado 33).
- 54 Si bien corresponde al tribunal remitente apreciar, en el marco del litigio principal, si se cumple esa exigencia de proporcionalidad, compete al Tribunal de Justicia proporcionarle, sobre la base de la información disponible, todas las indicaciones necesarias al respecto relativas al Derecho de la Unión (sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility y otros*, C-265/08, EU:C:2010:205, apartado 34).
- 55 El respeto del principio de proporcionalidad supone, en primer lugar, que la medida de que se trate sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de interés económico general que persigue (sentencia de 21 de diciembre de 2011, *Enel Produzione*, C-242/10, EU:C:2011:861, apartado 55).
- 56 A este respecto, el tribunal remitente proporciona muy pocos datos para apreciar las razones por las que la imposición de los precios del gas sería necesaria en relación con la consecución de objetivos muy generales como los invocados por el Gobierno francés.

- 57 En particular, en lo que atañe al objetivo de la seguridad del suministro, el tribunal remitente hace referencia, en esencia, a la alegación de ese Gobierno de que los contratos de suministro del proveedor histórico, que están indexados al precio de los productos petrolíferos y son contratos a largo plazo, garantizan, en su opinión, una mayor seguridad del suministro con respecto a los contratos de los proveedores alternativos, afectados por la inestabilidad del precio del gas en el mercado mayorista.
- 58 Pues bien, aunque no se excluye que una normativa que conlleva la obligación de ofrecer y suministrar el gas natural a un precio determinado pueda considerarse adecuada para garantizar la seguridad del suministro, corresponde al tribunal remitente, al no haberse proporcionado elementos de análisis precisos al Tribunal de Justicia, determinar si éste es el caso de la normativa controvertida en el litigio principal.
- 59 Por lo que respecta al objetivo de la cohesión territorial, ha de señalarse que, aun cuando no parece excluido que un objetivo de esta índole pueda perseguirse mediante la imposición de tarifas reguladas en todo el territorio nacional, corresponderá al tribunal remitente evaluar, en el marco del análisis que permita determinar si la medida controvertida en el litigio principal puede garantizar este objetivo, si no existen medidas que también permitan garantizarlo pero obstaculicen menos la consecución de un mercado interior abierto del gas natural, como la imposición de precios aplicable solamente a determinadas categorías de clientes que se encuentren en zonas apartadas y determinadas en función de criterios geográficos objetivos.
- 60 En segundo lugar, el Tribunal de Justicia ha declarado que la duración de la intervención estatal en los precios debe limitarse a lo estrictamente necesario para alcanzar el objetivo que persigue (sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartados 33 y 35).
- 61 A este respecto, de la información de que dispone el Tribunal de Justicia resulta que la normativa controvertida en el litigio principal no establece ninguna limitación de la duración de la obligación de proponer a los clientes finales el suministro de gas natural a precios regulados, lo que confiere a esta obligación carácter permanente.
- 62 La fijación de una duración máxima para las tarifas adoptadas no puede constituir una limitación de esta índole, ya que este mecanismo sólo prevé una revisión periódica del nivel de esas tarifas y no se refiere a la necesidad y las modalidades de la intervención pública en los precios en función de la evolución del mercado del gas.
- 63 En cualquier caso, incumbe al tribunal remitente apreciar, basándose en los datos precisos de que dispone, si la imposición de una obligación que reviste esencialmente carácter permanente, como la establecida en el artículo L. 410-2 del Código de Comercio, se ajusta a la exigencia recordada en el apartado 55 de la presente sentencia.
- 64 En tercer lugar, el método de intervención aplicado no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de interés económico general que persigue (sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartado 36).
- 65 A este respecto, de la resolución de remisión se desprende que la intervención controvertida en el litigio principal se basa en el principio de cobertura de los costes íntegros del suministrador histórico mediante la aplicación de una fórmula representativa de sus costes de abastecimiento y de un método de evaluación de sus costes excluido el abastecimiento elaborados tras el análisis anual de la evolución de los costes que lleva a cabo la autoridad reguladora.
- 66 En este contexto, la exigencia de necesidad requiere identificar, en principio, el componente del precio del gas en el que resulta necesaria una intervención para alcanzar el objetivo perseguido por la intervención estatal (véase, por analogía, la sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros,

C-265/08, EU:C:2010:205, apartados 36 y 38). Corresponde al tribunal remitente apreciar si el método de intervención en los precios aplicado no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de interés económico general perseguidos y si no existen medidas adecuadas menos restrictivas.

- 67 En cuarto lugar, la exigencia de necesidad debe apreciarse también en relación con el ámbito de aplicación personal de la medida controvertida y, más concretamente, de sus beneficiarios (sentencia de 20 de abril de 2010, *Federutility* y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartado 39).
- 68 A este respecto, ha de examinarse en qué medida beneficia la intervención estatal controvertida en el litigio principal a los particulares y a las empresas, respectivamente, como consumidores finales de gas.
- 69 En el presente asunto, la normativa controvertida en el litigio principal establece que, a partir del 1 de enero de 2016, los beneficiarios del suministro a precio regulado serán los hogares y las empresas que consuman menos de 30 000 kWh/año. Corresponde al tribunal remitente verificar si este sistema, que parece beneficiar de manera idéntica a los clientes domésticos y a las pequeñas y medianas empresas, respeta la exigencia de proporcionalidad en lo que atañe al ámbito de aplicación personal de la medida, en relación con los objetivos de la seguridad del suministro y la cohesión territorial.
- 70 Por último, por lo que respecta al tercero de los requisitos enumerados en el apartado 36 de la presente sentencia, en virtud del cual la intervención estatal debe establecer obligaciones de servicio público claramente definidas, transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar el acceso de las empresas de gas de la Unión a los consumidores en igualdad de condiciones, ha de señalarse que el tribunal remitente no ha proporcionado ningún elemento de análisis a este respecto.
- 71 Por lo que se refiere, en particular, al carácter no discriminatorio de la normativa controvertida en el litigio principal, como el Abogado General señaló en el punto 82 de sus conclusiones, el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73 permite la imposición de obligaciones de servicio público con carácter general «a las compañías de gas natural» y no a algunas empresas concretas. Además, el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva dispone que los Estados miembros «no ejercerán discriminación [entre las compañías de gas natural] en cuanto a derechos y obligaciones». En este contexto, el sistema de designación de las empresas encargadas de obligaciones de servicio público no puede excluir *a priori* a ninguna de las empresas que operan en el sector de la distribución del gas (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de junio de 2008, *Comisión/Francia*, C-220/07, EU:C:2008:354, apartado 31).
- 72 Corresponde al tribunal remitente apreciar si, con la aplicación del régimen de tarifas controvertido en el litigio principal, se cumplen esta exigencia y el resto de los requisitos indicados en el apartado 66 de la presente sentencia.
- 73 Por tanto, procede responder lo siguiente a la segunda cuestión prejudicial:
- El artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73, interpretado a la luz de los artículos 14 TFUE y 106 TFUE y del Protocolo n.º 26, debe interpretarse en el sentido de que permite a los Estados miembros apreciar si, en aras del interés económico general, deben imponerse a las empresas que operan en el sector del gas obligaciones de servicio público relativas al precio de suministro del gas natural con el fin, en particular, de garantizar la seguridad del suministro y la cohesión territorial, siempre que, por una parte, se cumplan todos los requisitos que establece el artículo 3, apartado 2, de esta Directiva, en especial el carácter no discriminatorio de tales obligaciones, y que, por otra, la imposición de esas obligaciones respete el principio de proporcionalidad.

- El artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a un método de determinación del precio que se basa en una consideración de los costes, siempre y cuando la aplicación de este método no tenga como consecuencia que la intervención estatal vaya más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de interés económico general que persigue.

Costas

- ⁷⁴ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

- 1) El artículo 3, apartado 1, 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, debe interpretarse en el sentido de que la intervención de un Estado miembro consistente en imponer a determinados suministradores, entre ellos el suministrador histórico, la obligación de proponer al consumidor final el suministro de gas natural a tarifas reguladas constituye, por su propia naturaleza, un obstáculo a la consecución de un mercado del gas natural competitivo prevista en esa disposición, y este obstáculo subsiste aunque dicha intervención no impida que todos los suministradores del mercado propongan ofertas competidoras a precios inferiores a dichas tarifas.
- 2) El artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73, interpretado a la luz de los artículos 14 TFUE y 106 TFUE y del Protocolo (n.º 26) sobre los servicios de interés general, anejo al Tratado UE, en su versión resultante del Tratado de Lisboa, y al Tratado FUE, debe interpretarse en el sentido de que permite a los Estados miembros apreciar si, en aras del interés económico general, deben imponerse a las empresas que operan en el sector del gas obligaciones de servicio público relativas al precio de suministro del gas natural con el fin, en particular, de garantizar la seguridad del suministro y la cohesión territorial, siempre que, por una parte, se cumplan todos los requisitos que establece el artículo 3, apartado 2, de esta Directiva, en especial el carácter no discriminatorio de tales obligaciones, y que, por otra, la imposición de esas obligaciones respete el principio de proporcionalidad.

El artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a un método de determinación del precio que se basa en una consideración de los costes, siempre y cuando la aplicación de este método no tenga como consecuencia que la intervención estatal vaya más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de interés económico general que persigue.

Firmas