



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

de 25 de septiembre de 2024*

«Energía — Mercado interior de la electricidad — Región de cálculo de capacidad de intercambio — Región CORE — Adopción por la ACER de la metodología para el reparto de los costes de redespacho e intercambio compensatorio — Obligación de motivación — Determinación del nivel de tolerancia para los flujos en bucle legítimos — Artículo 16, apartado 13, del Reglamento (UE) 2019/943»

En el asunto T-482/21,

TenneT TSO GmbH, con domicilio social en Bayreuth (Alemania),

TenneT TSO BV, con domicilio social en Arnhem (Países Bajos),

representadas por los Sres. D. Uwer, J. Meinzenbach y P. Rieger y las Sras. R. Klein y S. Westphal, abogados,

partes demandantes,

apoyadas por

República Federal de Alemania, representada por los Sres. J. Möller y N. Scheffel, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), representada por los Sres. P. Martinet, E. Tremmel y Z. Vujasinovic, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. P. Goffinet y las Sras. L. Bersou y M. Shehu, abogados,

parte demandada,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada),

integrado por el Sr. F. Schalin, Presidente, y la Sra. P. Škvařilová-Pelzl, el Sr. I. Nömm, la Sra. G. Steinfatt y el Sr. D. Kukovec (Ponente), Jueces;

Secretaria: Sra. I. Kurme, administradora;

* Lengua de procedimiento: inglés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

celebrada la vista los días 12 y 13 de junio de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, basado en el artículo 263 TFUE, las demandantes, TenneT TSO GmbH y TenneT TSO BV, solicitan la anulación de la resolución de la Sala de Recurso de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) de 28 de mayo de 2021 por la que se confirma la Decisión n.º 30/2020 de la ACER, de 30 de noviembre de 2020, sobre la propuesta de los gestores de redes de transporte de electricidad (en lo sucesivo, «GRT») de la región establecida para el cálculo de la capacidad de intercambio denominada «CORE», que incluye Bélgica, la República Checa, Alemania, Francia, Croacia, Luxemburgo, Hungría, los Países Bajos, Austria, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia (en lo sucesivo, «región CORE»), relativa a la metodología para el reparto de los costes de redespacho e intercambio compensatorio, y por la que se desestima su recurso en el asunto A-001-2021 (consolidado) (en lo sucesivo, «resolución impugnada»).

Antecedentes del litigio

- 2 Las demandantes son dos GRT que explotan una red de transporte de electricidad en parte de Alemania y en los Países Bajos, respectivamente.
- 3 De conformidad con el artículo 74, apartado 1, del Reglamento (UE) 2015/1222 de la Comisión, de 24 de julio de 2015, por el que se establece una directriz sobre la asignación de capacidad y la gestión de las congestiones (DO 2015, L 197, p. 24), todos los GRT de cada región de cálculo de capacidad de intercambio deben elaborar, en el plazo máximo de dieciséis meses desde la toma de la decisión sobre las regiones de cálculo de capacidad de intercambio, una propuesta de metodología común de reparto de los costes de redespacho e intercambio compensatorio (en lo sucesivo, «metodología para el reparto de costes»).
- 4 El 17 de noviembre de 2016, la ACER adoptó, con arreglo al artículo 15 del Reglamento 2015/1222, la Decisión n.º 06/2016 relativa a la determinación de las regiones de cálculo de capacidad de intercambio. El artículo 1 y el anexo I de dicha Decisión enumeran los territorios de los Estados miembros incluidos en la región CORE.
- 5 La propuesta de metodología para el reparto de costes de los GRT de la región CORE debería haberse presentado en el plazo de dieciséis meses desde la fecha de adopción de la referida Decisión, esto es, a más tardar el 17 de mayo de 2018.
- 6 Sin embargo, los GRT de la región CORE no presentaron tal propuesta dentro del plazo mencionado en el apartado 5 anterior. De conformidad con el artículo 9, apartado 4, del Reglamento 2015/1222, dichos GRT comunicaron a las autoridades reguladoras nacionales (en lo sucesivo, «ARN») y a la ACER que necesitaban más tiempo para elaborarla. La ACER informó de ello a la Comisión Europea, que entabló consultas con los GRT, las ARN y la ACER con el fin de ayudar a dichos GRT a elaborar la referida propuesta y presentarla lo antes posible para su aprobación.

- 7 El 27 de marzo de 2019, de conformidad con el artículo 9, apartado 7, letra h), del Reglamento 2015/1222, los GRT de la región CORE presentaron a todas las ARN de esta región una propuesta de metodología para el reparto de costes acompañada de un documento explicativo. Las ARN disponían de un plazo de seis meses para pronunciarse sobre dicha propuesta, de conformidad con el artículo 9, apartado 10, del citado Reglamento.
- 8 El 26 de septiembre de 2019, a petición de las referidas ARN, la ACER decidió ampliar por seis meses el plazo que se les había concedido para la aprobación de la propuesta, esto es, hasta el 27 de marzo de 2020.
- 9 El 27 de marzo de 2020, el presidente del Foro de Regulación de Energía de la región CORE anunció en nombre de todas las ARN de la región que estas no estaban en condiciones de adoptar en esa fecha una decisión sobre la propuesta que se les había remitido, por considerarla muy incompleta, tanto que las ARN no podían ni aprobarla ni solicitar su modificación.
- 10 Ese mismo día, al no haber alcanzado las ARN de la región CORE un acuerdo sobre la propuesta de metodología para el reparto de costes presentada por los GRT, la ACER se declaró competente para adoptar una decisión sobre dicha propuesta, de conformidad con los artículos 5, apartado 3, y 6, apartado 10, del Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (DO 2019, L 158, p. 22), y con el artículo 9, apartado 11, del Reglamento 2015/1222. En virtud de esta última disposición, la ACER debía adoptar tal decisión en un plazo de seis meses, de conformidad con el artículo 6, apartado 12, letra a), del Reglamento 2019/942.
- 11 Tras un extenso período de cooperación, consultas y debates entre la ACER, todas las ARN y todos los GRT de la región CORE sobre la propuesta de metodología para el reparto de costes presentada por los GRT y sobre las sucesivas modificaciones introducidas a esta propuesta con ocasión de una serie de reuniones y rondas de votación, el Consejo de Reguladores de la ACER, compuesto por representantes de las ARN, emitió un dictamen favorable a la referida propuesta el 18 de noviembre de 2020, con arreglo al artículo 22, apartado 5, letra a), del Reglamento 2019/942.
- 12 El 30 de noviembre de 2020, la ACER adoptó, mediante la Decisión n.º 30/2020, la metodología para el reparto de costes («Common methodology for redispatching and countertrading cost sharing for the Core CCR in accordance with Article 74 of Commission Regulation (EU) 2015/1222 of 24 July 2015») que figura en el anexo I de dicha Decisión (en lo sucesivo, «metodología para el reparto de costes cuestionada»).
- 13 El 29 de enero de 2021, las demandantes interpusieron ante la Sala de Recurso de la ACER un recurso de anulación contra la Decisión n.º 30/2020, de conformidad con el artículo 28 del Reglamento 2019/942. Dicha Decisión también fue impugnada por otros GRT y otras ARN de la región CORE. El 18 de febrero de 2021, la Sala de Recurso consolidó todos estos recursos.
- 14 El 28 de mayo de 2021, la Sala de Recurso adoptó la resolución impugnada, mediante la cual confirmó la Decisión n.º 30/2020 y desestimó en su totalidad los recursos de anulación interpuestos contra esta Decisión.

Pretensiones de las partes

- 15 Las demandantes solicitan al Tribunal General que:
- Anule la resolución impugnada.
 - Condene en costas a la ACER.
- 16 La ACER solicita al Tribunal General que:
- Desestime el recurso.
 - Condene en costas a las demandantes.
- 17 La República Federal de Alemania, que interviene en apoyo de las pretensiones de las demandantes, solicita al Tribunal General que anule la resolución impugnada.

Fundamentos de Derecho

- 18 En apoyo de su recurso, los demandantes formulan tres motivos.
- 19 El primer motivo se basa en un error de Derecho en la determinación del ámbito de la metodología para el reparto de costes cuestionada; el segundo, en el carácter ilegal del método de descomposición de los flujos, y, el tercero, en una determinación errónea del nivel de tolerancia para los flujos en bucle legítimos (en lo sucesivo, «nivel de tolerancia»).
- 20 La ACER solicita que se desestimen por infundados todos los motivos invocados por las demandantes.
- 21 El Tribunal General considera oportuno examinar previamente la excepción de inadmisibilidad propuesta por la ACER en relación con el escrito de formalización de la intervención presentado por la República Federal de Alemania y con el anexo de dicho escrito.

Sobre la admisibilidad del escrito de formalización de la intervención de la República Federal de Alemania y de su anexo

- 22 La ACER alega que debe declararse la inadmisibilidad del escrito de formalización de la intervención presentado por la República Federal de Alemania y del anexo de dicho escrito.
- 23 Según dicha Agencia, el escrito de formalización de la intervención presentado por la República Federal de Alemania contiene únicamente afirmaciones de carácter general. Considera que la mera remisión global al anexo de dicho escrito de formalización de la intervención, que contiene las alegaciones en apoyo de la intervención de la República Federal de Alemania en otro asunto, es ilícita y no puede paliar la falta de argumentación jurídica en el escrito de formalización de la intervención en el presente asunto.
- 24 En la vista, se invitó a la República Federal de Alemania a pronunciarse sobre la cuestión de la admisibilidad de su escrito de formalización de la intervención.

- 25 En virtud del artículo 21 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, toda demanda debe contener la cuestión objeto del litigio y una exposición concisa de los motivos invocados. Según reiterada jurisprudencia, para declarar la admisibilidad de un recurso es preciso que los elementos esenciales de hecho y de Derecho sobre los que esté basado consten, al menos sucintamente, pero de manera coherente y comprensible, en el propio tenor de la demanda para permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal General se pronuncie sobre el recurso, en su caso, sin apoyarse en otras informaciones. Si bien ciertos extremos específicos del texto pueden apoyarse y completarse mediante remisiones a pasajes determinados de documentos adjuntos, una remisión global a otros escritos, aunque figuren como anexo de la demanda, no puede paliar la falta de los elementos esenciales de la argumentación jurídica que, en virtud de las disposiciones antes citadas, deben figurar en la demanda. Además, no incumbe al Tribunal General buscar e identificar en los anexos los motivos y alegaciones que a su juicio podrían constituir el fundamento del recurso, puesto que los anexos tienen una función puramente probatoria e instrumental [véase la sentencia de 1 de junio de 2022, Algebris (UK) y Anchorage Capital Group/Comisión, T-570/17, EU:T:2022:314, apartado 299 y jurisprudencia citada].
- 26 La jurisprudencia citada en el apartado 25 anterior es aplicable por analogía al escrito de formalización de la intervención (véase la sentencia de 14 de marzo de 2013, Fresh Del Monte Produce/Comisión, T-587/08, EU:T:2013:129, apartado 541 y jurisprudencia citada), a cuyo respecto el artículo 145, apartado 2, letra b), del Reglamento de Procedimiento dispone que debe contener los motivos y alegaciones del coadyuvante.
- 27 En el presente asunto, para empezar, es preciso señalar que el escrito de formalización de la intervención de la República Federal de Alemania contiene determinadas observaciones relativas a los motivos primero y tercero invocados por las demandantes. Además, procede hacer constar que, en dicho escrito, la República Federal de Alemania apoya todos los motivos de las demandantes. A continuación, debe observarse que la República Federal de Alemania aporta, como anexo de su escrito de formalización de la intervención en el presente asunto, el escrito de formalización de la intervención que presentó en el asunto BNetzA/ACER (T-485/21) —que también tiene por objeto la anulación de la resolución impugnada—, al que se remite de manera global. Por último, cabe señalar que la República Federal de Alemania formula, en su escrito de formalización de la intervención en el presente asunto, determinadas consideraciones sobre un trato supuestamente discriminatorio de las grandes zonas de oferta en comparación con las más pequeñas, y sobre la prohibición de la toma en consideración de los flujos descongestionantes en el reparto de los costes entre los distintos tipos de flujos de electricidad y la prioridad dada a los flujos en bucle respecto de los flujos internos en la determinación de las causas de las sobrecargas de red.
- 28 En primer término, procede desestimar la alegación de la República Federal de Alemania según la cual su intervención había sido admitida.
- 29 A este respecto, basta con señalar que el presente asunto no tiene por objeto cuestionar la condición de parte coadyuvante de la República Federal de Alemania, sino de determinar la admisibilidad de su escrito de formalización de la intervención.
- 30 En segundo término, tampoco es operante la alegación de la República Federal de Alemania según la cual la presentación del escrito de formalización de la intervención por la parte coadyuvante no es preceptiva, sino facultativa.

- 31 En efecto, dado que la República Federal de Alemania decidió presentar un escrito de formalización de la intervención, lo importante es comprobar si este escrito cumple los requisitos de forma que le son aplicables, recordados en los apartados 25 y 26 de la presente sentencia.
- 32 En tercer término, de conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 25 anterior, que es aplicable, por analogía, al escrito de formalización de la intervención, la remisión global al escrito de formalización de la intervención presentado en el asunto BNetzA/ACER (T-485/21), incorporado como anexo del escrito de formalización de la intervención en el presente asunto, no es admisible, y, por consiguiente, no puede tenerse en cuenta para paliar la eventual falta de los elementos esenciales de la argumentación jurídica que, con arreglo a la jurisprudencia recordada en los apartados 25 y 26 de la presente sentencia, deben figurar en el escrito de formalización de la intervención.
- 33 En cuarto término, por lo que respecta a las consideraciones relativas al trato supuestamente discriminatorio de las grandes zonas de oferta en comparación con las más pequeñas, debe observarse que, con independencia de que las demandantes en el presente asunto no hayan formulado tal motivo, estas consideraciones no permiten a la ACER preparar su defensa ni al Tribunal General examinarlas.
- 34 En efecto, la República Federal de Alemania alega, en el punto 4 de su escrito de formalización de la intervención, lo siguiente:
- «En la resolución impugnada, la demandada desfavorece a las zonas de oferta más grandes (en particular, las zonas francesa y alemana) en favor de las de menor tamaño, las cuales, aunque solo sea por razones físicas, generan menos flujos en bucle. Sin tener en cuenta las características físicas y geográficas, la demandada fija un nivel de tolerancia uniforme para los flujos en bucle legítimos. Como no puede ser de otra forma, el principio de igualdad no solo se viola cuando se tratan de manera diferente situaciones iguales, sino también cuando se tratan de manera idéntica situaciones distintas. La igualdad de trato (más amplia posible) compensa las diferencias existentes, por lo que respecta a los flujos en bucle legítimos e inevitables, entre los distintos elementos de red y las distintas zonas de oferta.»
- 35 Efectivamente, es cierto que, de conformidad con reiterada jurisprudencia, el principio general de no discriminación o de igualdad de trato exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables y que no se traten de manera idéntica situaciones diferentes, a no ser que dicho trato esté objetivamente justificado (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008 en el asunto Arcelor Atlantique et Lorraine y otros, C-127/07, EU:C:2008:728, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 36 Sin embargo, en el presente asunto, la mera alegación de un trato discriminatorio de las zonas de oferta de gran tamaño en comparación con las de menor tamaño, sin la más mínima precisión en cuanto a la medida en que estas zonas de oferta son diferentes o en cuanto al carácter injustificado del trato supuestamente idéntico que se les aplica, no permite al Tribunal General pronunciarse sobre tal motivo.
- 37 En estas circunstancias, con independencia de la cuestión de si la parte coadyuvante puede formular motivos distintos de los invocados por la parte principal a la que apoya, procede declarar la inadmisibilidad del motivo basado en el supuesto trato discriminatorio de las diferentes zonas de oferta debido a la falta de una exposición suficientemente detallada que permita al Tribunal General pronunciarse sobre él.

- 38 En quinto término, en lo referente a las consideraciones relativas, por una parte, a la prohibición de compensar los flujos congestionantes con los descongestionantes y, por otra parte, al peso erróneamente concedido a los flujos en bucle en perjuicio de estos respecto de los flujos internos, procede señalar que, con independencia de que las demandantes en el presente asunto no hayan formulado tal motivo, estas consideraciones no permiten a la ACER preparar su defensa ni al Tribunal General examinarlas.
- 39 En efecto, la República Federal de Alemania alega, en el punto 5 de su escrito de formalización de la intervención, lo siguiente:
- «Además, esta metodología prohíbe tener en cuenta los flujos descongestionantes a efectos del reparto de los costes entre los diferentes tipos de flujo de electricidad y concede prioridad los flujos en bucle sobre los flujos internos en la determinación de las causas de las sobrecargas de red. Estos dos aspectos son contrarios al objetivo del Reglamento 2019/943 de limitar en la mayor medida posible las congestiones de las zonas de oferta y fomentar el comercio transfronterizo.»
- 40 Pues bien, la mera alegación según la cual la prohibición de tener en cuenta los flujos descongestionantes a efectos del reparto de los costes y el peso concedido a los flujos en bucle en perjuicio de estos respecto de los flujos internos son «contrarios al objetivo del Reglamento 2019/943 de limitar en la mayor medida posible las congestiones de las zonas de oferta y fomentar el comercio transfronterizo», sin acompañarla de argumento jurídico alguno, no permite al Tribunal General pronunciarse sobre tal motivo.
- 41 En estas circunstancias, con independencia de si la parte coadyuvante puede invocar motivos distintos de los formulados por la parte principal a la que apoya, procede declarar inadmisibles los motivos basados, por un lado, en la prohibición de tener en cuenta los flujos descongestionantes a efectos del reparto de los costes entre los diferentes tipos de flujos de electricidad y, por otro, en la prioridad dada a los flujos en bucle respecto de los flujos internos en la determinación de las causas de las sobrecargas de red, dada la falta de explicaciones que permitan al Tribunal General pronunciarse sobre ellos.
- 42 En sexto término, en cambio, en lo tocante a las observaciones formuladas por la República Federal de Alemania sobre los motivos primero y tercero invocados por las demandantes, si bien es cierto que son muy sucintas, pueden ser objeto de una apreciación jurídica por parte del Tribunal General a la luz de la argumentación desarrollada por las demandantes.
- 43 Habida cuenta de cuanto antecede, procede declarar que el escrito de formalización de la intervención de la República Federal de Alemania solo es parcialmente admisible, en la medida en que, por las razones expuestas en los apartados 36 y 40 de la presente sentencia, no permite al Tribunal General pronunciarse sobre las alegaciones basadas, en primer lugar, en el trato discriminatorio de las diferentes zonas de oferta; en segundo lugar, en la supuesta prohibición de compensar los flujos congestionantes con los descongestionantes, y, en tercer lugar, en el peso erróneamente concedido a los flujos en bucle en perjuicio de estos respecto de los flujos internos.

Sobre el primer motivo, relativo al ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada

- 44 Mediante el primer motivo, las demandantes, apoyadas a este respecto por la República Federal de Alemania, alegan que la Sala de Recurso de la ACER incurrió en error de Derecho al confirmar el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada.
- 45 Para empezar, sostienen que la inclusión en ese ámbito de aplicación de todos los elementos de la red de transporte con una tensión igual o superior a 220 kilovoltios (kV) es incompatible con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad (DO 2019, L 158, p. 54), y con el artículo 74, apartado 2, del Reglamento 2015/1222, como se desprende del tenor, de la sistemática y de la finalidad de estas disposiciones.
- 46 Según las demandantes, el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 se refiere al reparto de los costes de las medidas correctoras relativas a congestiones «entre dos zonas de oferta». Atendiendo a las definiciones de «congestión» y de «elemento crítico de la red» que figuran, respectivamente, en los puntos 4 y 69 del artículo 2 del Reglamento 2019/943, el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 se refiere únicamente al reparto de los costes de las medidas correctoras relativas a elementos críticos de la red, con exclusión de los demás elementos de red, respecto de los cuales, en opinión de las demandantes, no se considera que puedan afectar a la capacidad de intercambio de electricidad.
- 47 Por su parte, el concepto de «acciones de relevancia transfronteriza» que figura en el artículo 74, apartado 2, del Reglamento 2015/1222, también se refiere solamente a las medidas correctoras relativas a elementos críticos de la red, con exclusión de las medidas correctoras internas. Así lo corroboran, a su parecer, el considerando 10 de dicho Reglamento y la sistemática general del artículo 74 del Reglamento 2015/1222, que se refiere al proceso de asignación de capacidad.
- 48 A continuación, las demandantes aducen que ninguna base jurídica permite llevar a cabo tal ampliación del ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada. En particular, este amplio ámbito de aplicación no puede justificarse por consideraciones relativas al principio de quien contamina paga o a los supuestos incentivos que resultan del ámbito de aplicación así determinado.
- 49 Por último, sostienen que la ampliación del ámbito de aplicación a todos los elementos de la red de transporte tampoco puede justificarse por consideraciones relativas a la seguridad de la operación.
- 50 La República Federal de Alemania apoya en general las alegaciones formuladas por las demandantes, esgrimiendo a este respecto una argumentación basada en el tenor y en la génesis legislativa del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 51 La ACER rebate las alegaciones de las demandantes, apoyadas por la República Federal de Alemania.

Observaciones preliminares

- 52 Con carácter preliminar, en primer lugar, debe recordarse que la Sala de Recurso desestimó, en esencia, en los apartados 89 a 379 («First Consolidated Plea — Excessive scope of the RDCTCS and unlawful determination of XNEs»), 1078 a 1105 («Eighth Consolidated Plea — Polluter Pays

Principle») y 1126 a 1191 (páginas 203 a 212) («Fourteenth Consolidated Plea — ACER exceeded its competence and infringed the principle of conferral») de la resolución impugnada, las alegaciones basadas en la determinación contraria a Derecho del ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada.

- 53 Como se desprende esencialmente de los apartados 196 a 210 de la resolución impugnada, esta se basa en cierta medida en una interpretación del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 en el sentido de que refleja el principio de quien contamina paga. Del mismo modo, esta disposición exige determinar el origen de los flujos físicos que contribuyen a la congestión entre zonas sin limitar, en cambio, la asignación de los costes a las medidas correctoras aplicadas en relación con las congestiones en los interconectores.
- 54 Asimismo, como resulta, en esencia, de los apartados 173 a 180 de la resolución impugnada, la Sala de Recurso consideró que la metodología para el reparto de costes cuestionada era conforme con el artículo 74, apartado 2, del Reglamento 2015/1222, en la medida en que las acciones sobre los elementos de red incluidos en el ámbito de aplicación de dicha metodología tenían relevancia transfronteriza.
- 55 En segundo lugar, el examen del primer motivo supone determinar la base jurídica, el objeto y el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada, tal como fue confirmada por la resolución impugnada.
- 56 En un primer momento, por lo que respecta a la base jurídica y al objeto de la metodología en cuestión, procede señalar que esta fue adoptada de conformidad con el artículo 74 del Reglamento 2015/1222 y que el apartado 2 de dicha disposición establece la adopción de medidas de reparto de los costes de las medidas correctoras de relevancia transfronteriza. Así pues, la mencionada metodología tiene por objeto repartir entre los GRT los costes derivados de la activación de las medidas correctoras costosas, a saber, el redespacho y el intercambio compensatorio.
- 57 A este respecto, el artículo 2, punto 13, del Reglamento 2015/1222 define la «medida correctora» como «cualquier medida aplicada por uno o varios GRT, manual o automáticamente, para mantener la seguridad operativa».
- 58 Según el punto 26 de dicho artículo 2, el «redespacho» es una medida, incluida la reducción, activada por uno o varios GRT o gestores de redes de distribución a través de la alteración de la generación, el diagrama de carga, o ambos, a fin de cambiar los flujos físicos del sistema eléctrico y aliviar una congestión física o asegurar de otra manera la seguridad del sistema.
- 59 Por su parte, el punto 27 del citado artículo 2 del Reglamento 2019/943 define la expresión «intercambio compensatorio» como el intercambio entre zonas iniciado por los gestores de las redes entre dos zonas de oferta para aliviar la congestión física.
- 60 La congestión, que constituye un riesgo para la seguridad de la operación que requiere de una medida correctora, se define en el artículo 2, punto 4, del Reglamento 2019/943, como «una situación en la que todas las solicitudes por parte de participantes en el mercado de comerciar entre zonas de red no pueden ser acogidas, pues afectarían significativamente a los flujos físicos sobre elementos de la red que no pueden acoger tales flujos».

- 61 Las congestiones son generadas por flujos físicos. La metodología para el reparto de costes cuestionada define varios tipos de flujos físicos. En particular, el artículo 2, apartado 2, letra a), de la metodología para el reparto de costes cuestionada define el flujo asignado como «un flujo físico sobre un elemento de la red en el que la fuente y el receptor están situados en zonas de oferta distintas». Un flujo interno, a tenor del artículo 2, apartado 2, letra o), de dicha metodología, es «un flujo físico sobre un elemento de la red en el que la fuente, el receptor y el elemento de red completo están situados en la misma zona de oferta». Según lo dispuesto en la letra p) de la citada disposición, un flujo en bucle es «un flujo físico en un elemento de la red en el que la fuente y el receptor están situados en la misma zona, y el elemento de la red, o parte de este, se halla en una zona distinta».
- 62 Por otro lado, procede señalar que el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 dispone el reparto de los costes de las medidas correctoras destinadas a aliviar las congestiones entre dos zonas de oferta en función de la contribución a la congestión de los flujos resultantes de transacciones internas a una zona. En efecto, dispone, en particular, que, «al asignar los costes de las medidas correctoras entre los gestores de redes de transporte, las autoridades reguladoras analizarán en qué medida los flujos resultantes de transacciones internas a las zonas de oferta contribuyen a la congestión observada entre dos zonas de oferta, y asignarán los costes, en función de dicha contribución a la congestión, a los gestores de redes de transporte de las zonas de oferta que sean responsables de la creación de tales flujos, excepto en el caso de los costes inducidos por los flujos resultantes de transacciones internas a las zonas de oferta que estén por debajo del nivel esperado sin congestión estructural en una zona de oferta».
- 63 A este respecto, una zona de ofertas es, tal como la define el artículo 2, punto 65, del Reglamento 2019/943, «la mayor zona geográfica en la que los participantes en el mercado pueden intercambiar energía sin asignación de capacidad». En la actualidad, las zonas incluidas en la región CORE se corresponden, en la mayoría de los casos, con los territorios de los Estados miembros.
- 64 En un segundo momento, como se desprende del artículo 5, apartado 1, de la metodología para el reparto de costes cuestionada, para asignar los costes de las medidas correctoras es preciso identificar el elemento de red en el que se aplica efectivamente cada medida correctora.
- 65 Como se señala en los apartados 106 a 110 de la resolución impugnada, el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada no solo abarca los elementos de red entre zonas (interconectores), sino también todos los elementos de red internos con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV.
- 66 En efecto, la metodología para el reparto de costes cuestionada establece en su artículo 3, apartado 4, que todos los «elementos de la red de relevancia transfronteriza» pueden «tenerse en cuenta a efectos del reparto de costes».
- 67 Por una parte, la metodología para el reparto de costes cuestionada define los elementos de red de relevancia transfronteriza en su artículo 2, apartado 2, letra j), como «los elementos de la red [...] identificados por sus efectos transfronterizos y en los cuales toda vulneración de los límites de seguridad de la operación debe gestionarse de forma coordinada».
- 68 A este respecto, resulta de los apartados 106 a 110 de la resolución impugnada —y es pacífico entre las partes— que debe entenderse que el concepto de «elementos de red de relevancia transfronteriza» tiene el significado que le atribuye la definición contenida en el artículo 5 de la

metodología para el redespacho y el intercambio compensatorio coordinados en la región CORE, adoptada, de conformidad con el artículo 35, apartado 1, del Reglamento 2015/1222, mediante la Decisión n.º 35/2020 de la ACER, de 4 de diciembre de 2020, sobre la metodología para el redespacho y el intercambio compensatorio coordinados en la región CORE (en lo sucesivo, «metodología RDCT»), y en el artículo 5 de la metodología para la coordinación regional de la seguridad de la operación en la región CORE, adoptada, de conformidad con el artículo 76, apartado 1, del Reglamento (UE) 2017/1485 de la Comisión, de 2 de agosto de 2017, por el que se establece una directriz sobre la gestión de la red de transporte de electricidad (DO 2017, L 220, p. 1), mediante la Decisión n.º 33/2020 de la ACER, de 4 de diciembre de 2020, sobre la metodología para la coordinación regional de la seguridad de la operación en la región CORE (en lo sucesivo, «metodología ROSC»).

- 69 Así pues, el concepto de «elementos de la red de relevancia transfronteriza» se refiere, por una parte, a todos los elementos críticos de la red, de conformidad con los artículos 5, apartado 1, y 7 de las metodologías comunes de cálculo de la capacidad diaria e intradiaria, adoptadas mediante la Decisión n.º 02/2019 de la ACER, de 21 de febrero de 2019, sobre las propuestas presentadas por los GRT de la región CORE relativas a las metodologías comunes de cálculo de la capacidad diaria e intradiaria (en lo sucesivo, «metodologías CCM»), a saber, actualmente, los interconectores y los elementos de red internos determinados por los GRT con un factor de distribución de la transferencia de energía —tal como se define este concepto en el artículo 2, punto 22, del Reglamento (UE) n.º 543/2013 de la Comisión, de 14 de junio de 2013, sobre la presentación y publicación de datos de los mercados de la electricidad y por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CE) n.º 714/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2013, L 163, p. 1)— igual o superior al 5 % y, por otra parte, y en principio, a todos los elementos de red internos con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV.
- 70 Según la definición que figura en el artículo 2, punto 69, del Reglamento 2019/943, un elemento crítico de la red es «un elemento de la red, situado dentro de una zona de ofertas o entre ellas, tenido en cuenta en el proceso de cálculo de la capacidad [de intercambio entre zonas de oferta], que limita la cantidad de energía que puede intercambiarse [entre estas]».
- 71 Los elementos críticos de la red son, por consiguiente, bien interconectores, bien elementos internos con un factor de distribución de la transferencia de energía igual o superior al 5 %. A efectos de la metodología para el reparto de costes cuestionada, son elementos críticos de la red todos los elementos de la red de relevancia transfronteriza y los elementos de red internos con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV.
- 72 Por otra parte, respecto al concepto de «acciones de redespacho y de intercambio compensatorio de relevancia transfronteriza» cabe señalar que el artículo 3, apartado 1, de la metodología para el reparto de costes cuestionada precisa que se refiere a las acciones de redespacho y de intercambio compensatorio con repercusión transfronteriza, identificadas mediante la metodología RDCT y la metodología ROSC.
- 73 De ello resulta, como han confirmado las partes, que, a efectos de la metodología para el reparto de costes cuestionada, las acciones de redespacho y de intercambio compensatorio con relevancia transfronteriza son, en principio, todas las acciones de redespacho y de intercambio compensatorio que tengan por objeto aliviar una congestión en elementos de la red de relevancia transfronteriza.

Análisis del ámbito de aplicación

– Sobre la ampliación del ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada

- 74 Según las demandantes, deben excluirse del reparto los costes de las medidas correctoras atribuidos a los elementos de red internos que no sean críticos.
- 75 En particular, las demandantes sostienen que se han de excluir los costes atribuidos a los elementos no críticos de la red, puesto que las congestiones en esos elementos son «internas» y no encajan en la definición de congestión «interzonal».
- 76 Por consiguiente, procede examinar si las demandantes alegan fundadamente que el reparto de los costes de las medidas correctoras debe limitarse a los elementos críticos de la red, tal como resultan de las metodologías CCM, puesto que, según el artículo 2, punto 69, del Reglamento 2019/943, se trata de elementos que «[limitan] la cantidad de electricidad que puede intercambiarse». En consecuencia, solo una congestión en estos elementos sería una congestión entre zonas de oferta, en el sentido del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 77 En primer término, procede examinar si los elementos críticos de la red son los únicos que tienen relevancia transfronteriza en el sentido del artículo 74, apartado 2, del Reglamento 2015/1222.
- 78 Debe recordarse que, según el artículo 74, apartado 2, del Reglamento 2015/1222, la metodología para el reparto de costes cuestionada «[debe incluir] medidas de reparto de costes de acciones de relevancia transfronteriza». Por otro lado, el artículo 74, apartado 4, letra b), del mismo Reglamento establece que la metodología para el reparto de costes cuestionada debe definir «cuál de los costes en los que se incurra al utilizar la redistribución de carga o intercambio compensatorio para garantizar la firmeza de la capacidad de intercambio entre zonas de oferta, es apto para compartir entre todos los GRT de la región de cálculo de capacidad de intercambio», en el presente asunto, la región CORE.
- 79 Así pues, para determinar si la metodología para el reparto de costes cuestionada, tal como fue confirmada por la resolución impugnada, es compatible con el artículo 74, apartado 2, del Reglamento 2015/1222, es necesario examinar en qué medida las medidas correctoras cuyos costes pretende repartir dicha metodología tienen por objeto garantizar la firmeza de la capacidad interzonal.
- 80 Sin embargo, es preciso recordar que el Reglamento 2015/1222 es un acto de ejecución del Reglamento 2019/943, como se desprende del artículo 18, apartado 5, del Reglamento (CE) n.º 714/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1228/2003 (DO 2009, L 211, p. 15), posteriormente sustituido por el Reglamento 2019/943. Por lo tanto, es una norma jurídica de rango superior y posterior al Reglamento 2015/1222. Pues bien, salvo en el supuesto de que su sentido sea claro e inequívoco y, por consiguiente, no requiera interpretación alguna, las disposiciones de un reglamento de ejecución deben, en la medida de lo posible, ser objeto de una interpretación conforme con las disposiciones del Reglamento de base (sentencia de 28 de febrero de 2017, Canadian Solar Emea y otros/Consejo, T-162/14, no publicada, EU:T:2017:124, apartado 150). Así pues, el artículo 74 del Reglamento 2015/1222 debe interpretarse de conformidad con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

- 81 A este respecto, procede señalar que el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 no define ni los elementos de la red en los cuales las medidas correctoras aplicadas tienen por objeto aliviar las congestiones entre zonas de oferta, ni los elementos de la red que deben incluirse en el reparto de los costes de las medidas correctoras destinadas a aliviar tales congestiones.
- 82 En el mismo sentido, el artículo 2, punto 4, del Reglamento 2019/943 tampoco precisa cuáles son los elementos de la red en los que se producen las congestiones físicas, incluidas las asociadas al comercio interzonal.
- 83 Pues bien, el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 se refiere a los costes de las medidas correctoras activadas por los GRT para garantizar el comercio interzonal y, a continuación, exige asignar dichos costes entre los GRT en función de la medida en que los flujos resultantes de transacciones internas a las zonas de oferta contribuyan a la congestión observada entre dos zonas de oferta.
- 84 En consecuencia, atendiendo al objeto del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, es necesario determinar qué congestiones deben aliviarse de forma coordinada para garantizar el comercio interzonal, lo que, de conformidad con los apartados 79 y 80 de la presente sentencia, permitirá posteriormente determinar si las medidas correctoras contempladas por la metodología para el reparto de costes cuestionada tienen por objeto garantizar la firmeza de la capacidad de intercambio entre zonas de oferta, en el sentido del artículo 74, apartado 4, letra b), del Reglamento 2015/1222.
- 85 En segundo término, es importante observar que, para llevar a cabo tal análisis con objeto de determinar qué medidas correctoras permiten garantizar el comercio interzonal y, por lo tanto, se ven afectadas por el reparto de los costes, es preciso aclarar el papel de las medidas correctoras en el contexto del proceso de cálculo de capacidad interzonal regulado por las metodologías CCM y en el contexto del proceso de evaluación regional de la seguridad de la operación establecido por la metodología ROSC, de conformidad con el artículo 76, apartado 1, letra b), del Reglamento 2017/1485 (en lo sucesivo, «proceso CROSA»).
- 86 En primer lugar, se ha de señalar que el proceso de cálculo de capacidad interzonal comienza dos días antes del suministro de la electricidad y sirve para determinar la cantidad de energía que puede intercambiarse entre zonas de oferta dentro de los límites de seguridad de la operación.
- 87 El proceso de cálculo de capacidad se lleva a cabo únicamente en los elementos críticos de la red. Por una parte, los GRT pueden limitar, antes de la apertura del mercado, la cantidad de energía que pueden intercambiar los participantes, con el fin de respetar los límites de seguridad de la operación. Por otra parte, este proceso también utiliza medidas correctoras como el redespacho y el intercambio compensatorio. Estas medidas correctoras, que, de conformidad con el artículo 16, apartado 4, del Reglamento 2019/943, podrían activarse para maximizar la capacidad interzonal disponible, son contempladas por los GRT, pero aún no se despliegan.
- 88 En efecto, al calcular la capacidad interzonal no se activa medida correctora alguna y no se incurre en ningún coste.
- 89 En segundo lugar, debe observarse que las medidas correctoras costosas de redespacho y de intercambio compensatorio solo entran en juego en el marco del proceso CROSA, estrechamente asociado al cálculo de capacidad interzonal.

- 90 Con arreglo al artículo 76, apartado 1, letra b), inciso iii), del Reglamento 2017/1485, que regula la preparación coordinada de las medidas correctoras de relevancia transfronteriza y, como se desprende del artículo 3, apartado 2, letra b), de la metodología de seguridad (ROSC), el objetivo del proceso CROSA es coordinar, validar y aplicar las medidas correctoras de relevancia transfronteriza. Como resulta de los artículos 5 y 9 de dicha metodología ROSC, las medidas correctoras de relevancia transfronteriza son todas aquellas medidas que, cuando menos en algunos casos, son aptas para resolver las vulneraciones de los límites de corriente en los elementos de red de relevancia transfronteriza, a saber, en principio, todos los elementos críticos de red que se toman en consideración para el cálculo de la capacidad de intercambio entre zonas de oferta y los demás elementos de red con una tensión igual o superior a 220 kV.
- 91 Asimismo, según el considerando 12 y el artículo 5, apartado 1, de la metodología ROSC, el proceso CROSA garantiza, en principio, la seguridad de la operación de todos los elementos de red con una tensión igual o superior a 220 kV tras conocerse los resultados de mercado y asignarse la capacidad interzonal. En ese momento, los GRT disponen de información detallada sobre la energía que se inyectará en la red o se extraerá de esta.
- 92 El proceso CROSA comienza, de conformidad con los artículos 13 y 14, apartado 1, de la metodología ROSC, con la evaluación local de la seguridad de la operación por cada uno de los GRT en su propia red, lo que da lugar a la creación, por cada GRT, de un modelo de red individual.
- 93 A continuación, con arreglo al artículo 18 de la metodología ROSC, se facilitan los modelos de red individuales a los coordinadores regionales y estos los fusionan a fin de crear un modelo de red común para todas las horas del día, el cual incluye «un conjunto de datos de toda la Unión [Europea] [...] que describen las características [...] de una red energética», de conformidad con el artículo 2, punto 2, del Reglamento 2015/1222.
- 94 Cuando un flujo en un elemento de red rebasa el flujo máximo, es necesario preparar y aplicar una medida correctora al efecto de respetar los límites de seguridad de la operación.
- 95 Como se desprende del considerando 10 de la metodología ROSC, en el marco del proceso CROSA se prevé optimizar las medidas correctoras.
- 96 Más concretamente, esta optimización dentro del proceso CROSA, descrita en el artículo 2, apartado 1, letra p), de la metodología ROSC, implica determinar de manera precisa, en cada iteración, qué congestión debe gestionarse de forma coordinada y en qué elemento de red, sea este crítico o no.
- 97 De este modo, entre todas las medidas correctoras disponibles de los GRT, se identifica, para cada hora incluida en el modelo de red común, la medida correctora más eficiente y rentable, de conformidad con el artículo 76, apartado 1, letra b), inciso iii), del Reglamento 2017/1485, y capaz de resolver todas las congestiones en todos los interconectores y en todos los elementos de red internos con una tensión igual o superior a 220 kV en el modelo de red común, sin generar nuevas congestiones, con arreglo a los artículos 20, 23, 24 y 27, apartado 1, de la metodología ROSC.
- 98 En tercer término, a la luz de lo anterior, procede analizar si, como sostienen las demandantes, solo deben incluirse en el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada los costes derivados de las medidas correctoras aplicadas en los elementos críticos de la red (y, por ende, solo los interconectores o los elementos de red internos con un factor de

distribución de la transferencia de energía igual o superior al 5 %). A tal fin, como se ha señalado en el apartado 84 de la presente sentencia, es preciso determinar qué congestiones deben aliviarse de forma coordinada para garantizar el comercio interzonal.

- 99 A este respecto, en primer lugar, no puede ser contrario al artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 el mero hecho de que se incluyan, en el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada, los costes generados por la congestión en los elementos de red con una tensión igual o superior a 220 kV, ya que la citada disposición implica únicamente determinar cuáles son las congestiones que deben aliviarse de forma coordinada para garantizar el comercio interzonal.
- 100 En segundo lugar, el GRT puede utilizar un nivel máximo el 30 % de la capacidad de cada uno de los elementos críticos de la red para aliviar las congestiones en ellos, siempre que, como establece el artículo 16, apartado 8, párrafo primero, letra b), del Reglamento 2019/943, el 70 % de dicha capacidad siga estando disponible para el comercio interzonal, con arreglo al artículo 16, apartados 1 y 8, del Reglamento 2019/943.
- 101 Sin embargo, el hecho de que las congestiones puedan aliviarse utilizando hasta el 30 % de la capacidad de un subgrupo de elementos de red no implica que solo deban repartirse los costes de las medidas correctoras desplegadas en él.
- 102 En tercer lugar, es preciso señalar que la firmeza de la capacidad mínima del 70 % de cada elemento crítico de la red se obtiene del modo más eficiente mediante la optimización de las medidas correctoras activadas sobre todos los elementos de red con una tensión igual o superior a 220 kV. Así, dicha optimización de las medidas correctoras activadas sobre todos estos elementos permite alcanzar los objetivos del Reglamento 2019/943, en particular que las señales del mercado se verifiquen para aumentar la eficiencia y la seguridad del suministro, de conformidad con el artículo 1, letra a), del Reglamento 2019/943.
- 103 La referida optimización contribuye a rebajar los costes de las medidas correctoras, permitiendo así limitar la reducción de capacidad interzonal, como se infiere del artículo 16, apartado 4, del Reglamento 2019/943.
- 104 En cuarto lugar, cuando las medidas correctoras activadas por un GRT sobre los elementos internos no críticos de la red son parte de la solución óptima necesaria para mitigar también las congestiones en elementos críticos de la red, los costes relacionados con los primeros elementos deben repartirse entre los GRT de la misma manera que los correspondientes a los segundos. En consecuencia, la no inclusión de los elementos de red con una tensión igual o superior a 220 kV en el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de los costes daría lugar a una limitación injustificada, en particular a la luz del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, el cual exige que se repartan todos los costes de las medidas correctoras activadas para resolver una congestión entre zonas de oferta, con excepción de los costes relativos a los flujos que contribuyan a la congestión observada entre dos zonas de oferta que no superen el nivel de tolerancia.
- 105 Si el reparto de costes se limitara a los elementos críticos de la red, tal reparto resultaría aleatorio, ya que los costes asociados a la gestión de las congestiones se asignarían de manera diferente en función del elemento sobre el que se activara una medida correctora. Como observa

acertadamente la ACER, ello conduciría a una discriminación entre los diferentes elementos de red —y, por ende, entre los GRT propietarios de esos elementos— que no contempla la normativa de que se trata.

- 106 Por consiguiente, los flujos resultantes de transacciones internas que contribuyan a la congestión observada entre dos zonas de oferta, descritos en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, que reduzcan la capacidad de intercambio en los elementos críticos de la red, no pueden recibir un trato distinto en el reparto de los costes cuando esos flujos transiten por elementos no críticos de la red. Las medidas correctoras activadas en estos dos grupos de elementos son optimizadas con miras a resolver los problemas asociados a las congestiones.
- 107 En quinto lugar, las medidas correctoras activadas en elementos no críticos de la red pueden, en ocasiones, resolver las congestiones en elementos críticos de la red, como observa la ACER en respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal General.
- 108 En consecuencia, cuando estas medidas correctoras pueden contribuir a resolver tales congestiones en elementos críticos de la red, sus costes deben compartirse, de conformidad con el principio de quien contamina paga. En cambio, el hecho de que, en un momento dado, las referidas medidas correctoras no puedan contribuir a resolver una congestión en los elementos críticos de la red, no implica que los elementos en los que se activan tales medidas correctoras dejen de estar relacionados con el comercio interzonal. En efecto, por una parte, pese a lo anterior, estas medidas correctoras fueron escogidas en el marco del proceso CROSA, habida cuenta de las demás congestiones y medidas correctoras, con el fin de encontrar la solución óptima a nivel regional. Por otra parte, esta congestión, en la medida en que esté causada por un flujo transfronterizo, a saber, un flujo en bucle, tiene relevancia transfronteriza.
- 109 Además, como enuncia el considerando 35 del Reglamento 2019/943, en un mercado abierto y competitivo, los GRT deben ser compensados, tanto por los gestores de las redes de transporte de las que proceden los flujos transfronterizos como por los gestores de las redes donde estos flujos terminan, por los costes derivados de acoger en sus redes flujos eléctricos transfronterizos.
- 110 Así pues, según el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, para el comercio interzonal son potencialmente pertinentes las medidas correctoras en todos los elementos de la red incluidos en el proceso CROSA, con independencia de su factor de distribución de la transferencia de energía, que es un concepto recogido en las metodologías CCM que no puede determinar el reparto de los costes con arreglo a la citada disposición del Reglamento 2019/943.
- 111 En cualquier caso, procede observar que, si los GRT determinan que un elemento no crítico de la red con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV no puede en ningún caso contribuir a garantizar la seguridad regional y la firmeza de la capacidad interzonal asignada, pueden, de conformidad con los artículos 5, apartado 1, letra b), y 7, apartado 3, letra b), de la metodología ROSC, excluir dicho elemento del proceso CROSA y, por consiguiente, del reparto de costes.
- 112 En sexto lugar, en relación con el considerando 12 del Reglamento 2015/1222, que exige la coordinación entre las medidas correctoras transfronterizas e internas, debe señalarse que todas las medidas correctoras en el marco del proceso CROSA tienen relevancia transfronteriza, mientras que las demás son internas. Así pues, el proceso CROSA garantiza la coordinación con las medidas correctoras internas y vela también por la seguridad de los elementos de red «internos».

- 113 En ausencia de una gestión coordinada mediante el proceso CROSA, existiría el riesgo de vulnerar los límites de la seguridad de la operación, poniendo en peligro el comercio interzonal. En efecto, es preciso señalar que la operatividad de la red es un requisito *sine qua non* para la seguridad del suministro energético, dado que, como enuncia el considerando 2 del Reglamento 2015/1222, la electricidad solo puede llegar a los ciudadanos de la Unión a través de la red.
- 114 Por lo tanto, las congestiones «entre zonas» son todas las congestiones que se gestionan actualmente en la región CORE de forma coordinada en el marco del proceso CROSA. En consecuencia, el principio de quien contamina paga debe aplicarse a los costes de esta gestión coordinada.
- 115 Procede señalar que la coordinación y el reparto de los costes no dependen de si existe en un momento dado un intercambio o un flujo asignado concreto en un elemento de red, puesto que todas las medidas correctoras activadas en todos los elementos de la red, críticos y no críticos, con una tensión igual o superior a 220 kV, pueden contribuir a facilitar el comercio interzonal, mientras que la medida concreta en que lo hacen puede variar en función, en particular, de la topología de la red, de las condiciones de mercado y de los programas específicos de producción y consumo. Por lo tanto, no es posible excluir de entrada del ámbito de aplicación de la metodología de reparto de costes cuestionada los elementos de red con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV.
- 116 En séptimo lugar, como resulta del apartado 167 de la resolución impugnada, sin que ello haya sido rebatido por las partes, los elementos de red con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV fueron considerados elementos de relevancia transfronteriza en la medida en que, en ausencia de intercambios de energía, carecerían de congestión estructural. Además, como se desprende de dicho apartado, todos los GRT de la región CORE indicaron en la nota explicativa de la metodología ROSC que consideraban que esos elementos eran los más pertinentes para el proceso CROSA.
- 117 A este respecto, de la página 8 de la nota explicativa de la metodología ROSC, sobre la que, por lo demás, las partes tuvieron la oportunidad de exponer su parecer en la vista, se desprende que los GRT entendieron que los elementos de red más pertinentes para el proceso CROSA eran aquellos con un nivel de tensión de 220 kV y de 380 kV, «dado que estos elementos se [utilizaban] para facilitar los intercambios de energía entre zonas de oferta en el sistema energético europeo».
- 118 En la nota explicativa de la metodología ROSC, los GRT explicaron que los elementos de red con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV facilitan los intercambios de electricidad entre zonas de oferta en el sistema energético europeo. Sin embargo, los GRT no determinaron qué elementos debían tenerse en cuenta en el reparto de los costes de las medidas correctoras.
- 119 Por otro lado, en la región CORE se escogió el nivel de tensión de 220 kV debido a la configuración particularmente mallada de su red, siendo así que el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 no impedía escoger soluciones alternativas, como se aclaró en la vista.
- 120 Además, es pacífico entre las partes que, en este contexto, es necesario repartir los costes para alcanzar el objetivo de crear a escala europea un mercado de la electricidad integrado.
- 121 *A fortiori*, el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada no está definido geográficamente y no puede limitarse únicamente a los elementos de red situados en la frontera entre dos zonas de oferta o a los interconectores entre las redes nacionales de los Estados

miembros. En cambio, como se ha señalado en el apartado 84 de la presente sentencia, el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 exige identificar qué congestiones deben aliviarse de forma coordinada para garantizar el comercio interzonal.

- 122 Habida cuenta de lo anterior, las demandantes se equivocan al sostener que la resolución impugnada es contraria al artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, ya que solo deben incluirse en el reparto de los costes los elementos críticos de la red.
- 123 En la región CORE, todas las congestiones aliviadas mediante las medidas correctoras activadas con arreglo a la metodología ROSC, establecida por la Decisión n.º 33/2020 y confirmada por la resolución impugnada, corresponden a «congestiones entre [...] zonas» contempladas en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 124 Asimismo, debe observarse que, en la región CORE, todas las medidas correctoras activadas de conformidad con la metodología ROSC establecida por la Decisión n.º 33/2020 contribuyen a garantizar la firmeza de la capacidad de intercambio entre zonas de oferta, de conformidad con el artículo 74, apartado 4, letra b), del Reglamento 2015/1222.
- 125 Por lo tanto, la resolución impugnada tampoco puede considerarse contraria al artículo 74 del Reglamento 2015/1222, interpretado de conformidad con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943. En consecuencia, la Sala de Recurso de la ACER desestimó acertadamente el recurso interpuesto contra la metodología para el reparto de costes cuestionada.
- 126 Las alegaciones formuladas por las demandantes contra la resolución impugnada no pueden invalidar esta conclusión.
- 127 Para empezar, es cierto que, como sostienen las demandantes, los GRT están legalmente obligados a garantizar la seguridad de la operación, con independencia del eventual reparto de los costes. Sin embargo, procede señalar que la gestión de las congestiones en todos los elementos con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV implica necesariamente que todos los GRT estén coordinados y que los costes derivados de esta coordinación se repartan entre ellos, con el fin de compensarles por todas sus intervenciones necesarias para garantizar el comercio interzonal.
- 128 Seguidamente, a propósito de la alegación de las demandantes de que una congestión en un elemento no crítico de la red es una congestión «puramente interna» cuyos costes no pueden asignarse sobre la base del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, debe observarse que, en el contexto de la aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada, los costes relativos a los elementos no críticos de la red únicamente son asignados de conformidad con esta disposición en el supuesto de que la congestión que se produzca en ellos esté causada por flujos en bucle, tal como se definen en el apartado 61 de la presente sentencia, que superen el nivel de tolerancia a que se refiere el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 129 Según el considerando 6 de la metodología para el reparto de costes cuestionada, los flujos en bucle que superan el nivel de tolerancia son el principal desencadenante de congestiones cuyos costes se reparten. Ello resulta de la apreciación de que las congestiones causadas por flujos internos corren a cargo del propietario del elemento de red congestionado, mientras que, como se desprende del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, los costes generados por flujos resultantes de transacciones internas que contribuyen a la congestión observada entre dos zonas de oferta deben repartirse proporcionalmente entre los GRT.

- 130 Pues bien, un flujo en bucle es un «flujo transfronterizo» en el sentido del artículo 2, punto 3, del Reglamento 2019/943, a saber «un flujo físico de electricidad en una red de transporte de un Estado miembro que procede de la incidencia de la actividad de productores, los clientes, o ambos, fuera de dicho Estado miembro en su red», el cual no se limita a elementos críticos de la red.
- 131 Por lo tanto, una congestión causada por un flujo transfronterizo, como un flujo en bucle, no puede calificarse de congestión «puramente interna» excluida del ámbito de aplicación del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 132 Además, cuando una congestión en un elemento no crítico de la red solo esté causada por flujos internos, los costes de las medidas correctoras destinadas a resolver esa congestión los sufragará, en cualquier caso, el propietario de ese elemento de red, de conformidad con el artículo 76, apartado 1, letra b), inciso v), del Reglamento 2017/1485. Así, contrariamente a lo alegado por las demandantes, el principio de que quien contamina paga sigue siendo la excepción a la regla, ya que este principio solo se aplica *de facto* a los flujos en bucle que superen el nivel de tolerancia, mientras que el principio de que el propietario paga se aplica a otros flujos, como los flujos en bucle que estén por debajo del nivel de tolerancia y los flujos internos.
- 133 Por añadidura, una congestión que no es una congestión «entre zonas de oferta» en el sentido del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 es la que se produce en los elementos de red excluidos de la coordinación regional de la seguridad de la operación, bien porque así lo hayan decidido los GRT, bien porque se trate de elementos excluidos desde el principio de la aplicación coordinada de medidas correctoras, a saber, los elementos de red con un nivel de tensión inferior a 220 kV.
- 134 A continuación, es preciso señalar que la única excepción a la regla establecida en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, según la cual deben repartirse los costes asociados a las medidas correctoras relativas a flujos resultantes de transacciones internas que contribuyen a la congestión observada entre dos zonas de oferta, es la relativa a los flujos de este tipo que no superen el nivel de tolerancia, cuyos costes debe sufragar el propietario del elemento de red congestionado.
- 135 A este respecto, debe observarse que, contrariamente a lo que sostienen las demandantes, el legislador no quiso excluir del reparto de costes a un grupo de elementos de red, ya que estableció, en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, la asignación de los costes generados por el alivio coordinado de las congestiones entre zonas.
- 136 De igual modo, el hecho de que el artículo 76, apartado 1, letra b), inciso v), del Reglamento 2017/1485 contemple la posibilidad de adoptar otras metodologías al fin de repartir los costes de las diferentes medidas correctoras a que se refiere el artículo 22 de dicho Reglamento, completando, cuando proceda, la metodología común desarrollada de conformidad con el artículo 74 del Reglamento 2015/1222, carece de pertinencia para la interpretación del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, que es, además, una norma de rango superior.
- 137 Seguidamente, procede desestimar la alegación de las demandantes según la cual el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada, tal como fue confirmado por la resolución impugnada, es contrario al artículo 291 TFUE o carece de base jurídica, en la medida en que la ACER amplió el ámbito de aplicación previsto por la normativa.

- 138 En particular, las medidas correctoras sobre los elementos de red con un nivel de tensión igual o superior a 220 kV permiten el comercio interzonal, ayudan a prevenir la reducción de capacidad interzonal y garantizan la firmeza de dicha capacidad, de conformidad con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 139 Del mismo modo, y dado que el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada es conforme con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, no puede reprocharse a la ACER que lo ampliara más allá de lo que establece el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, basándose en el principio de que quien contamina paga.
- 140 Por último, tampoco puede prosperar la alegación formulada en la vista por la República Federal de Alemania, basada en la génesis legislativa del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, según la cual el legislador quiso excluir del reparto entre los GRT los costes derivados de las medidas correctoras desplegadas sobre los elementos situados dentro de las zonas de oferta cuando, al redactar esta disposición, rehusó modificar su tenor sustituyendo la parte de frase «la congestión observada entre dos zonas de oferta» por la expresión «la congestión observada entre las zonas de oferta y dentro de ellas».
- 141 A este respecto, con independencia de si la República Federal de Alemania puede basarse en documentos relativos a la negociación tripartita legislativa para demostrar cuál era la voluntad del legislador cuando adoptó el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, basta señalar que la posible negativa a incluir expresamente las congestiones dentro de una zona de oferta no es determinante para saber cuáles son los elementos que han de tomarse en consideración para apreciar el grado de contribución a las congestiones «entre dos zonas de oferta».
- 142 Como se desprende de los apartados 81 a 84 y 135 de la presente sentencia, el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 no define los elementos de la red que deben incluirse en el reparto de los costes derivados de las medidas correctoras destinadas a aliviar las congestiones entre zonas, lo que no significa que el legislador pretendiera excluir del reparto de los costes a un grupo de elementos de red.
- 143 Por lo tanto, procede desestimar las alegaciones de las demandantes según las cuales, sobre la base del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 y del artículo 74 del Reglamento 2015/1222, deben excluirse de la metodología para el reparto de costes cuestionada los elementos de red internos que no sean «críticos».

– *Sobre los incentivos derivados de la inclusión de los elementos no críticos de la red en el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada*

- 144 Por lo que respecta a la alegación de las demandantes relativa a los incentivos, supuestamente erróneos, que resultan de incluir en el ámbito de aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada los elementos de red con una tensión igual o superior a 220 kV, es preciso recordar que el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 impone a los GRT la obligación de sufragar los costes de las medidas correctoras asociados a los flujos resultantes de transacciones internas que contribuyan a la congestión observada entre dos zonas de oferta sin superar el nivel de tolerancia. Esto anima a los GRT a estructurar su propia red de modo que esta pueda acoger tales flujos cuando estos no superen el nivel de tolerancia, el cual corresponde al nivel de flujos en bucle esperado sin congestión estructural en una zona de oferta.

- 145 En cambio, el marco jurídico pertinente no obliga a los GRT a estructurar sus redes de forma que acojan los flujos en bucle que estén por encima del nivel de tolerancia mencionado en el apartado 144 de la presente sentencia. En efecto, estos flujos son, por naturaleza, inesperados e imprevisibles y escapan al control del GRT.
- 146 Sobre este particular, cabe señalar que, como se indica en el considerando 27 del Reglamento 2019/943, la reducción de los efectos de los flujos en bucle y de las congestiones internas en el comercio interzonal es uno de los objetivos principales que pretendía alcanzar el legislador europeo al establecer este marco normativo.
- 147 Del mismo modo, de la página 59 de la evaluación de impacto de la Comisión, de 30 de noviembre de 2016, efectuada en el contexto de la elaboración del paquete legislativo en materia de energía [SWD(2016) 410], se desprende que los flujos en bucle pueden reducir la capacidad interzonal y dar lugar a un redespacho fuera de mercado y costoso, y a importantes distorsiones de los precios y señales de inversión en las zonas vecinas. Esto entraña una pérdida considerable de prosperidad.
- 148 Además, la exclusión de los elementos no críticos de la red conduciría a una situación en la que el GRT emisor de los flujos en bucle carecería de incentivos para invertir lo suficiente en su red, ya que no sufragaría el coste total de las medidas correctoras necesarias para resolver las congestiones que él mismo causó. En efecto, solo este GRT, que es conocedor y responsable de su red, puede adoptar otras medidas necesarias, como la reconfiguración de su zona o la realización de inversiones en su red. En este contexto, debe recordarse que, según el artículo 35, apartado 5, del Reglamento 2019/943, cada GRT es responsable de su propia red y, por ende, los GRT vecinos no deben soportar las consecuencias de sus problemas internos.
- 149 Además, si cada uno de los dos GRT responsables y vecinos se viera incentivado a invertir en su propia red, ya sea para acoger o para reducir los flujos en bucle, y ambos no actuaran de forma coordinada, ello conduciría a una inversión excesiva y a una asignación inadecuada de los recursos, como señaló acertadamente la ACER en los puntos 110 a 115 de su escrito de contestación a la demanda.
- 150 A la luz de las consideraciones anteriores, procede observar que las demandantes solicitan, en esencia, que se las exima de los costes que ocasionan, con sus flujos en bucle por encima del nivel de tolerancia, a los demás GRT en los elementos no críticos de sus redes, aun cuando las medidas correctoras sobre esos elementos contribuyan a garantizar el comercio interzonal.
- 151 Por lo demás, tal enfoque sería contrario al principio de solidaridad energética, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia.
- 152 El principio de solidaridad energética conlleva derechos y obligaciones tanto para la Unión como para los Estados miembros, y la Unión está sujeta a una obligación de solidaridad frente a los Estados miembros y estos a una obligación de solidaridad entre ellos y con respecto al interés común de la Unión y de las políticas que esta lleva a cabo (sentencia de 15 de julio de 2021, Alemania/Polonia, C-848/19 P, EU:C:2021:598, apartado 49).
- 153 En estas circunstancias, sería contrario a dicho principio permitir que los GRT emisores de flujos en bucle en tránsito por otras zonas de oferta eludan los costes de las medidas correctoras, activadas en pro del interés común con el fin de optimizar la capacidad interzonal, garantizando, al mismo tiempo, de la manera más eficiente posible, la seguridad de la red, lo cual redundaría en beneficio de todos los GRT y, por ende, de los consumidores de electricidad.

154 Habida cuenta de las apreciaciones anteriores, procede desestimar el primer motivo.

Sobre el segundo motivo, relativo a la descomposición de los flujos

155 Mediante su segundo motivo, las demandantes alegan que es ilegal el método de descomposición de los flujos empleado en la metodología de reparto de costes cuestionada, tal como fue confirmada por la resolución impugnada.

156 El segundo motivo se divide en dos partes.

157 Mediante la primera parte, las demandantes sostienen que el método empleado para la descomposición de los flujos, a saber, el método de colorear la potencia del flujo energético (en lo sucesivo, «método PFC»), no es adecuado, por lo que su aplicación conduce a resultados erróneos.

158 Mediante la segunda parte, las demandantes critican, en particular, el trato reservado a los elementos de red relativos al transporte de corriente continua.

Sobre la primera parte, relativa al carácter inadecuado del método PFC

159 Mediante la primera parte del segundo motivo, las demandantes sostienen que el método PFC no es adecuado para la descomposición de los flujos, en la medida en que da lugar a resultados erróneos.

160 A este respecto, las demandantes formulan múltiples imputaciones, clasificadas en cuatro grupos.

161 Mediante el primer grupo de imputaciones, las demandantes alegan que, dado el modo en que fue concebido, el método PFC no es adecuado para descomponer correctamente los flujos.

162 Mediante el segundo grupo de imputaciones, reprochan a la Sala de Recurso que no examinara efectivamente las alegaciones por ellas formuladas contra la Decisión n.º 30/2020.

163 Mediante el tercer grupo de imputaciones, las demandantes alegan que el método PFC da lugar, en varios aspectos, a resultados poco realistas.

164 Mediante el cuarto grupo de imputaciones, las demandantes sostienen que, dado el modo en que fue concebido, el método PFC no cumple los criterios jurídicos establecidos.

165 La ACER rebate las alegaciones de las demandantes.

– Observaciones preliminares

166 La descomposición de los flujos es una etapa necesaria en el contexto del reparto de los costes de las medidas correctoras.

167 La importancia de la descomposición de los flujos radica en que esta proporciona los datos de entrada necesarios para el posterior reparto de los costes. Así pues, si los flujos se descomponen de manera incorrecta, esta descomposición incide inexorablemente en los resultados del reparto de los costes.

- 168 La descomposición de los flujos tiene por objeto determinar los tipos de flujos que generan congestiones en elementos de la red.
- 169 En efecto, de conformidad con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, es preciso determinar los flujos que contribuyen a una congestión entre zonas de oferta.
- 170 Los diferentes flujos, por ejemplo los flujos internos o los flujos en bucle, que deben identificarse a efectos del reparto de costes, concretan los orígenes y los destinos divergentes de los «tramos» calculados a partir de un flujo físico completo, que es el único que se puede medir.
- 171 Así, la descomposición de los flujos es un proceso mediante el cual, por una parte, se divide el flujo completo en distintos tramos y, por otra, se calcula la proporción correspondiente a estos tramos.
- 172 A efectos de esta descomposición de los flujos, la metodología para el reparto de costes cuestionada se basa en el método PFC. Como se desprende del documento explicativo de 22 de febrero de 2019 que acompaña la propuesta de metodología para el reparto de costes de 27 de marzo de 2019, este método se desarrolló con el objetivo principal de mantener la compatibilidad con el modelo de mercado zonal europeo y, al mismo tiempo, permitir una segmentación completa de los flujos de electricidad para cada elemento de red del sistema eléctrico.
- 173 En este contexto, las demandantes formulan diversas imputaciones contra la resolución impugnada, en la medida en que rechaza sus alegaciones ante la Sala de Recurso.

– *Sobre la motivación de la resolución impugnada*

- 174 Mediante la primera parte de su segundo motivo, las demandantes critican el método PFC en lo que respecta a los elementos de red que transportan corriente alterna.
- 175 En sus imputaciones contra la resolución impugnada, las demandantes critican, en particular, que la Sala de Recurso no llevara a cabo un verdadero examen de sus alegaciones contra el método PFC empleado para la descomposición de los flujos.
- 176 De conformidad con la jurisprudencia, al analizar las apreciaciones de orden técnico y económico complejas que figuran en una decisión de la ACER, la Sala de Recurso no puede limitarse a un control del error manifiesto de apreciación, sino que, basándose en la competencia pericial de sus miembros, debe examinar si las alegaciones formuladas ante ella son idóneas para demostrar que las consideraciones en las que se basa dicha decisión adolecen de errores (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de noviembre de 2020, Aquind/ACER, T-735/18, EU:C:2020:542, apartado 69).
- 177 A este respecto, procede recordar que la composición de la Sala de Recurso cumple las exigencias necesarias para efectuar un control completo de las decisiones de la ACER. Si sus miembros han de contar con experiencia previa en el sector de la energía, es porque disponen o deben disponer de los conocimientos técnicos necesarios para proceder a un examen en profundidad de los recursos. En efecto, el legislador de la Unión ha pretendido dotar a la Sala de Recurso de la pericia necesaria para que pueda proceder ella misma a apreciaciones sobre hechos de carácter técnico y económico complejos relacionados con la energía (sentencia de 9 de marzo de 2023, ACER/Aquind, C-46/21 P, EU:C:2023:182, apartados 63 y 64).

- 178 Sin embargo, el examen de la cuestión de si, en el presente asunto, la Sala de Recurso efectuó su control con la profundidad necesaria conforme a la jurisprudencia citada en el apartado 176 anterior presupone que el Tribunal General esté en condiciones de llevar a cabo tal examen, en particular a la luz de la motivación proporcionada en la resolución impugnada. En este contexto, el Tribunal General debe examinar de oficio un motivo basado en la falta de motivación de la resolución impugnada en la parte de esta dedicada al método PFC, empleado para la descomposición de los flujos.
- 179 A este respecto, procede recordar que la falta o insuficiencia de motivación es un vicio sustancial de forma en el sentido del artículo 263 TFUE y constituye un motivo de orden público que puede, e incluso debe, ser examinado de oficio por el juez de la Unión (véase, la sentencia de 9 de marzo de 2023, *Les Mousquetaires e ITM Entreprises/Comisión*, C-682/20 P, EU:C:2023:170, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 180 Habida cuenta de lo anterior, en el marco de la diligencia de ordenación del procedimiento de 5 de mayo de 2023, el Tribunal General instó expresamente a las partes a pronunciarse sobre el «carácter suficiente de la motivación de la parte de la resolución impugnada dedicada al examen de la objeción planteada por las demandantes respecto al método PFC».
- 181 Además, debe señalarse que, conforme a reiterada jurisprudencia, el alcance de la obligación de motivación depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que este haya sido adoptado. La motivación debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que, por una parte, los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada, a fin de poder defender sus derechos y comprobar si la decisión está fundada y, por otra, el juez de la Unión pueda ejercer su control de legalidad. No se exige que la motivación especifique todos los elementos de hecho y de Derecho pertinentes, en la medida en que la cuestión de si la motivación de un acto cumple las exigencias del artículo 296 TFUE debe apreciarse en relación no solo con su tenor, sino también con su contexto, así como con el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencias de 2 de abril de 1998, *Comisión/Sytraval y Brink's France*, C-367/95 P, EU:C:1998:154, apartado 63, y de 30 de noviembre de 2011, *Sniace/Comisión*, T-238/09, no publicada, EU:T:2011:705, apartado 37).
- 182 En particular, el autor del acto no está obligado a pronunciarse sobre todas las alegaciones que las partes interesadas formulen ante él. Basta con que exponga los hechos y las consideraciones jurídicas que tengan una importancia esencial en la sistemática de dicho acto (véase la sentencia de 1 de julio de 2008, *Chronopost y La Poste/UFEX y otros*, C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375, apartado 96 y jurisprudencia citada).
- 183 Del mismo modo, la suficiencia de una motivación debe apreciarse también en relación con el interés que los destinatarios del acto puedan tener en recibir explicaciones. Por consiguiente, un acto lesivo está suficientemente motivado cuando tiene lugar en un contexto conocido por el interesado, permitiéndole comprender el alcance de la medida adoptada respecto a él (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de julio de 2021, *Comisión/Landesbank Baden-Württemberg y JUR*, C-584/20 P y C-621/20 P, EU:C:2021:601, apartado 104 y jurisprudencia citada).
- 184 Procede recordar además que la obligación de motivación constituye un requisito sustancial de forma que debe distinguirse de la cuestión del fundamento de las razones dadas, pues este pertenece al ámbito de la legalidad material del acto controvertido. En efecto, la motivación de una decisión consiste en expresar formalmente las razones en las que se basa esa decisión. Si tales

razones incurren en errores, estos vician la legalidad material de la decisión, pero no su motivación, que puede ser suficiente aunque exprese unas razones equivocadas. De ello se deriva que las imputaciones y alegaciones que tienen por objeto impugnar el carácter fundado del acto controvertido carecen de pertinencia en el marco de un motivo basado en la falta o la insuficiencia de motivación [véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de marzo de 2022, Comisión/Freistaat Bayern y otros, C-167/19 P y C-171/19 P, EU:C:2022:176, apartado 77, y de 13 de mayo de 2020, Koenig & Bauer/EUIPO (we're on it), T-156/19, no publicado, EU:T:2020:200, apartado 55 y jurisprudencia citada].

- 185 Dado que, en el presente asunto, la Sala de Recurso debía efectuar, conforme a la jurisprudencia recordada en los apartados 176 y 177 anteriores, un examen completo de la Decisión n.º 30/2020, incluidas las apreciaciones contenidas en esta sobre hechos de carácter técnico y económico complejos relacionados con la energía, sin poder limitarse a un control del error manifiesto de apreciación, la motivación proporcionada por esta debía permitir, por una parte, al destinatario de la resolución impugnada poder defender sus derechos y comprobar si dicha Decisión estaba fundada y, por otra parte, al juez de la Unión ejercer su control.
- 186 En efecto, a falta de una motivación suficiente, las demandantes y el Tribunal General no podrían examinar si la Sala de Recurso procedió efectivamente a un examen de las alegaciones formuladas ante ella conforme a las exigencias recordadas en los apartados 176 y 177 de la presente sentencia.
- 187 Procede examinar a la luz de estas consideraciones el motivo, planteado de oficio por el Tribunal General, relativo a la motivación de la resolución impugnada en lo que concierne al método PFC, empleado para la descomposición de los flujos.
- 188 En su recurso ante la Sala de Recurso, las demandantes expusieron de manera detallada su crítica contra la Decisión n.º 30/2020. Alegaron que el método PFC adolecía de una serie de errores de concepción, lo que tenía como consecuencia que este arrojará resultados erróneos.
- 189 En particular, las demandantes criticaron el método PFC por no tener en cuenta las realidades físicas. A este respecto, debe recordarse que, según el marco normativo, se requería un enfoque que reflejara con exactitud la realidad física. En efecto, solo un flujo físico de electricidad puede dar lugar a una congestión y, por lo tanto, la metodología para el reparto de costes únicamente puede repartir los costes derivados de medidas correctoras entre los flujos que contribuyan efectivamente a congestiones. Pues bien, las demandantes alegan que, atendiendo a la «Ley de Kirchhoff de la vía de menor resistencia», los intercambios de electricidad tienen lugar a través de la conexión más corta entre el punto de producción y el punto de consumo, con independencia de las fronteras de las zonas de oferta y de los intercambios de electricidad contratados. Sin embargo, a juicio de las demandantes, el método PFC obvia este dato científico y solo se admite el intercambio de electricidad entre un punto de producción y un punto de consumo en zonas distintas si, habida cuenta de todos los intercambios transfronterizos contratados consolidados, la zona de oferta en la que se halle el punto de producción tiene una posición neta positiva y si, habida cuenta de todos los intercambios transfronterizos contratados consolidados, la zona de oferta en la que se halle el punto de consumo tiene una posición neta negativa. Por consiguiente, en función de la posición neta de las zonas de oferta de afectadas, el método PFC identifica flujos internos y flujos en bucle, en lugar de admitir un flujo transfronterizo. Por lo tanto, siempre a juicio de las demandantes, el método PFC, haciendo abstracción de las «leyes naturales», propicia la identificación de flujos en bucle que no existen en realidad. Por último, el método PFC tampoco está justificado por consideraciones relativas a la configuración zonal del mercado de la electricidad en la Unión.

- 190 Según el índice de la resolución impugnada, las cuestiones planteadas por las demandantes ante la Sala de Recurso en relación con la descomposición de los flujos se abordan en el marco del «tercer motivo consolidado», en los apartados 407 a 587 (páginas 61 a 87) de la resolución impugnada. En el marco de este «tercer motivo consolidado», los apartados 407 a 551 (páginas 61 a 81) de la resolución impugnada se refieren a los elementos de red que transportan corriente alterna, que son objeto de la primera parte del presente motivo, mientras que los apartados 552 a 587 (páginas 82 a 87) de la resolución impugnada versan sobre los elementos de red que transportan corriente continua, los cuales son objeto de la segunda parte del presente motivo.
- 191 En cambio, según el índice de la resolución impugnada, los apartados 588 a 631 de esta se refieren al «cuarto motivo consolidado», relativo al peso excesivo concedido a los flujos en bucle y a los flujos internos procedentes de las zonas de oferta importadoras, motivo este que, como se desprende de los apartados pertinentes de la resolución impugnada, no fue invocado por las demandantes en el presente asunto, sino por la parte demandante en el asunto *Polskie sieci elektroenergetyczne/ACER* (T-484/21). En estas circunstancias, a efectos del examen del cumplimiento de la obligación de motivación, no procede tener en cuenta los apartados 588 a 631 de la resolución impugnada, a menos que en ellos se haga referencia a los apartados 407 a 551 de dicha resolución.
- 192 Pues bien, es preciso señalar que el razonamiento desarrollado en los apartados 407 a 551 de la resolución impugnada no ofrece, pese a su extensión, una motivación conforme con las exigencias recordadas en los apartados 181 a 183 de la presente sentencia.
- 193 En primer término, el hecho de que el examen del «tercer motivo consolidado» se extienda a lo largo de unos 150 apartados de la resolución impugnada no es por sí mismo indicativo de que se trate de un examen riguroso y detallado de las alegaciones formuladas por las demandantes ante la Sala de Recurso. En efecto, esta parte de la resolución impugnada es extensa debido en gran medida a la manera en que está redactada, a saber, aborda el mismo tema en múltiples ocasiones a la luz de las diferentes disposiciones del Derecho o de los elementos fácticos invocados, lo que implica numerosas remisiones y reiteraciones.
- 194 En segundo término, es preciso señalar que, con carácter general, la Sala de Recurso se limitó varias veces en la resolución impugnada a enunciar afirmaciones generales, sin responder efectivamente a las alegaciones de las demandantes, para, a continuación, apoyarse en esas mismas afirmaciones en las fases siguientes del examen. Así pues, la Sala de Recurso crea la apariencia de un razonamiento detallado, pero sin responder verdaderamente a las alegaciones de las demandantes.
- 195 En tercer término, por lo que respecta, en concreto, a la alegación de las demandantes basada en que el método PFC no tiene en cuenta las leyes naturales y conduce así a la identificación de flujos en bucle que no existen en realidad, el núcleo del razonamiento de la Sala de Recurso se expone, como afirmó la ACER en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal General, en los apartados 421 a 461 de la resolución impugnada.
- 196 Sin embargo, es preciso observar que los apartados 421 a 432 (páginas 65 y 66) de la resolución impugnada, que figuran bajo el epígrafe 3.2 «Descomposición de flujos en la [metodología para el reparto de costes cuestionada]», se limitan, en lo tocante a la respuesta a las imputaciones formuladas por las demandantes, a la apreciación, en el apartado 424 (página 65), de que «existen varios métodos de descomposición de los flujos».

- 197 Los apartados 433 a 451 (páginas 66 a 69) de la resolución impugnada, contenidos bajo el epígrafe 3.3 «El método PFC obvia la distancia eléctrica, crea flujos ficticios y, por ende, obstaculiza una asignación de costes razonable», se limitan, por lo que respecta a la respuesta a las imputaciones formuladas por las demandantes, a una serie de afirmaciones de carácter general y abstracto sin responder verdaderamente a las alegaciones de las demandantes.
- 198 En el apartado 437 (página 67) de la resolución impugnada, únicamente se indica que «las partes 3.1 y 3.2 demuestran que, desde el punto de vista técnico [...] coexisten varios métodos válidos para la descomposición de los flujos».
- 199 No obstante, procede señalar que, en el examen de las «partes 3.1 y 3.2» de la resolución impugnada, solo se declaró la existencia de varios métodos de descomposición de los flujos. En cambio, la Sala de Recurso no alcanzó conclusión alguna en cuanto a la «validez» de los distintos métodos.
- 200 Del apartado 439 (página 67) de la resolución impugnada se infiere que la Sala de Recurso consideró que el uso de las pautas de variación de la generación no convierte en ficticios el método PFC o alguna de sus partes. Se añade que el uso de las pautas de variación de la generación es una característica de los métodos de cálculo de capacidad.
- 201 Sin embargo, por una parte, debe señalarse que las demandantes, en el marco de otra imputación formulada ante la Sala de Recurso, alegaron que las pautas de variación de la generación, precisamente por estar concebidas para el cálculo de capacidad de intercambio, no podían tenerse en cuenta en el contexto de la descomposición de los flujos. Por otra parte, la referencia al uso de las pautas de variación de la generación no responde a las alegaciones de las demandantes según las cuales el método PFC, al no tener en consideración, *ab initio*, la distancia eléctrica, adolece de un error de concepción.
- 202 En el apartado 447 (página 68) de la resolución impugnada, la Sala de Recurso concluye que «considera que el método PFC no se basa en flujos ficticios».
- 203 Sin embargo, los apartados anteriores no permiten comprender los motivos que llevaron a la Sala de Recurso a rechazar la objeción de las demandantes según la cual el método PFC conduce a la identificación de flujos en bucle que en realidad no existen.
- 204 En el apartado 451 (página 69) de la resolución impugnada, la Sala de Recurso concluye que «el método [Full Line Decomposition (FLD)] no es un método de descomposición de flujos adecuado».
- 205 Sin embargo, en la medida en que se cuestiona el método PFC, el razonamiento de la Sala de Recurso basado en la posible incompatibilidad del método FLD con la distribución del mercado en zonas de oferta no responde a la alegación de las demandantes, que critican el método PFC.
- 206 Aun cuando se admitiera que el razonamiento relativo al método FLD debiera entenderse como una respuesta implícita a las imputaciones de las demandantes contra el método PFC, dicho razonamiento no deja claros los motivos que llevaron a la Sala de Recurso a rechazar las objeciones planteadas ante ella por las demandantes.

- 207 En efecto, en el apartado 449 (página 68) de la resolución impugnada se indica que «la distancia eléctrica [...] solo puede aplicarse plenamente en un modelo de mercado nodal» y que, «sin embargo, si el modelo de mercado aplicable fuera el nodal, no habría ni [...] [flujos en bucle] ni [...] necesidad de llevar a cabo una descomposición de los flujos».
- 208 Pues bien, por una parte, la imposibilidad alegada de tener «plenamente» en cuenta la distancia eléctrica no significa que no sea necesario tomarla en consideración para obtener una descomposición de los flujos correcta o que el método PFC tenga debidamente en cuenta la distancia eléctrica.
- 209 Por otra parte, tampoco se infiere de la afirmación reproducida en el apartado 207 de la presente sentencia que la falta de consideración de la distancia eléctrica por el método PFC, criticada por las demandantes, sea consustancial al modelo zonal, en el cual se basa el mercado de la electricidad en la Unión, y que este modelo zonal no permita tener en cuenta la distancia eléctrica.
- 210 Los apartados 452 a 462 (páginas 69 y 70) de la resolución impugnada, bajo el epígrafe 3.4 «El método PFC infringe el artículo 16, apartado 13, [del Reglamento 2019/943 y el principio de que quien contamina paga]», tampoco contienen elementos que permitan comprender los motivos por los cuales se rechazaron las imputaciones de las demandantes.
- 211 En el apartado 460 (página 70) de la resolución impugnada, la Sala de Recurso llega a la conclusión de que «el método PFC [...] no es arbitrario ni se basa en suposiciones incorrectas. Descompone los flujos físicos correctamente [...]».
- 212 Sin embargo, los apartados antes citados no permiten comprender los motivos que llevaron a la Sala de Recurso a rechazar la objeción planteada por las demandantes según la cual el método PFC conduce a la identificación de flujos en bucle que en realidad no existen.
- 213 En efecto, los referidos apartados no contienen sino meras afirmaciones carentes de toda fundamentación y remisiones a conclusiones alcanzadas previamente no sustentadas, a su vez, en un verdadero razonamiento.
- 214 Así, por lo que respecta a la respuesta a las imputaciones de las demandantes, en el apartado 456 (página 69) de la resolución impugnada, la Sala de Recurso se limita a declarar que «de las explicaciones dadas en el contexto de la parte 3.3 se desprende que el método PFC identifica correctamente capas de los flujos físicos [y que] no se basa en flujos ficticios». En cambio, los apartados que siguen hasta la conclusión alcanzada en el apartado 460 de la resolución impugnada no contienen elemento alguno que responda de manera específica a las imputaciones formuladas por las demandantes.
- 215 En cuarto término, también debe señalarse que los demás apartados de la motivación que figura en la resolución impugnada no colman las lagunas de que adolece el razonamiento desarrollado en los apartados 421 a 461 de la resolución impugnada. Esto es aplicable, en particular, a los apartados 513 a 551 (páginas 76 a 81) de la resolución impugnada, relativos a la utilización de las pautas de la variación de la generación, los cuales no responden de forma directa a las imputaciones de las demandantes según las cuales el método PFC, incumpliendo las «leyes naturales», conduce a la identificación de flujos en bucle que en realidad no existen. Además, la ACER, en el curso del presente procedimiento y, en particular, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal General, tampoco ha precisado qué elementos de la resolución impugnada permiten colmar las lagunas en la motivación de esta.

- 216 En quinto término, según la jurisprudencia citada en los apartados 181 a 183 de la presente sentencia, la obligación de motivación de un acto varía en función del contexto y del destinatario.
- 217 Ciertamente, el tema al que se refieren las imputaciones de las demandantes es muy complejo y técnico. Además, las demandantes disponen, como ellas mismas afirman, de amplios conocimientos técnicos en este ámbito.
- 218 Sin embargo, en el presente asunto resulta que las demandantes formularon a lo largo de todo el procedimiento que condujo a la adopción de la resolución impugnada las mismas alegaciones que fueron rechazadas, inicialmente, por la Decisión n.º 30/2020 y, a continuación, por la resolución impugnada. Por consiguiente, las demandantes reiteraron ante el Tribunal General la misma objeción contra el método PFC que habían desarrollado ante la Sala de Recurso debido a la falta de una motivación que les permitiera comprender los motivos que llevaron a dicha Sala de Recurso a rechazar sus imputaciones.
- 219 Así pues, resulta que, aun teniendo en cuenta la naturaleza del tema abordado en la resolución impugnada y los conocimientos técnicos de las demandantes, la motivación proporcionada no cumple las exigencias recordadas en los apartados 181 a 183 de la presente sentencia.
- 220 En sexto término, según la jurisprudencia citada en el anterior apartado 182, el autor del acto no está obligado a pronunciarse sobre todas las alegaciones que las partes interesadas formulen ante él, en la medida en que puede limitarse a exponer los hechos y las consideraciones jurídicas que tengan una importancia esencial en la sistemática de dicho acto.
- 221 A este respecto, procede señalar, por una parte, que, como se ha constatado en los apartados 166 y 167 de la presente sentencia, la descomposición de los flujos constituye una etapa necesaria e importante en el contexto del reparto de los costes de las medidas correctoras, en la medida en que proporciona los datos de entrada para la posterior asignación de los costes. Además, la objeción planteada por las demandantes se refiere a la propia concepción del método PFC. Esta objeción es crucial en la argumentación de las demandantes contra el método de descomposición de los flujos adoptado en la Decisión n.º 30/2020 y, de ser fundada, conducirá a declarar la procedencia de anular la resolución impugnada, en la medida en que confirma la Decisión n.º 30/2020 a este respecto.
- 222 En estas circunstancias, las alegaciones de las demandantes se referían a elementos esenciales de la resolución impugnada, lo que implica que la Sala de Recurso debía responder a ellos para cumplir su deber de motivación, conforme a las exigencias recordadas en los apartados 181 a 183 de la presente sentencia.
- 223 De ello se deduce que la motivación de la resolución impugnada es incompleta e insuficiente en lo tocante al método PFC empleado para la descomposición de los flujos, y que, por consiguiente, no permite a las demandantes conocer las razones de esta resolución ni al Tribunal General ejercer su control jurisdiccional sobre ella.
- 224 Por lo tanto, la resolución impugnada adolece de vicios sustanciales de forma en el sentido del artículo 263 TFUE, de modo que procede anular la resolución impugnada en la medida en que la Sala de Recurso confirma en ella, sin motivación suficiente, el método de descomposición de los flujos empleado por la ACER en la Decisión n.º 30/2020.

Sobre la segunda parte, relativa al trato reservado a los elementos de red que transportan corriente continua

- 225 Dado que procede anular la resolución impugnada en la medida en que la Sala de Recurso confirma en ella, sin motivación suficiente, el método de descomposición de los flujos empleado por la ACER en la Decisión n.º 30/2020 (véase el apartado 224 de la presente sentencia), y, dado que el trato deparado a los elementos de la red eléctrica que transportan corriente continua guarda relación con ese mismo método de descomposición de los flujos, no procede, por razones de buena administración de la justicia, examinar también la segunda parte del segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, relativo a la determinación del nivel de tolerancia

- 226 Mediante su tercer motivo, las demandantes, apoyadas por la República Federal de Alemania, alegan que la determinación, fijada en el 10 %, del nivel de tolerancia común para los flujos en bucle, confirmada por la resolución impugnada, es ilegal.
- 227 Las demandantes invocan, en primer lugar, el hecho de que la ACER no tuvo en cuenta que el principio de que quien contamina paga solo se aplicaba a los flujos en bucle por encima del nivel de tolerancia, de modo que dicho principio no podía justificar la determinación de un nivel de tolerancia elevado.
- 228 En segundo lugar, las demandantes sostienen que el nivel de tolerancia fijado para los flujos en bucle no es el resultado de un «análisis técnico riguroso».
- 229 En tercer lugar, las demandantes arguyen que la ACER no era competente para fijar su «propio» nivel de tolerancia temporal para los flujos en bucle.
- 230 En cuarto lugar, las demandantes afirman que la ACER, al fijar en el 10 % el nivel de tolerancia para los flujos en bucle, infringió el artículo 16, apartado 8, del Reglamento 2019/943.
- 231 En quinto lugar, las demandantes aducen que la ACER aplicó de manera incorrecta el principio de proporcionalidad.
- 232 En sexto lugar, las demandantes alegan que el nivel de tolerancia no fue determinado para cada frontera de una zona de oferta, como exige el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 233 La República Federal de Alemania apoya las alegaciones de las demandantes.
- 234 La ACER rebate las alegaciones de las demandantes a las que la República Federal de Alemania da apoyo.
- 235 Es pacífico entre las partes que, incluso en ausencia de congestión estructural, los flujos en bucle son inevitables en una red eléctrica interconectada muy mallada que funciona según un modelo zonal.
- 236 Por esta razón, la determinación de un nivel de tolerancia para los flujos en bucle tiene por objeto excluir tales flujos del reparto de los costes derivados del redespacho y del intercambio compensatorio.

- 237 Por lo que respecta a la determinación del nivel de tolerancia, el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 dispone lo siguiente:
- «al asignar los costes de las medidas correctoras entre los [GRT], las [ARN] [...] asignarán los costes [...] excepto en el caso de los costes inducidos por los flujos resultantes de transacciones internas a las zonas de oferta que estén por debajo del nivel esperado sin congestión estructural en una zona de oferta.
- Ese nivel será analizado y definido conjuntamente por todos los [GRT] de una región de cálculo de capacidad [de intercambio] para cada frontera de una zona de oferta y estará sujeto a la aprobación de todas las [ARN] de la región de cálculo de la capacidad.»
- 238 Para empezar, del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 se desprende que el nivel de tolerancia presupone conjeturar cuál sería el nivel de flujos en bucle esperado en ausencia de congestión estructural.
- 239 El artículo 2, punto 6, del Reglamento 2019/943 define «congestión estructural» como la «congestión de la red de transporte que puede definirse de manera inequívoca, es predecible, estable geográficamente a lo largo del tiempo y frecuentemente recurrente en condiciones normales de la red energética».
- 240 A continuación, del artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943 se infiere que la determinación del nivel de tolerancia debe ir precedida de un análisis y que este debe ser realizado por los GRT.
- 241 Por último, esta misma disposición establece que el nivel de tolerancia debe ser analizado y definido «para cada frontera de una zona de oferta».
- 242 En el presente asunto, consta que los GRT no realizaron el análisis exigido.
- 243 Además, es pacífico entre las partes que la ACER tampoco llevó a cabo dicho análisis.
- 244 A este respecto, del apartado 112 de la Decisión n.º 30/2020 se desprende que, al no existir un nivel de tolerancia analizado y definido por los GRT y aprobado por las ARN de conformidad con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, la ACER examinó si se hallaba en condiciones de realizar ella misma dicho análisis y concluyó que no lo estaba, dado que carecía de los recursos, el tiempo y los conocimientos técnicos necesarios.
- 245 Por otro lado, del considerando 8 de la metodología para el reparto de costes cuestionada y de los apartados 110 a 114 de la Decisión n.º 30/2020 resulta que la ACER, en tal situación, consideró que podía fijar ella misma un nivel de tolerancia provisional.
- 246 Además, de los apartados 115 a 122 de la Decisión n.º 30/2020 se deduce que la ACER fijó de manera uniforme el nivel de tolerancia provisional para toda la región CORE en el 10 % de la capacidad máxima de cada elemento de red afectado y, a continuación, distribuyó ese nivel por igual entre todas las zonas de oferta causantes de flujos en bucle en el elemento de red afectado.
- 247 En la resolución impugnada, la Sala de Recurso rechazó por infundada la objeción relativa a esta determinación por parte de la ACER de un nivel de tolerancia provisional por los motivos expuestos en los apartados 909 a 1077 (páginas 137 a 164), 1210 a 1221 (páginas 187 a 189) y 1192 a 1226 (páginas 212 a 218) de la resolución impugnada.

- 248 A este respecto, se desprende, en particular, de los apartados 924 a 946 (páginas 140 a 144), 1217 a 1221 (páginas 187 a 189) y 1199 a 1226 (páginas 213 a 218) de la resolución impugnada que la ACER consideró que debía fijar ella misma el nivel de tolerancia, dado que la determinación de tal nivel era, a su juicio, indispensable para poder adoptar la metodología para el reparto de costes.
- 249 Por añadidura, de esos mismos apartados de la resolución impugnada resulta que la determinación del nivel de tolerancia por la ACER se basó en un «análisis riguroso».
- 250 También se infiere de estos elementos de la resolución impugnada que la Sala de Recurso consideró que la ACER podía, y debía, fijar ella misma un nivel de tolerancia provisional sin disponer del análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, con el fin de evitar una situación de estancamiento.
- 251 A este respecto, la resolución impugnada recalca el carácter provisional del nivel de tolerancia así fijado por la ACER. En efecto, del apartado 943 (página 143) de dicha resolución se desprende que los GRT siguen teniendo la opción de realizar, en cualquier momento, el análisis requerido y que las ARN pueden sustituir en cualquier momento el nivel de tolerancia provisional fijado en la metodología para el reparto de costes cuestionada por un nivel de tolerancia definitivo.
- 252 Habida cuenta de lo anterior, procede examinar si la Sala de Recurso podía considerar en la resolución impugnada, sin incurrir en error de Derecho, que la determinación del nivel de tolerancia efectuada por la ACER en la metodología para el reparto de costes cuestionada era conforme con las exigencias derivadas del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943. Si no es este el caso, será preciso analizar si, como señaló la Sala de Recurso, la ACER disponía, en la situación particular del presente asunto, de una competencia implícita que la habilitaba para determinar un nivel de tolerancia de un modo diferente al establecido por la citada disposición.

Sobre el cumplimiento de las exigencias que derivan del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943

- 253 De conformidad con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, el nivel de tolerancia debe ser analizado y definido «para cada frontera de una zona de oferta» y ha de corresponder al «nivel esperado sin congestión estructural».
- 254 En primer lugar, procede examinar si el método que siguió la ACER en la metodología para el reparto de costes cuestionada para determinar el nivel de tolerancia, confirmado por la resolución impugnada, cumple la exigencia según la cual ese nivel debe ser analizado y definido «para cada frontera de una zona de oferta».
- 255 A este respecto, del artículo 7, apartados 3 y 4, de la metodología para el reparto de costes cuestionada se desprende que el nivel de tolerancia se determina en dos fases.
- 256 En una primera fase, se aplica a cada elemento de red de relevancia transfronteriza un nivel de tolerancia común a toda la región CORE. Este nivel de tolerancia común se fijó en el 10 % de la capacidad máxima del elemento de red afectado.

- 257 En una segunda fase, el nivel de tolerancia común se reparte por igual, para cada elemento de red afectado, entre el número de zonas de oferta de la región CORE que causan los flujos en bucle que transitan por dicho elemento de red. A continuación, en el supuesto de que una zona de oferta no utilice la porción completa del nivel de tolerancia que se le haya asignado, el remanente no utilizado se distribuye por igual entre las zonas de oferta restantes.
- 258 De lo anterior deriva que el nivel de tolerancia de cada elemento de red de relevancia transfronteriza corresponde al 10 % de su capacidad máxima, distribuido por igual entre el número de zonas de oferta de la región CORE que causan los flujos en bucle que transitan por dicho elemento de red.
- 259 Es cierto, como sostiene la ACER, que tal reparto ofrece como resultado un nivel de tolerancia individual para cada zona de oferta y que, por ende, esta determinación del nivel de tolerancia implica cierta «individualización» de dicho nivel, en la medida en que este se determina en función de la capacidad máxima individual de cada elemento de red pertinente y del número de zonas de oferta que causan los flujos en bucle que transitan por esos elementos de la red.
- 260 Sin embargo, es preciso señalar que esta «individualización» mencionada en el apartado 259 de la presente sentencia no corresponde a la prescrita por el artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943 mediante la expresión «para cada frontera de una zona de oferta».
- 261 En efecto, es pacífico entre las partes que el nivel de los flujos en bucle varía en función de las características de las zonas de oferta, como el tamaño, el grado de mallado, la proporción de la inyección de electricidad procedente de energías renovables y el número de fronteras de la zona de oferta en cuestión. Así, el nivel de los flujos en bucle puede variar de una zona de oferta a otra, ya sea en una «frontera» en el sentido del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 o en los elementos que inciden en las congestiones entre dos zonas de oferta. Por esta razón, el artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943 exige que el nivel de tolerancia sea determinado en función de las características de las zonas de oferta en cuestión y de las diversas fronteras que las dividen.
- 262 Pues bien, la determinación del nivel de tolerancia efectuada por la ACER se basa, en la primera fase, en un nivel de tolerancia único para todas las zonas de oferta de la región CORE, lo que supone que no se tienen en absoluto en cuenta las características específicas de esas zonas y de las fronteras que las dividen.
- 263 Además, la «individualización» realizada en la segunda fase tampoco tiene en cuenta las características de las distintas zonas de oferta, sino que atiende únicamente al número de zonas de oferta que causan los flujos en bucle que transitan por los elementos de red pertinentes. El mismo razonamiento se aplica en el supuesto de un posterior reparto de la porción del nivel de tolerancia no utilizada por una zona de oferta entre las demás zonas de oferta.
- 264 De ello se deduce que el nivel de tolerancia fijado por la ACER no cumple la exigencia establecida en el artículo 16, apartado 13 párrafo segundo, del Reglamento 2019/943, según la cual el nivel de tolerancia debe ser definido «para cada frontera de una zona de oferta».
- 265 En segundo lugar, por lo que respecta a la exigencia en virtud de la cual el nivel de tolerancia debe corresponder al «nivel esperado sin congestión estructural», consta que no se llevó a cabo el análisis generalmente exigido para determinar el nivel de flujos en bucle esperado sin congestión estructural, prescrito por el artículo 16, apartado 13, párrafo primero, del Reglamento 2019/943.

- 266 Pues bien, a falta de tal análisis, el nivel de tolerancia fijado por la ACER no puede cumplir la exigencia según la cual ese nivel debe corresponder al nivel de flujos en bucle esperado en ausencia de congestión estructural.
- 267 A este respecto, de los apartados 958 (página 145) y 1221 (página 189) de la resolución impugnada se infiere que la ACER consideró que el nivel de tolerancia que había fijado correspondía a una situación sin congestión estructural.
- 268 En efecto, del apartado 115 de la Decisión n.º 30/2020 y del apartado 223 del escrito de contestación se desprende que la ACER consultó a los GRT acerca del nivel de flujos en bucle esperado en ausencia de congestión estructural. Mientras que algunos GRT indicaron valores que oscilaban entre el 3 %, el 5 % y hasta el 10 %, otros no contestaron o indicaron umbrales de un valor superior al 10 %. En estas circunstancias, y suponiendo que las respuestas de los GRT podían estar sesgadas por sus respectivos intereses, la ACER fijó el nivel de tolerancia en el 10 % de la capacidad máxima del elemento de red afectado como una «solución intermedia» entre las propuestas divergentes facilitadas, tal como se desprende, por otro lado, del apartado 115 de la Decisión n.º 30/2020.
- 269 De lo anterior deriva que la fijación en el 10 % de la capacidad máxima del elemento de red afectado como nivel de tolerancia común para todas las zonas de oferta de la región CORE y como primera etapa en la determinación del nivel de tolerancia por elemento de red afectado no se basa en el análisis del nivel de tolerancia sin congestión estructural que exige el artículo 16, apartado 13, párrafo primero, del Reglamento 2019/943, sino que se presenta como una solución de compromiso a la vista de las propuestas divergentes facilitadas por los GRT de que se trata.
- 270 En efecto, como reconoce la ACER en el apartado 930 (página 141) de la resolución impugnada, el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, párrafo primero, del Reglamento 2019/943 presupone, en particular, un análisis de las inversiones en la red y de las eventuales reconfiguraciones de las zonas de oferta para eliminar las congestiones estructurales. Pues bien, la ACER admite no haber efectuado tal análisis.
- 271 En estas circunstancias, la alegación de la ACER de que su determinación del nivel de tolerancia se basa en un «análisis riguroso» es inoperante, puesto que, en cualquier caso, dicho análisis no fue el exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 272 De ello se deduce que el nivel de tolerancia fijado por la ACER incumple las exigencias establecidas por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, según las cuales el nivel de tolerancia debe corresponder al «nivel esperado sin congestión estructural» y debe ser definido «para cada frontera de una zona de oferta».

Sobre los requisitos para reconocer una competencia implícita

- 273 De las apreciaciones anteriores resulta que la determinación del nivel de tolerancia efectuada por la ACER en la metodología para el reparto de costes cuestionada no es conforme con el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 274 En estas circunstancias, carece de pertinencia la cuestión de si, en principio, la ACER era competente para determinar ella misma un nivel de tolerancia sobre la base del artículo 6, apartado 10, párrafo segundo, letra a), del Reglamento 2019/942, como se desprende del

apartado 924 (página 140) de la resolución impugnada. En efecto, esta disposición no puede en ningún caso autorizar a la ACER a fijar un nivel de tolerancia que no cumpla las exigencias del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

- 275 Por consiguiente, debe examinarse si, pese al hecho de que la determinación del nivel de tolerancia efectuada por la ACER incumplía las exigencias establecidas por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, dicha Agencia disponía, en la situación específica en la que se encontraba, de una competencia implícita que la habilitaba para determinar un nivel de tolerancia de un modo diferente al establecido por dicha disposición.
- 276 En efecto, la ACER justifica su competencia para determinar un nivel de tolerancia basándose en que su actuación era necesaria. A falta del análisis del nivel de tolerancia esperado sin congestión estructural que debían realizar los GRT, la ACER asegura que estaba autorizada a fijar ella misma un nivel de tolerancia en la metodología para el reparto de costes cuestionada, con el fin de evitar una situación de estancamiento.
- 277 En primer lugar, con arreglo al principio de legalidad, como regla general no cabe admitir que una agencia de la Unión, como la ACER, pueda apartarse del marco jurídico aplicable. De ello se deduce que la ACER no podía, en principio, soslayar lo dispuesto en el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 278 En segundo lugar, procede señalar que, de conformidad con el artículo 6, apartado 12, letra b), del Reglamento 2019/942, la ACER puede «presentar [...] una decisión provisional con el fin de velar por que [...] la seguridad operativa esté garantizada». Pues bien, es preciso observar que, en el presente asunto, la ACER no se basó en esta disposición para determinar el nivel de tolerancia. Por otro lado, y en cualquier caso, la adopción de la metodología para el reparto de costes no puede considerarse necesaria para «velar por que la seguridad de abastecimiento o la seguridad operativa esté garantizada», en el sentido del artículo 6, apartado 12, letra b), del Reglamento 2019/942. En efecto, esta metodología tiene por objeto el reparto de los costes de las medidas correctoras y no pretende determinar las medidas correctoras que deben aprobarse para garantizar la seguridad de abastecimiento o la seguridad de la operación.
- 279 Además, la existencia de esta disposición y, por ende, de la facultad de presentar, en circunstancias claramente definidas, decisiones provisionales aboga en contra del reconocimiento, en favor de la ACER, de una competencia implícita para fijar, aunque sea con carácter provisional, el nivel de tolerancia en la metodología para el reparto de costes de un modo diferente al establecido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 280 En tercer lugar, de conformidad con la jurisprudencia, la mera invocación del interés asociado a la eficacia no basta para que se reconozca una competencia en favor de una agencia de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 2019, E-Control/ACER, T-332/17, no publicada, EU:T:2019:761, apartado 69). Por consiguiente, la mera invocación del interés asociado a la eficacia no puede bastar para que una agencia de la Unión se aparte del marco jurídico aplicable.
- 281 Sin embargo, no cabe excluir que el interés asociado a la eficacia, siempre que ello corresponda a una necesidad real para lograr el efecto útil de las disposiciones de los Tratados o del Reglamento de que se trate, pueda justificar la existencia de una facultad decisoria implícita (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 2019, E-Control/ACER, T-332/17, no publicada, EU:T:2019:761, apartado 69).

282 Así pues, es preciso examinar si en el presente asunto concurrían, con arreglo a la referida jurisprudencia, los requisitos para reconocer una competencia implícita en favor de la ACER.

Sobre el reconocimiento de una competencia implícita en favor de la ACER

283 De conformidad con la jurisprudencia citada en el apartado 281 de la presente sentencia, para comprobar si la ACER podía reivindicar que gozaba de una competencia implícita, es necesario examinar si el reconocimiento de tal competencia en favor de dicha Agencia correspondía a una necesidad real para lograr el efecto útil de las disposiciones de que se trata.

284 A este respecto, de los apartados 924 a 946 (páginas 140 a 144) y 1206 a 1220 (páginas 214 a 216) de la resolución impugnada resulta que la ACER afirmó que, pese a no disponer del análisis generalmente exigido, se había visto obligada a fijar ella misma el nivel de tolerancia debido a la necesidad de adoptar una metodología para el reparto de costes en el plazo señalado.

285 En primer término, por lo que respecta a la necesidad invocada en referencia al calendario, debe observarse que, ciertamente, la ACER tenía, en principio, la obligación de adoptar una metodología para el reparto de costes en el plazo establecido en el artículo 6, apartado 12, letra a), del Reglamento 2019/942 y en el artículo 9, apartado 11, del Reglamento 2015/1222, a saber, un plazo de seis meses a partir del 27 de marzo de 2020.

286 Sin embargo, es importante señalar que el Derecho de la Unión no impone sanción alguna por la inobservancia del referido plazo. Por consiguiente, no se trata de un plazo imperativo, sino que este es orientativo.

287 Pues bien, conforme a la jurisprudencia, cuando existe tal plazo orientativo, el organismo de la Unión al que se aplica debe tratar de cumplirlo, pero, atendiendo en particular a la complejidad de la tarea y salvo que se lesionen los intereses de un Estado miembro, puede necesitar más tiempo (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de enero de 2013, España/Comisión, T-54/11, EU:T:2013:10, apartado 27).

288 En consecuencia, el punto de partida del razonamiento de la ACER es erróneo, puesto que no le era imperativo adoptar una metodología para el reparto de costes en el plazo señalado, a saber, antes del 28 de septiembre de 2020.

289 Además, consta que el análisis del «nivel esperado sin congestión estructural» es complejo y su elaboración lleva mucho tiempo.

290 Por consiguiente, la ACER podía, en principio, conceder tiempo suficiente a los GRT para realizar el análisis requerido sin que se le reprochara la inobservancia del plazo indicado en el artículo 6, apartado 12, letra a), del Reglamento 2019/942 y en el artículo 9, apartado 11, del Reglamento 2015/1222.

291 Ello es tanto más cierto cuanto que la obligación de determinar un nivel de tolerancia mediante la realización del análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 no entró en vigor hasta el 1 de enero de 2020.

292 Pues bien, en la fecha en que los GRT de la región CORE presentaron a todas las ARN de dicha región, para su aprobación, su propuesta de metodología para el reparto de costes, a saber, el 27 de marzo de 2019, el Reglamento 2019/943 aún no había sido adoptado.

- 293 A este respecto, debe observarse que ni la Decisión n.º 30/2020 ni la resolución impugnada analizan las consecuencias que podía acarrear para el calendario fijado para la adopción de la metodología para el reparto de costes el hecho de que la obligación de determinar un nivel de tolerancia y, por consiguiente, de proceder al análisis correspondiente solo entrara en vigor el 1 de enero de 2020.
- 294 Así pues, el postulado que formuló la Sala de Recurso en la resolución impugnada según el cual era necesario que la ACER adoptase la metodología para el reparto de costes cuestionada sin poder esperar al análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 debido al plazo que se le había concedido para ello, se basa en una interpretación del marco normativo que no tiene en cuenta ni el carácter orientativo del plazo que debe respetar la ACER, ni la modificación del marco jurídico en vigor.
- 295 Por lo tanto, la mera invocación de un plazo orientativo para la adopción por la ACER de la metodología para el reparto de costes no basta para acreditar la existencia de una necesidad real para lograr el efecto útil de las disposiciones de que se trata.
- 296 En segundo término, la ACER justificó la necesidad de su actuación basándose en la inacción de los GRT. En efecto, del apartado 955 (página 145) de la resolución impugnada resulta que la ACER alegó que los GRT no habían podido realizar, «a lo largo de un período de casi tres años», el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 297 A este respecto, procede recordar que la obligación de determinar un nivel de tolerancia mediante la realización del análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 solo entró en vigor el 1 de enero de 2020.
- 298 Por otro lado, se ha de observar que, contrariamente a lo que sostiene la ACER en el apartado 926 (página 140) de la resolución impugnada, los GRT, en el documento explicativo de 22 de febrero de 2019 que acompañaba la propuesta de metodología para el reparto de costes de 27 de marzo de 2019, no consideraron que la determinación del nivel de tolerancia fuera para ellos preceptiva, sino que la percibieron como una opción de la que disponían.
- 299 Aun admitiendo que los GRT reconocieran la necesidad de fijar un nivel de tolerancia antes de que se adoptara el Reglamento 2019/943, lo cierto es que el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 precisa cómo debía determinarse el nivel de tolerancia, a saber, a partir de un análisis del «nivel [de flujos en bucle] esperado sin congestión estructural» y «para cada frontera de una zona de oferta».
- 300 Pues bien, la ACER no sostiene que antes de la entrada en vigor del Reglamento 2019/943 resultara evidente que el nivel de tolerancia debía determinarse de este modo.
- 301 En estas circunstancias, la ACER no podía reprochar legítimamente a los GRT que no estuvieran en condiciones de realizar, «a lo largo de un período de casi tres años», el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 302 Esta conclusión tampoco queda desvirtuada por los documentos aportados por la ACER en la vista para demostrar que los GRT y las ARN de la región de CORE aún seguían deliberando acerca del modo en que debía llevarse a cabo el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.

- 303 Con independencia de la cuestión de la admisibilidad de estos documentos, es preciso señalar que las negociaciones en curso, invocadas por la ACER, carecen de pertinencia en el presente asunto.
- 304 En efecto, con arreglo a la jurisprudencia, la legalidad de una resolución debe apreciarse únicamente en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó (véase la sentencia de 27 de abril de 2022, Roos y otros/Parlamento, T-710/21, T-722/21 y T-723/21, EU:T:2022:262, apartado 211 y jurisprudencia citada). Así pues, los elementos invocados por la ACER, que son posteriores a la resolución impugnada, no pueden tenerse en cuenta para apreciar la legalidad de dicha resolución.
- 305 En tercer término, la ACER justificó la necesidad de su actuación basándose en la inobservancia por parte de los GRT del plazo que ella misma les había señalado. A este respecto, dicha Agencia indica que impuso a los GRT un plazo de cuatro meses, a saber, del 18 de abril al 20 de agosto de 2020, para realizar el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, y añade que estos no lo respetaron.
- 306 Pues bien, como se desprende de los apartados 930 (página 141), 954 (página 145) y 1131 (página 202) de la resolución impugnada, la propia ACER consideraba que el referido análisis era complejo y su elaboración llevaría mucho tiempo.
- 307 Además, la ACER no acredita que, a lo largo del plazo de cuatro meses que había concedido a los GRT, facilitara a estos de algún modo la labor llevada a cabo por estos con miras a realizar el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 308 Pues bien, de conformidad con el artículo 6, apartado 11, del Reglamento 2019/942, que refleja el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, la ACER tiene la obligación de consultar a las ARN y a los GRT al elaborar su decisión sobre la base del artículo 6, apartado 10, de dicho Reglamento.
- 309 En virtud del principio de cooperación leal y teniendo en cuenta la clara voluntad del legislador de la Unión de hacer la toma de decisiones sobre cuestiones transfronterizas, difíciles pero indispensables, más eficaz y rápida (sentencia de 7 de septiembre de 2022, BNetzA/ACER, T-631/19, EU:T:2022:509, apartado 46), la ACER debía facilitar a los GRT y las ARN la elaboración del análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 310 En estas circunstancias, la ACER no puede reprochar legítimamente a los GRT que no estuvieran en condiciones de realizar el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 en el plazo concedido, a saber, cuatro meses.
- 311 En cuarto término, la ACER justificó además la necesidad de adoptar la metodología para el reparto de costes cuestionada sin poder esperar al análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 basándose en otras dos consideraciones.
- 312 Por una parte, en la vista, la ACER alegó que, tras la adopción de la metodología para el reparto de costes cuestionada, se debería haber concedido a los GRT el tiempo suficiente para poner en marcha los mecanismos necesarios para su correcta aplicación.

- 313 Pues bien, debe señalarse que, según el artículo 13, apartado 2, de la metodología para el reparto de costes cuestionada, en relación con el artículo 37, apartado 2, de la metodología RDCT, estaba previsto que el 4 de junio de 2023 arrancara una primera etapa de aplicación de la primera de estas metodologías, mientras que su aplicación plena estaba prevista para el 4 de junio de 2025.
- 314 Así pues, dado que la primera aplicación parcial de la metodología para el reparto de costes cuestionada solo debía tener lugar dos años y medio después de su adopción, y su plena aplicación, a los cuatro años y medio de dicha adopción, la mera invocación de la necesidad de que los GRT pusieran en marcha los mecanismos necesarios para la aplicación correcta de la referida metodología no basta para demostrar, habida cuenta del plazo muy extenso establecido para su aplicación, la necesidad real de adoptarla sin poder esperar el análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 315 Por otra parte, del apartado 946 (página 144) de la resolución impugnada resulta que la ACER considera que la metodología para el reparto de costes cuestionada debía aplicarse de manera concomitante con la metodología RDCT y la metodología ROSC.
- 316 A este respecto, basta señalar que, en el presente asunto, en modo alguno se pretende dilucidar si la ACER estaba autorizada a fijar las mismas fechas para la aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada, la metodología RDCT y la metodología ROSC, sino que se trata de determinar si la ACER podía adoptar la metodología para el reparto de costes cuestionada sin poder esperar al análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 317 En estas circunstancias, la alegación basada en la supuesta necesidad de aplicar simultáneamente las tres metodologías antes mencionadas carece de pertinencia por lo que respecta a la cuestión de cuándo debía adoptarse la metodología para el reparto de costes.
- 318 Por lo tanto, la ACER tampoco podía justificar la necesidad de su actuación basándose en consideraciones relativas al celo por conceder a los GRT tiempo suficiente para que pudieran establecer los mecanismos necesarios para la correcta aplicación de la metodología para el reparto de costes cuestionada de manera concomitante con otras dos metodologías.
- 319 De ello se deduce que la ACER no ha acreditado la necesidad de adoptar la metodología para el reparto de costes cuestionada sin poder esperar al análisis exigido por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 320 En consecuencia, la ACER no ha demostrado la existencia de una necesidad real, para lograr el efecto útil de las disposiciones de que se trata, que justifique el reconocimiento de una competencia implícita en su favor.
- 321 En cualquier caso, es necesario observar que la determinación del nivel de tolerancia efectuada por la ACER no permite lograr el efecto útil de las disposiciones de que se trata.
- 322 Ciertamente, esta determinación del nivel de tolerancia permitió a la ACER adoptar la metodología para el reparto de costes cuestionada el 30 de noviembre de 2020, esto es, poco después de la fecha en que expiraba el plazo que se le había concedido a tal efecto, a saber, el 27 de septiembre de 2020. Sin embargo, ello no permitió lograr el efecto útil de las disposiciones materiales de que se trata.

- 323 En efecto, de conformidad con el artículo 74, apartado 6, letra a), del Reglamento 2015/1222, la metodología para el reparto de costes cuestionada debe proporcionar incentivos para invertir de forma eficiente en pro de la gestión de las congestiones. Además, según el considerando 34 del Reglamento 2019/943, esa gestión debe proporcionar a los GRT y a los participantes del mercado indicadores económicos correctos.
- 324 Pues bien, como se ha señalado en el apartado 272 de la presente sentencia, el nivel de tolerancia determinado por la ACER, confirmado por la resolución impugnada, incumple las exigencias establecidas por el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, según las cuales el nivel de tolerancia debe corresponder al «nivel esperado sin congestión estructural» y debe ser definido «para cada frontera de una zona de oferta».
- 325 En estas circunstancias, la metodología para el reparto de costes cuestionada, debido a esta determinación del nivel de tolerancia, no puede proporcionar, mediante el reparto de los costes de las medidas correctoras, «indicadores económicos correctos» para invertir en las redes.
- 326 Además, es preciso observar también que la ponderación que aparentemente efectuó la ACER entre el interés en cumplir el plazo señalado y el interés en cumplir el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 no justifica la determinación de un nivel de tolerancia no conforme con la normativa pertinente.
- 327 En efecto, como se ha recalcado en el apartado 286 de la presente sentencia, el plazo que se había concedido a la ACER para adoptar una metodología para el reparto de los costes era meramente orientativo, de modo que, al efectuar una ponderación de intereses, no puede prevalecer la voluntad de cumplir dicho plazo sobre el cumplimiento de las exigencias del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943.
- 328 Esta conclusión no queda desvirtuada por la alegación de la ACER de que la Agencia solo determinó el nivel de tolerancia de forma provisional. En efecto, el carácter provisional de esa determinación en modo alguno puede servir de atenuante del incumplimiento, cometido por la ACER y por la Sala de Recurso, del marco normativo pertinente.
- 329 Pues bien, el hecho de que el carácter provisional de la determinación del nivel de tolerancia solo exista *de iure* no permite atenuar ese incumplimiento por la ACER del marco normativo pertinente.
- 330 Por lo tanto, la ACER no puede justificar su proceder de hacer primar, en su ejercicio de ponderación, el interés en cumplir el plazo señalado sobre el interés en cumplir las exigencias del artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943 invocando el carácter provisional de la injerencia resultante de este proceder en dicho marco normativo, mediante la determinación no conforme con este de un nivel de tolerancia. En consecuencia, la ACER no podía basarse en que disponía de una competencia implícita para determinar el nivel de tolerancia.
- 331 Habida cuenta de las apreciaciones anteriores, procede declarar que la determinación del nivel de tolerancia por la ACER en la metodología para el reparto de costes cuestionada, confirmada por la resolución impugnada, infringe el artículo 16, apartado 13, del Reglamento 2019/943, en la medida en que dicho nivel no cumple ni el criterio según el cual el nivel de tolerancia debe corresponder al «nivel esperado sin congestión estructural», ni el criterio con arreglo al cual el nivel de tolerancia debe ser definido «para cada frontera de una zona de oferta». Además, de lo anterior resulta que la

ACER tampoco estaba habilitada para determinar el nivel de tolerancia de un modo diferente con el fin de cumplir el plazo que se le había concedido para adoptar la metodología para el reparto de costes cuestionada.

- 332 En estas circunstancias, procede estimar el tercer motivo, sin que sea necesario examinar las demás imputaciones formuladas en su apoyo por las demandantes.
- 333 En la medida en que del examen de la primera parte del segundo motivo se desprende que la resolución impugnada adolece de un vicio sustancial de forma en el sentido del artículo 263 TFUE, y en que el tercer motivo se refiere a un elemento crucial de la metodología para el reparto de costes cuestionada, objeto de la resolución impugnada, el Tribunal General no puede declarar la anulación solo parcial de esta última.
- 334 En consecuencia, procede estimar el recurso de las demandantes sobre la base de la primera parte del segundo motivo y del tercer motivo y anular la resolución impugnada, en la medida en que confirma la Decisión n.º 30/2020 de la ACER de 30 de noviembre de 2020 y desestima el recurso interpuesto por las demandantes en el asunto A-001-2021 (consolidado).

Sobre el posible mantenimiento de la resolución impugnada

- 335 A tenor del artículo 264 TFUE, párrafo segundo, el Tribunal General puede indicar, si lo estima necesario, aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos.
- 336 En respuesta a las diligencias de ordenación del procedimiento acordadas por el Tribunal General, las partes se han pronunciado al respecto.
- 337 En el presente asunto, la ACER alega que la anulación de la resolución impugnada y, por ende, de la metodología para el reparto de costes cuestionada, tendrá graves consecuencias. Sostiene que los GRT deberán soportar todos los costes de todas las medidas correctoras activadas en sus propios elementos de red, aun cuando estas hayan sido necesarias debido a la existencia de flujos en bucle procedentes de otras zonas de oferta. Esta situación podría animar a los GRT a limitar la capacidad de interconexión, lo que se traduciría en unos costes de electricidad más elevados.
- 338 De conformidad con la jurisprudencia, por razones de seguridad jurídica, los efectos de un acto pueden mantenerse, sobre todo, cuando los efectos inmediatos de su anulación entrañarían graves consecuencias negativas para las personas afectadas y cuando la legalidad del acto impugnado se haya cuestionado, no a causa de su finalidad o de su contenido, sino por razones de falta de competencia de su autor o de vicios sustanciales de forma (véase la sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión/Landesbank Baden-Württemberg y JUR, C-584/20 P y C-621/20 P, EU:C:2021:601, apartado 175 y jurisprudencia citada).
- 339 A este respecto, por una parte, es necesario señalar que la anulación de la resolución impugnada se basa, en particular, en una vulneración del Derecho material, a saber, la infracción del artículo 16, apartado 13, párrafo segundo, del Reglamento 2019/943, y no únicamente en la existencia de vicios sustanciales de forma.
- 340 Por otra parte, la argumentación de la ACER se basa en la hipótesis de que la metodología para el reparto de costes cuestionada ya es aplicable.

341 Pues bien, de las respuestas dadas por las partes a las preguntas formuladas por el Tribunal General resulta que la metodología para el reparto de costes cuestionada, objeto de la resolución impugnada, no se aplicará en su totalidad antes del 4 de junio de 2025 y que, debido al retraso acumulado, incluso es posible que esa aplicación plena quede postergada.

342 En estas circunstancias, no procede limitar los efectos de la anulación de la resolución impugnada.

Costas

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

344 Al haber sido desestimadas las pretensiones de la ACER y puesto que así lo solicitaron las demandantes, procede condenar en costas a la ACER.

345 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. Por consiguiente, la República Federal de Alemania cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

decide:

- 1) Anular la resolución de la Sala de Recurso de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) de 28 de mayo de 2021, dictada en el asunto A-001-2021 (consolidado), en la medida en que confirma la Decisión n.º 30/2020 de la ACER, de 30 de noviembre de 2020, sobre la propuesta de los gestores de redes de transporte de electricidad de la región establecida para el cálculo de la capacidad de intercambio denominada «CORE», que incluye Bélgica, la República Checa, Alemania, Francia, Croacia, Luxemburgo, Hungría, los Países Bajos, Austria, Polonia, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia, relativa a la metodología para el reparto de los costes de redespacho e intercambio compensatorio, y en que desestima el recurso de las demandantes en dicho asunto.**
- 2) La ACER cargará con sus propias costas y con las de TenneT TSO GmbH y TenneT TSO BV.**
- 3) La República Federal de Alemania cargará con sus propias costas.**

Schalin

Škvařilová-Pelzl

Nömm

Steinfatt

Kukovec

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 25 de septiembre de 2024.

Firmas