



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentadas el 5 de septiembre de 2024¹

Asunto C-48/23

**Alajärven Sähkö Oy y otros,
Elenia Verkko Oyj
contra
Energiavirasto**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil, Finlandia)]

«Procedimiento prejudicial — Mercado interior de la electricidad — Directiva (UE) 2019/944 — Artículo 57, apartados 4 y 5 — Independencia de las autoridades reguladoras nacionales — Artículo 59 — Obligaciones y competencias de dichas autoridades — Establecimiento de métodos de control — Normativa nacional que tiene por objetivo disminuir el precio de la distribución de electricidad sin interferir directamente en las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo — Decisión de una autoridad reguladora de adaptar en consecuencia sus métodos de control — Derecho del Gobierno de un Estado miembro a publicar directrices de política general que no guarden relación con las obligaciones y competencias de la autoridad reguladora — Alcance de este derecho»

I. Introducción

1. La Directiva (UE) 2019/944² dispone que los Estados miembros deben garantizar la independencia de las autoridades reguladoras nacionales en el marco del mercado interior de la electricidad. A estas autoridades se les encomienda en particular la función de fijar o aprobar, con criterios transparentes, las tarifas de transporte y distribución, o sus metodologías de cálculo.
2. ¿En qué medida permite esta Directiva al Gobierno de un Estado miembro disminuir el nivel de costes de los gestores de la red de distribución de electricidad, para reducir la tarifa aplicada al consumidor, sin menoscabar la independencia de la autoridad reguladora nacional? Esta es, en esencia, la cuestión prejudicial planteada por el markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil, Finlandia).

¹ Lengua original: francés.

² Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (DO 2019, L 158, p. 125). A tenor de su artículo 72, la Directiva 2019/944 deroga la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (DO 2009, L 211, p. 55), con efectos a partir del 1 de enero de 2021.

3. La petición de decisión prejudicial se ha presentado en el marco de un procedimiento iniciado por Alajärven Sähkö Oy y otros y Elenia Verkko Oyj (en lo sucesivo, «Elenia»), gestores de red, que versa sobre las decisiones de la Energiavirasto (Agencia de la Energía, Finlandia), la autoridad reguladora nacional, de modificar sus métodos de control relativos a la determinación de la remuneración de los gestores de red a raíz de la promulgación de una ley que tenía por objeto hacer bajar los precios de distribución de la electricidad.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

4. El artículo 1 de la Directiva 2019/944, titulado «Objeto», dispone:

«La presente Directiva establece normas comunes en materia de generación, transporte, distribución, almacenamiento de energía y suministro de electricidad, así como normas relativas a la protección de los consumidores, con vistas a la creación en la Unión de unos mercados de la electricidad competitivos realmente integrados, centrados en el consumidor, flexibles, equitativos y transparentes.

Aprovechando las ventajas de un mercado integrado, la presente Directiva pretende garantizar unos precios y costes de la energía asequibles y transparentes para los consumidores, un elevado grado de seguridad de suministro y una suave transición hacia un sistema energético sostenible bajo en carbono. Define normas fundamentales relativas a la organización y funcionamiento del sector eléctrico de la Unión [...] y normas relativas a la independencia de las autoridades reguladoras en los Estados miembros.

La presente Directiva también establece formas de cooperación entre los Estados miembros, las autoridades reguladoras y los gestores de redes de transporte a fin de crear un mercado interior de la electricidad totalmente interconectado que incremente la integración de electricidad procedente de fuentes renovables, la libre competencia y la seguridad de suministro.»

5. El artículo 57 de la referida Directiva, bajo la rúbrica «Designación e independencia de las autoridades reguladoras», prevé:

«1. Cada Estado miembro designará una única autoridad reguladora a escala nacional.

[...]

4. Los Estados miembros garantizarán la independencia de la autoridad reguladora y velarán por que esta ejerza sus competencias con imparcialidad y transparencia. Con este fin, se asegurarán de que, al desempeñar las funciones reguladoras que le encomienda la presente Directiva y la normativa conexas, la autoridad reguladora:

- a) sea jurídicamente distinta y funcionalmente independiente de cualquier otra entidad pública o privada;
- b) su personal y los encargados de su gestión:
 - i) actúen con independencia de cualquier interés comercial, y

- ii) no pidan ni acepten instrucciones directas de ningún gobierno ni ninguna otra entidad pública o privada para el desempeño de sus funciones reguladoras. Dicho requisito se entenderá sin perjuicio de una estrecha cooperación con otras autoridades nacionales pertinentes, cuando proceda, ni de las directrices de política general publicadas por el Gobierno que no guarden relación con las funciones reguladoras a que se refiere el artículo 59.

5. A fin de proteger la independencia de la autoridad reguladora, los Estados miembros se asegurarán especialmente de que:

- a) la autoridad reguladora pueda tomar decisiones autónomas, con independencia de cualquier órgano político;

[...]».

6. De conformidad con el artículo 59 de dicha Directiva, que lleva por título «Obligaciones y competencias de la autoridad reguladora»:

«1. La autoridad reguladora tendrá las siguientes obligaciones:

- a) establecer o aprobar, de conformidad con criterios transparentes, las tarifas de transporte o distribución o sus metodologías o las dos cosas;

[...]

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

[...]

7. Salvo en los casos en que la [Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER)] sea competente para fijar y aprobar las condiciones o metodologías para la aplicación de códigos de red y las directrices en virtud del capítulo VII del Reglamento (UE) 2019/943 [³] de conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (UE) 2019/942 [⁴] debido a su carácter coordinado, las autoridades reguladoras se encargarán de fijar o aprobar, con la suficiente antelación respecto de su entrada en vigor, como mínimo las metodologías nacionales utilizadas para calcular o establecer las condiciones para:

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

[...]».

³ Reglamento 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).

⁴ Reglamento 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).

B. Derecho finlandés

7. Con arreglo al artículo 19 de la sähkömarkkinalaki (588/2013) [Ley del Mercado de la Electricidad (588/2013)], en su versión modificada por la laki sähkömarkkinalain muuttamisesta (730/2021) [Ley de Modificación de la Ley del Mercado de la Electricidad (730/2021); en lo sucesivo, «Ley 730/2021»]⁵ (en lo sucesivo, «Ley del Mercado de la Electricidad»), titulado «Obligación de desarrollo de la red»:

«El gestor de red deberá, con el fin de garantizar a los usuarios de su red un suministro eléctrico de calidad suficiente, mantener, explotar y desarrollar su red eléctrica y las conexiones a otras redes de conformidad con los requisitos establecidos en materia de explotación de redes eléctricas y con las necesidades razonables de los usuarios de la red.

La red eléctrica deberá planificarse, construirse y mantenerse de manera que:

(1) cumpla los requisitos de calidad relativos a la explotación de una red eléctrica y la calidad técnica del transporte y distribución de electricidad sea satisfactoria;

[...]

(6) el gestor de red pueda prestar de forma rentable servicios de transporte y distribución a los usuarios de su red;

[...]».

8. El artículo 51 de esta Ley, titulado «Requisitos de calidad relativos a la explotación de la red de distribución», contiene disposiciones detalladas a este respecto.

9. El artículo 52 de dicha Ley, bajo la rúbrica «Plan de desarrollo de la red de distribución», prevé:

«El desarrollo de una red de un gestor de la red de distribución deberá basarse en un plan de desarrollo de la red de distribución que sea transparente y que deberá incluir:

- 1) un plan sobre las principales inversiones en la red de distribución que sean necesarias para mantener la capacidad de transporte de esa red y para la conexión de nuevas capacidades de producción de electricidad y de las nuevas cargas que se añadan a la red de distribución en los diez años siguientes, incluidas las estaciones de recarga de vehículos eléctricos y las necesidades de suministro de electricidad desde tierra para embarcaciones marítimas y de navegación interior;
- 2) medidas cuya ejecución tenga como consecuencia que las exigencias establecidas en los artículos 51 y 119 se apliquen y mantengan en la red de distribución;
- 3) un plan sobre el eventual uso del consumo flexible de electricidad y del almacenamiento de electricidad, el eventual uso de medidas de eficiencia energética del gestor de la red de distribución y el eventual uso de otros recursos, como alternativa a la ampliación de la capacidad de transporte de la red de distribución;

⁵ La Ley 730/2021 entró en vigor el 1 de agosto de 2021.

[...].».

10. De conformidad con el artículo 119 de la citada Ley, titulado «Disposición transitoria relativa a la seguridad operativa de la red de distribución»:

«El gestor de red está obligado a cumplir los requisitos enunciados en el artículo 51, párrafo primero, puntos 2 y 3, en su zona de responsabilidad, a más tardar el 31 de diciembre de 2028. Los requisitos deberán cumplirse, a más tardar el 31 de diciembre de 2019, como mínimo para el 50 % de la totalidad de los usuarios de la red de distribución, con excepción de las segundas viviendas, y, a más tardar el 31 de diciembre de 2023, como mínimo para el 75 % de la totalidad de los usuarios de la red de distribución, con excepción de las segundas viviendas.

Si el porcentaje de cables subterráneos de la red de media tensión de la zona de responsabilidad del gestor de la red de distribución no superase el 60 % el 31 de diciembre de 2018, el gestor de la red de distribución deberá cumplir los requisitos del artículo 51, párrafo primero, puntos 2 y 3, en su zona de responsabilidad a más tardar el 31 de diciembre de 2036. En tal caso, los requisitos deberán cumplirse para el 75 % como mínimo de la totalidad de los usuarios de la red de distribución a más tardar el 31 de diciembre de 2028, con excepción de las segundas viviendas.»

11. En el marco de los trabajos preparatorios de la Ley 730/2021, la exposición de motivos detallada relativa a la modificación del artículo 119 de la Ley del Mercado de la Electricidad indica, en particular, lo que sigue. La ampliación del plazo para el cumplimiento de los requisitos en materia de seguridad operativa de la red de distribución modificará de forma significativa el entorno regulatorio de los gestores de redes de distribución. Los efectos orientativos de las disposiciones del artículo 119, párrafos segundo y tercero, de la referida Ley deben estar en consonancia con el resto del control de la red. Por consiguiente, las modificaciones propuestas de estas disposiciones implican, asimismo, que los métodos de control de la fijación de las tarifas de la red deberán tener en cuenta la ampliación del plazo para el cumplimiento de los requisitos en materia de seguridad del suministro y los cambios que ello entrañe en las inversiones de los gestores de redes de distribución y su financiación. Los efectos de la modificación del entorno operativo deberán tenerse en cuenta, por ejemplo, en los diversos elementos de financiación e incentivación de las inversiones contenidos en las metodologías de cálculo de las tarifas de los gestores de redes de distribución.

12. El artículo 6 de la laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) [Ley de Supervisión del Mercado de la Electricidad y el Gas (590/2013)], en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley de Supervisión»), bajo la rúbrica «Funciones de la Agencia de la Energía como autoridad reguladora nacional», tiene el siguiente tenor:

«La Agencia de la Energía, en su condición de autoridad reguladora nacional en el sentido del Derecho de la Unión Europea aplicable a los sectores de la electricidad y del gas natural, será responsable en particular de:

- 1) determinar, conforme al procedimiento establecido en la presente Ley, los métodos de fijación de las tarifas de transporte y distribución para los gestores de redes de electricidad y gas natural;

[...]

- 7) controlar el cumplimiento de las normas sobre seguridad y fiabilidad de las redes de electricidad y gas natural, evaluar los resultados pasados de las redes y participar en la elaboración de los requisitos relativos a la calidad del servicio de las redes de electricidad y gas natural, y del suministro de electricidad y gas natural.

[...]»

13. A tenor del artículo 10 de dicha Ley, titulado «Condiciones y métodos establecidos por la Agencia de la Energía»:

«La Agencia de la Energía deberá, mediante decisión (*decisión de fijación*), fijar, para los gestores de redes, los gestores de la red principal responsables del sistema, los gestores de la red de transporte responsables del sistema y los gestores de instalaciones de tratamiento de gas natural licuado, las condiciones de utilización de los servicios y los métodos de fijación de las tarifas de los siguientes servicios, antes de su introducción:

- 1) los métodos para determinar, durante el período de control, la remuneración de la explotación de la red que corresponde al gestor de la red y de las tarifas cobradas por el servicio de transporte;

[...]».

14. El artículo 13 de la referida Ley, titulado «Modificación de la decisión de fijación», dispone:

«La Agencia [de la Energía] podrá modificar una decisión de fijación mediante la adopción de una nueva decisión, a instancia del destinatario de la decisión de fijación o de oficio por la propia Agencia [de la Energía]. Una decisión de fijación adoptada por duración determinada podrá ser modificada a instancia de su destinatario o de oficio por la Agencia [de la Energía], y una decisión de fijación adoptada por duración indefinida podrá ser modificada de oficio por la Agencia [de la Energía] si:

[...]

- 2) la modificación se basa en un cambio de la normativa.

[...]»

III. Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

15. Mediante decisiones de 30 de noviembre de 2015 (en lo sucesivo, «decisiones de 30 de noviembre de 2015»), la Agencia de la Energía estableció, para los períodos de control cuarto y quinto —comprendidos, por una parte, entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de diciembre de 2019 y, por otra parte, entre el 1 de enero de 2020 y el 31 de diciembre de 2023—, métodos de control relativos a la determinación de la remuneración de los gestores por la explotación de la red y las tarifas cobradas por el servicio de transporte de electricidad (en lo sucesivo, «métodos de control iniciales»).

16. Mediante decisiones de 15 de diciembre de 2021 (en lo sucesivo, «decisiones de 15 de diciembre de 2021»), la Agencia de la Energía modificó sus decisiones de 30 de noviembre de 2015, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2023, en lo que respecta a los métodos de control iniciales. En las decisiones de 15 de diciembre de 2021, se señalaba que la Agencia de la Energía había examinado de oficio la cuestión de los métodos de control tras la entrada en vigor, el 1 de agosto de 2021, de la Ley 730/2021.

17. Los días 17 y 19 de enero de 2022, Alajärven Sähkö y Elenia interpusieron ante el markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil), el órgano jurisdiccional remitente, sendos recursos solicitando, en particular, la anulación de las decisiones de 15 de diciembre de 2021 por cuanto habían modificado los métodos de control iniciales actualizando los precios unitarios empleados para calcular la base de la remuneración de los gestores de una red de electricidad y eliminando el método opcional aplicado para determinar el tipo de interés sin riesgo. En sus recursos, las recurrentes alegaron que la Agencia de la Energía no había adoptado estas decisiones de forma autónoma, en su condición de autoridad reguladora independiente, en contra de lo que exige el artículo 57 de la Directiva 2019/944.

18. En su escrito de contestación, la Agencia de la Energía solicitó al órgano jurisdiccional remitente la desestimación de estos recursos alegando, en particular, que la modificación de los métodos de control iniciales se inscribía en el marco de las modificaciones introducidas en la Ley del Mercado de la Electricidad y en la Ley de Supervisión. Afirmó que el legislador nacional había considerado que tales modificaciones eran conformes con las exigencias del Derecho de la Unión relativas a la independencia de la autoridad reguladora nacional y que se limitaban a enunciar directrices de política general.

19. El órgano jurisdiccional remitente subraya que debe pronunciarse sobre la cuestión de si la Agencia de la Energía, mediante sus decisiones de 15 de diciembre de 2021, podía modificar, durante el transcurso de un período de control, los métodos de control iniciales. A efectos de esta apreciación, es preciso determinar si las modificaciones introducidas en la Ley del Mercado de la Electricidad por la Ley 730/2021 menoscabaron la independencia de esta agencia, que es la autoridad reguladora nacional en el sentido del artículo 57 de la Directiva 2019/944.

20. A este respecto, dicha agencia justificó estas decisiones basándose fundamentalmente en los trabajos preparatorios de la Ley 730/2021. En tales decisiones, se indica, en particular, que, tras las modificaciones de la Ley del Mercado de la Electricidad resultantes de la Ley antes citada, dicha agencia comenzó a preparar la modificación de los métodos de control iniciales para adaptarlos a las exigencias que se derivan de la normativa nacional. Según tales decisiones, el objetivo principal de dichas modificaciones consistía en dotar a la Agencia de la Energía de nuevas herramientas mediante las cuales pueda influirse en la evolución de los precios del transporte de la electricidad, sin comprometer el desarrollo de redes eléctricas inteligentes y garantizando la seguridad del suministro.

21. El órgano jurisdiccional remitente señala, además, que, según el proyecto de ley del Gobierno que condujo a la promulgación de la Ley 730/2021 (en lo sucesivo, «proyecto de ley»), el objetivo de las modificaciones introducidas en la Ley del Mercado de la Electricidad era intentar frenar la subida de los precios de distribución de la electricidad a través de medidas dirigidas a reducir el nivel de costes de los gestores de redes de distribución y mitigar el aumento del nivel de los costes. A este respecto, el proyecto de ley abordó las modificaciones de los métodos de control

que la Agencia de la Energía aplicó después de la entrada en vigor de la Ley 730/2021, recalcando que la revisión de tales métodos no estaba supeditada a la existencia de una normativa relacionada directamente con el contenido de dichos métodos.

22. El proyecto de ley precisa, asimismo, que la Agencia de la Energía expuso, en un informe marco elaborado para el Työ- ja elinkeinoministeriö (Ministerio de Economía y Trabajo, Finlandia) como parte de los trabajos preparatorios de la Ley 730/2021, que, como consecuencia de las modificaciones propuestas de la normativa nacional aplicable a los gestores de redes eléctricas, debía modificar, para el período de control ya en curso, los métodos de control iniciales. Según la valoración de este ministerio contenida en el proyecto de ley, las modificaciones de las metodologías de cálculo aplicables a las tarifas de distribución anunciadas por la agencia tendrían una repercusión significativa en las remuneraciones de los gestores de redes y en las de los propietarios de estos. Además, el proyecto de ley recoge estimaciones de las repercusiones económicas que los cambios de los métodos de control ocasionarían en el nivel autorizado de remuneración de los gestores de redes de distribución y en las tarifas de distribución que estos últimos cobran a sus clientes.

23. Por otra parte, en un informe de la Comisión de Economía elaborado en el marco de los debates parlamentarios sobre el proyecto de ley se indicaba, en particular, que convenía intervenir en las remuneraciones excesivas de los gestores de redes que las metodologías de cálculo aplicadas permitían. Según este informe, con arreglo a los métodos de control iniciales, el valor de la red se fijaba sobre la base de los precios unitarios por componente, determinados por la Agencia de la Energía. Ahora bien, tales precios unitarios se habían fijado para un período de ocho años, desde 2016 a 2023, por lo que no reflejaban ya el nivel de los costes reales. Dicho informe destaca que un factor esencial que subyace a la regulación de las tarifas de transporte de electricidad y a las metodologías de cálculo de tales tarifas es la valoración de la red eléctrica, mediante la cual se determina la base de la remuneración, y que el objetivo de las modificaciones propuestas de la normativa nacional consistía específicamente en permitir un cambio del modelo de control durante el período de control en curso.

24. El órgano jurisdiccional remitente añade que Alajärven Sähkö y Elenia alegaron que la realización de los objetivos resultantes de los trabajos preparatorios de la Ley 730/2021 y la influencia en la independencia de la Agencia de la Energía resultaban también de los documentos que aquellas habían aportado, en concreto, el material de presentación proporcionado por el Ministerio de Economía y Trabajo en una conferencia de prensa de 15 de octubre de 2020 y el material de presentación utilizado por el ministro de Economía durante una conferencia de prensa de 28 de enero de 2021.

25. Según dicho órgano jurisdiccional, las modificaciones de la Ley del Mercado de la Electricidad resultantes de la Ley 730/2021 no afectaron directamente, en cuanto tales, a los métodos de control relativos a los gestores de redes aplicados por la Agencia de la Energía para determinar la remuneración razonable de las empresas de redes de distribución. Tales modificaciones no afectaron tampoco directamente a los precios unitarios empleados para calcular la base de la remuneración ni al tipo de interés sin riesgo aplicado para determinar el nivel de remuneración razonable. El objetivo de tales modificaciones, tal como se desprende, asimismo, de los trabajos preparatorios de la Ley 730/2021, era hacer bajar el precio de distribución de la electricidad. Como se indica en los trabajos preparatorios, se ha dotado a la Agencia de la Energía de medios y fundamentos para modificar las metodologías de cálculo a fin de reducir el precio de la distribución de electricidad, durante el transcurso del período de control, y dichos cambios se

han expuesto y sus efectos se han evaluado con antelación. Estas consideraciones parecen haber tenido una incidencia clara también en la adopción por dicha agencia de las decisiones de 15 de diciembre de 2021.

26. El órgano jurisdiccional remitente considera que se requiere una interpretación del Tribunal de Justicia que dilucide si el objetivo de frenar el incremento de los precios de distribución de electricidad y hacerlos bajar es una cuestión que no está comprendida entre las obligaciones y competencias de la autoridad reguladora nacional contempladas en el artículo 59 de la Directiva 2019/944, en particular cuando el objetivo de la modificación legislativa es, por ejemplo, incrementar la eficiencia en costes de las empresas de las redes, o bien si, a este respecto, puede también tratarse de directrices políticas generales que no guardan relación con tales obligaciones y competencias y, de ser así, en qué condiciones. El órgano jurisdiccional remitente estima, asimismo, que es preciso examinar la importancia que ha de atribuirse al hecho de que las mencionadas declaraciones figuren en los trabajos preparatorios de la Ley 730/2021⁶ y si pueden ser consideradas directrices políticas en el sentido del artículo 59 de la citada Directiva.

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

- «1) ¿Qué motivos deben invocarse y observarse a la hora de valorar en qué casos se está en presencia de tal injerencia en las obligaciones y competencias de regulación esenciales de la autoridad reguladora nacional que no se salvaguarde la independencia de la autoridad reguladora nacional con arreglo al artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva [2019/944] y en qué casos se está en presencia de directrices generales que no guardan relación con las obligaciones y competencias de regulación contempladas en el artículo 59 de la Directiva sobre el mercado interior de la electricidad?
- 2) ¿Debe considerarse compatible con el artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva 2019/944, a la vista de la exigencia de independencia de la autoridad reguladora, una modificación de las disposiciones nacionales [como la controvertida en el litigio principal], con la que se ha pretendido influir en los precios de distribución de la electricidad del modo expuesto en los trabajos preparatorios de la modificación legislativa, introduciendo cambios en la Ley nacional del Mercado de la Electricidad que afectan al entorno regulatorio de los gestores de redes mediante los que, por sí mismos, no se ha incidido directamente ni en las tarifas de transporte o distribución ni en los métodos de cálculo de las mismas, pero, como consecuencia de los cuales, la autoridad reguladora nacional debió modificar sus métodos de control en medio de un período de control?»

28. Alajärven Sähkö, Elenia, la Agencia de la Energía, los Gobiernos finlandés y chipriota, así como la Comisión Europea, han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia.

IV. Análisis

29. Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva 2019/944, que se refiere a la independencia de las autoridades reguladoras nacionales, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la normativa de un Estado miembro que tiene por

⁶ El órgano jurisdiccional remitente cita, a este respecto, la sentencia de 29 de abril de 2004, Björnekulla Fruktindustrier (C-371/02, EU:C:2004:275).

objetivo, tal como indican los trabajos preparatorios de la Ley en cuestión, hacer bajar los precios de la distribución de electricidad sin interferir directamente, por sí misma, en las tarifas de transporte y distribución de electricidad o en sus metodologías de cálculo, en el sentido del artículo 59, apartado 1, letra a), de la citada Directiva, pero cuyo efecto ha consistido en que la autoridad reguladora nacional cambió sus métodos de control durante el transcurso de un período de control.

30. Para responder a esta cuestión, examinaré, en primer lugar, el alcance de la independencia conferida a las autoridades reguladoras nacionales por la Directiva 2019/944 (sección A) y, a continuación, en segundo lugar, el respeto de la independencia de estas autoridades en cuanto a su función de fijar o aprobar las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo (sección B).

A. Sobre el alcance de la independencia conferida a las autoridades reguladoras nacionales por la Directiva 2019/944

31. Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 194 TFUE, apartado 1, establece que, en el marco del establecimiento o del funcionamiento del mercado interior y atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente, la política energética de la Unión tendrá por objetivo, con un espíritu de solidaridad entre los Estados miembros, garantizar el funcionamiento del mercado de la energía, garantizar la seguridad del abastecimiento energético en la Unión, fomentar la eficiencia energética y el ahorro energético, así como el desarrollo de energías nuevas y renovables, y fomentar la interconexión de las redes energéticas.⁷ Dicho artículo dispone, en su apartado 2, que, sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1, que no afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio del artículo 192 TFUE, apartado 2, letra c). Por consiguiente, el Tratado FUE, al tiempo que establece la competencia de la Unión en el sector de la energía, atribuye expresamente a los Estados miembros el derecho a determinar, en particular, las condiciones de explotación de sus recursos energéticos. El núcleo del presente asunto radica, en última instancia, en la articulación entre estas dos competencias, europea y nacional.

32. La Directiva 2019/944, adoptada sobre la base del artículo 194 TFUE, apartado 2, debe interpretarse en relación con otros actos relativos al mercado eléctrico publicados en esa misma fecha, a saber, en particular, el Reglamento (UE) 2019/941⁸ y el Reglamento 2019/943. Con arreglo a su artículo 1, párrafo segundo, dicha Directiva define normas fundamentales relativas a la organización y funcionamiento del sector eléctrico de la Unión, en particular normas sobre *la independencia de las autoridades reguladoras* en los Estados miembros. Conforme al párrafo tercero de ese artículo, la citada Directiva también establece formas de cooperación entre los Estados miembros, las autoridades reguladoras y los gestores de redes de transporte a fin de crear un mercado interior de la electricidad totalmente interconectado que incremente, en particular, la *seguridad de suministro*.

⁷ Véase la sentencia de 15 de julio de 2021, Alemania/Polonia (C-848/19 P, EU:C:2021:598), apartado 37 y jurisprudencia citada.

⁸ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE (DO 2019, L 158, p. 1).

33. En este contexto, el artículo 57, apartado 4, de la Directiva 2019/944 dispone que los Estados miembros garantizarán la independencia de la autoridad reguladora y velarán por que esta ejerza sus competencias con imparcialidad y transparencia. Con el fin de garantizar tal independencia en el desempeño de las funciones reguladoras que le confiere la referida Directiva y la normativa conexas, la citada disposición dispone por una parte, en su letra a), que la autoridad reguladora deberá ser jurídicamente distinta y funcionalmente independiente de cualquier otra entidad pública o privada y, por otra parte, en su letra b), incisos i) y ii), prevé que el personal de dicha autoridad y los encargados de su gestión deberán actuar con independencia de cualquier interés comercial y no pedirán ni aceptarán instrucciones directas de ningún Gobierno ni de ninguna otra entidad pública o privada para el desempeño de sus funciones reguladoras, entendiéndose este requisito sin perjuicio de una estrecha cooperación con otras autoridades nacionales pertinentes, cuando proceda, ni de las directrices de política general publicadas por el Gobierno que no guarden relación con las obligaciones y competencias de regulación a que se refiere el artículo 59 la Directiva. Entre ellas figura, en particular, la obligación contemplada en el artículo 59, apartado 1, letra a), de establecer o aprobar, de conformidad con criterios transparentes, las tarifas de transporte o distribución o sus metodologías o las dos cosas. Además, de conformidad con el artículo 57, apartado 5, letra a), de la misma Directiva, a fin de proteger la independencia de la autoridad reguladora, los Estados miembros se asegurarán de que esta autoridad pueda tomar decisiones autónomas, con independencia de cualquier órgano político.⁹

34. Aunque el Tribunal de Justicia aún no ha tenido ocasión de interpretar el artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva 2019/944, ha pronunciado varias sentencias sobre el artículo 35, apartados 4 y 5, de la Directiva 2009/72, cuyo tenor es análogo al del artículo 57, apartados 4 y 5. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprenden las siguientes enseñanzas para el presente asunto.

35. El concepto de «independencia» no está definido ni en el artículo 57 ni en ninguna otra disposición de la Directiva 2019/944. En este sentido, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, en lo que se refiere a los órganos públicos, este concepto designa normalmente un estatuto que asegure al órgano de que se trate la posibilidad de actuar con total libertad con respecto a los organismos frente a los cuales debe garantizarse su independencia, al abrigo de cualquier instrucción o influencia exterior.¹⁰ Esta independencia en la toma de decisiones implica que, en el marco de las obligaciones y competencias de regulación contempladas en el artículo 59 de la Directiva, la autoridad reguladora adopta sus decisiones de manera autónoma, basándose únicamente en el interés público, con el fin de asegurar que se respeten los objetivos perseguidos por dicha Directiva, sin estar sometida a instrucciones externas de otros organismos públicos o privados.¹¹

36. El respeto de esta independencia presenta carácter obligatorio *de iure* y *de facto*. Así, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la competencia atribuida por la Directiva 2019/944 de manera exclusiva a la autoridad y la independencia de esta deben garantizarse frente a cualquier órgano político y, por tanto, no solo frente al Gobierno, sino también frente al legislador nacional, el cual no puede sustraer una parte de estas competencias a la autoridad

⁹ Asimismo, a tenor del considerando 80 de la Directiva 2019/944, es preciso, para un adecuado funcionamiento del mercado interior de la electricidad, que las autoridades reguladoras puedan tomar decisiones sobre todas las cuestiones de reglamentación pertinentes, y necesitan ser totalmente independientes de cualquier otro interés público o privado. Dicho considerando precisa también que ello no impedirá un control jurisdiccional ni una supervisión parlamentaria conforme al Derecho constitucional de los Estados miembros.

¹⁰ Véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73) (C-718/18, en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Alemania», EU:C:2021:662), apartado 108 y jurisprudencia citada.

¹¹ Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Alemania, apartado 109 y jurisprudencia citada.

reguladora y atribuir las a otros órganos públicos.¹² En este sentido, el Tribunal de Justicia ha declarado que la atribución a una autoridad distinta de la autoridad reguladora de la competencia para definir los elementos decisivos para calcular las tarifas por lo que se refiere a determinadas instalaciones de transporte de electricidad, como el margen de beneficio, no es conforme con el Derecho de la Unión.¹³

37. Además, resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que el artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva 2019/944 exige que los representantes de los ministerios nacionales no puedan utilizar su participación en los procedimientos relativos a la fijación de precios para ejercer cualquier tipo de presión sobre la autoridad reguladora o para darle instrucciones que pudieran llevarla a orientar en determinado sentido sus decisiones en el ámbito de las obligaciones y competencias resultantes del artículo 59 de esta Directiva. Si bien la Directiva no se opone a que el Gobierno de un Estado miembro pueda hacer valer ante la autoridad reguladora nacional su posición acerca de la manera en la que considera que esta podría tener en cuenta el interés público en el ámbito de sus funciones de regulación, fundamentalmente mediante la participación de representantes de sus ministerios, tal participación y, en particular, las opiniones expresadas por dichos representantes en los procedimientos relativos a la fijación de precios no pueden revestir un carácter vinculante ni ser consideradas en ningún caso por la autoridad reguladora como instrucciones que deba observar en el ejercicio de sus obligaciones y competencias.¹⁴ Por otro lado, las normas relativas a la participación de representantes de los ministerios nacionales en los procedimientos sobre fijación de precios no deben mermar el alcance de las decisiones de la autoridad reguladora, adoptadas en virtud de las obligaciones y las competencias establecidas en el citado artículo 59. En particular, cuando tales obligaciones o competencias lo exijan, esas normas de participación no podrán incidir en el carácter obligatorio y en la aplicabilidad directa de las decisiones de la autoridad reguladora exigiendo, por ejemplo, que, con carácter previo a su aplicación, estas decisiones sean aceptadas o autorizadas por dichos representantes.¹⁵

38. Así, las competencias reservadas a la autoridad reguladora están comprendidas en el ámbito de la ejecución, sobre la base de una apreciación técnica especializada de la realidad, y, en el ejercicio de esas competencias, dicha autoridad está supeditada a principios y normas establecidos por un marco normativo detallado a escala de la Unión que limitan su margen de apreciación y le impiden tomar decisiones de naturaleza política.¹⁶

39. ¿Por qué razones debe ser obligatoria la independencia de la autoridad reguladora? Sobre este extremo, el Tribunal de Justicia ha precisado que la completa independencia de las autoridades reguladoras frente a entidades económicas y entidades públicas, sean estas órganos administrativos o políticos y, en este último caso, titulares del poder ejecutivo o legislativo, es necesaria para garantizar que las decisiones adoptadas por dichas autoridades sean imparciales y no discriminatorias, excluyendo la posibilidad de un trato privilegiado a las empresas y a los intereses económicos vinculados al Gobierno, a la mayoría o, en cualquier caso, al poder político, y que, además, la estricta separación respecto del poder político permite a las autoridades reguladoras inscribir su actuación en una perspectiva a largo plazo, necesaria para alcanzar los

¹² Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Alemania, apartado 130.

¹³ Véase la sentencia de 29 de octubre de 2009, Comisión/Bélgica (C-474/08, EU:C:2009:681), apartados 29 a 31.

¹⁴ Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), apartados 62 y 63. Sobre esta sentencia, véase Rizzuto, F., «The Independence of National Regulatory Authorities: Is There Now an Autonomous EU Law concept of Independence of General Application?», *European Competition and Regulatory Law Review*, 2021, vol. 5, n.º 1, pp. 64 a 75.

¹⁵ Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2020, Prezident Slovenskej republiky (C-378/19, EU:C:2020:462), apartado 64.

¹⁶ Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Alemania, apartado 132.

objetivos de las Directivas relativas al mercado de la electricidad.¹⁷ Así pues, esta independencia tiene como finalidad evitar los conflictos de intereses en detrimento de los consumidores. Un autor ha observado que la independencia del sector regulado se ha ido concretando jurídicamente de forma progresiva a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y después en el Derecho derivado.¹⁸ La independencia de las autoridades reguladoras presenta distintos aspectos, que han sido analizados por el Consejo de Reguladores Europeos de la Energía (CEER).¹⁹

40. Si bien el sistema del Derecho de la Unión privilegia una concepción amplia de la independencia en lo que respecta a las competencias concretas encomendadas a las autoridades reguladoras nacionales,²⁰ dicho sistema no excluye, sin embargo, que los Estados miembros puedan intervenir, en determinadas circunstancias, en el funcionamiento del mercado eléctrico. En efecto, el artículo 59 de la Directiva 2019/944 establece la lista de las obligaciones y competencias conferidas a las autoridades reguladoras. Aunque esta lista abarca muchos ámbitos, no comprende la totalidad del mercado de la electricidad. Así, los Estados miembros pueden adoptar su propia normativa relativa al mercado nacional de electricidad, fuera del ámbito de estas obligaciones y competencias. Además, el artículo 57, apartado 4, letra b), inciso ii), de dicha Directiva dispone que el requisito de independencia del personal de la autoridad reguladora y de los encargados de su gestión se entenderá sin perjuicio de las directrices de política general publicadas por el Gobierno del Estado miembro de que se trate. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del tenor de esta disposición resulta claramente que tales directrices de política general no se refieren ni a las obligaciones ni a las competencias de regulación establecidas en el artículo 59 de la citada Directiva.²¹

41. Como indica su considerando 87, la Directiva 2019/944 y la Directiva 2009/73/CE²² «no privan a los Estados miembros de la posibilidad de establecer y publicar sus propias directrices en materia de política energética nacional. Así pues, dependiendo de las disposiciones constitucionales de cada Estado miembro, podría ser competencia de cada Estado miembro determinar el marco de actuación con arreglo al cual deben funcionar las autoridades reguladoras, por ejemplo, en lo que respecta a la seguridad del suministro. No obstante, las directrices en materia de política energética general que establezca el Estado miembro no deben repercutir en la independencia o la autonomía de las autoridades reguladoras».

42. Dicho considerando establece así un vínculo explícito entre, por un lado, las directrices de política general adoptadas por el Gobierno de un Estado miembro, que no afectan únicamente al personal y los encargados de la gestión de la autoridad reguladora, en el sentido del artículo 57, apartado 4, letra b), inciso ii), de la Directiva 2019/944, sino también a todos los participantes en

¹⁷ Véase la sentencia Comisión/Alemania, apartado 112. En el apartado 126 de esa sentencia, el Tribunal de Justicia declaró, asimismo, que el principio de democracia no se opone a la existencia de autoridades públicas al margen de la Administración jerarquizada clásica y más o menos independientes del Gobierno, que ejercen con frecuencia una función reguladora o de otro tipo que exige que deban estar protegidas de la influencia política, sin dejar por ello de estar sujetas a la ley, bajo al control del juez competente, y que el hecho de conceder a las autoridades reguladoras nacionales un estatuto independiente de la Administración general no priva, por sí mismo, a dichas autoridades de su legitimidad democrática, en la medida en que no están exentas de toda influencia parlamentaria.

¹⁸ Véase Delzangles, H., *L'indépendance des autorités de régulations sectorielles, communications électroniques, énergie et postes*, tesis doctoral defendida el 30 de junio de 2008 en la Université de Bordeaux IV (Francia), en particular p. 234.

¹⁹ Véase el informe (disponible únicamente en lengua inglesa) del CEER titulado «Safeguarding the independence of regulators — Insights from Europe's energy regulators on powers, resources, independence, accountability and transparency», 13 de diciembre de 2016, que puede consultarse en la dirección siguiente:
https://www.ceer.eu/wp-content/uploads/2024/04/C16-RBM-06-03_SafeguardingNRAIndependence_PUBLIC-13-Dec-2016.pdf.

²⁰ Véanse las conclusiones del Abogado General Pitruzzella presentadas en el asunto Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:20), punto 128.

²¹ Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Alemania, apartado 110.

²² Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (DO 2009, L 211, p. 94).

el mercado eléctrico, y, por otro lado, la seguridad del suministro, que, según el artículo 59, apartado 1, letra m), de esta Directiva, no es necesariamente competencia de la autoridad reguladora.²³ Se desprende, asimismo, del citado considerando que los Estados miembros pueden establecer, con carácter más general, su política energética nacional, tal como dispone el artículo 194 TFUE, apartado 2.²⁴ Por consiguiente, el Gobierno de un Estado miembro tiene derecho a adoptar directrices de política general, en particular sobre la «seguridad del suministro» eléctrico.

43. La Directiva 2019/944 no define el concepto de «seguridad del suministro». Parece oportuno remitirse, sobre este extremo, al Reglamento 2019/941, cuyo artículo 2, punto 1, define la «seguridad del suministro eléctrico» como la «capacidad de un sistema eléctrico para garantizar el suministro de electricidad a los clientes con un nivel de calidad claramente establecido, según determinen los Estados miembros de que se trate». Esta capacidad se traduce en un «estándar de fiabilidad», que indicará de forma transparente el nivel necesario de seguridad del suministro del Estado miembro²⁵ y se calculará usando al menos el valor de carga perdida y el coste de la entrada de nuevas empresas durante un horizonte temporal determinado y se expresará como «previsiones de energía no suministrada» y «previsiones de pérdida de carga».²⁶

44. En conclusión, como señaló la Comisión en sus observaciones escritas, la Directiva 2019/944 persigue alcanzar un equilibrio entre, por un lado, la exigencia de que las autoridades reguladoras nacionales sean independientes y, por otro lado, el derecho de un Estado miembro a establecer su política energética nacional en los ámbitos que no sean competencia exclusiva de las autoridades reguladoras, en particular en materia de seguridad del suministro eléctrico.

B. Sobre el respeto de la independencia de las autoridades reguladoras nacionales en su función de fijar o aprobar las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo

45. Con arreglo al artículo 59, apartado 1, letra a), de la Directiva 2019/944, la autoridad reguladora tiene la obligación de establecer o aprobar, de conformidad con criterios transparentes, las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo o las dos cosas.²⁷ Por otra parte, a tenor del apartado 7, letra a), de dicho artículo 59, en principio, las autoridades reguladoras se encargarán de fijar o aprobar, con la suficiente antelación respecto de su entrada en vigor, como mínimo las metodologías nacionales utilizadas para calcular o establecer las condiciones para la conexión y el acceso a las redes nacionales, incluyendo las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo; estas tarifas o metodologías

²³ En sus observaciones escritas, el Gobierno finlandés subraya que, con arreglo al artículo 6, párrafo primero, punto 7, de la Ley de Supervisión, el legislador nacional no confirió a la autoridad de regulación la facultad de aprobar o definir las normas en materia de seguridad y desarrollo de las redes de distribución de electricidad, sino la misión de controlar su observancia y de participar en la elaboración de los requisitos de calidad de servicio de las redes y de suministro de electricidad.

²⁴ Véase el punto 31 de las presentes conclusiones.

²⁵ Véase el artículo 25, apartado 1, del Reglamento 2019/943.

²⁶ Véase el artículo 25, apartado 3, del Reglamento 2019/943. Por ejemplo, el Reino de Bélgica ha fijado el estándar de fiabilidad en tres horas. Véase, en este sentido, el arrêté royal du 4 septembre 2002 modifiant l'arrêté royal du 31 août 2021 relatif à la détermination de la norme de fiabilité et à l'approbation des valeurs du coût de l'énergie non distribuée et du coût d'un nouvel entrant (Real Decreto, de 4 de septiembre de 2002, por el que se modifica el Real Decreto, de 31 de agosto de 2021, relativo a la determinación del estándar de fiabilidad y la aprobación de los valores de la carga perdida y el coste de la entrada de nuevas empresas) (*Moniteur belge* de 14 de septiembre de 2022, p. 67240).

²⁷ Asimismo, según el considerando 82 de la referida Directiva, las autoridades reguladoras deben fijar o aprobar las tarifas de acceso a la red individuales para las redes de transporte y de distribución, o una metodología, o ambos, y, en cualquier caso, debe preservarse la independencia de las autoridades reguladoras a la hora de fijar las tarifas de acceso a la red de conformidad con el artículo 57, apartado 4, letra b), inciso ii), de la misma Directiva.

permitirán realizar las inversiones necesarias en las redes de forma que quede garantizada la viabilidad de la red. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que una interpretación de estas disposiciones en el sentido de que un Gobierno nacional puede fijar o aprobar las metodologías de cálculo de las tarifas de acceso a la red socavaría los objetivos perseguidos por dicha Directiva.²⁸

46. En el presente asunto, tal como se desprende de la formulación de la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente considera que la Ley 730/2021 no interfiere directamente, por sí misma, en las tarifas de transporte o distribución ni en sus metodologías de cálculo. Sin embargo, se pregunta si dicha Ley no ha menoscabado *indirectamente* la independencia de la Agencia de la Energía, que modificó acto seguido sus métodos de control en el transcurso de un período de control.

47. Si bien dicho órgano jurisdiccional alude a la Ley 730/2021, se refiere, más exactamente, a los trabajos preparatorios de la misma, es decir, al proyecto de ley elaborado por el Gobierno. De la resolución de remisión y de las observaciones escritas de Alajärven Sähkö y del Gobierno finlandés se desprende que, al adoptar dicha Ley, el Parlamento finlandés aprobó sin modificaciones las propuestas legislativas contenidas en el proyecto de ley. En estas circunstancias, respondiendo a la pregunta del órgano jurisdiccional remitente contenida en el punto 26 de las presentes conclusiones, estimo que los trabajos preparatorios de la citada Ley pueden considerarse directrices de política general publicadas por el Gobierno del Estado miembro de que se trata, en el sentido de la Directiva 2019/944.²⁹ En cualquier caso, habida cuenta de la jurisprudencia citada en el punto 36 de las presentes conclusiones, la independencia de la autoridad reguladora nacional debe garantizarse frente a cualquier órgano político y, por tanto, no solo frente al Gobierno del Estado miembro en cuestión, sino también frente al legislador nacional.

48. El órgano jurisdiccional remitente subraya que el objetivo de la Ley 730/2021, tal como resulta de los trabajos preparatorios, consistía en hacer bajar los precios de la distribución de electricidad en Finlandia. A estos efectos, en particular, el proyecto de ley contenía estimaciones de los efectos económicos que los cambios de los métodos de control producirían en el nivel autorizado de la remuneración de los gestores de redes de distribución y en las tarifas de distribución percibidas por estos de sus clientes. Alajärven Sähkö y Elenia sostienen, además, en sus observaciones escritas, que el proyecto de ley incluía cálculos muy precisos sobre el modo en que las decisiones de la Agencia de la Energía relativas a las metodologías de cálculo se verían afectadas por dicha Ley.

49. En sus observaciones escritas, el Gobierno finlandés afirma que, durante la década del 2000, las tormentas e intensas nevadas ocasionaron perturbaciones considerables en las redes de distribución de electricidad de Finlandia, provocando así cortes de electricidad. En consecuencia, la Ley del Mercado de la Electricidad, en su versión inicial, que entró en vigor el 1 de septiembre de 2013, fijó objetivos para los gestores de redes con vistas a mejorar la seguridad de las redes de distribución, que debían lograrse por etapas hasta el final del año 2028 en sus respectivas zonas de

²⁸ Véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Alemania, apartado 113.

²⁹ Además, Alajärven Sähkö y Elenia alegan en sus observaciones escritas que, en el ordenamiento jurídico finlandés, los documentos preparatorios de una ley, como los informes de grupos de trabajo, los dictámenes de comisiones y comités parlamentarios y los proyectos de ley del Gobierno, desempeñan un papel importante en la interpretación de la legislación y son utilizados habitualmente para aclarar la intención del legislador, y que, cuanto más detallados y recientes sean los documentos preparatorios de la ley, mayor será su peso real en la interpretación y aplicación de la legislación.

responsabilidad.³⁰ Durante el año 2016, los distribuidores de electricidad comunicaron a sus clientes subidas especialmente elevadas de sus precios, lo que indujo al Gobierno a introducir en dicha Ley disposiciones, que entraron en vigor el 1 de septiembre de 2017, destinadas, en particular, a ampliar el plazo para cumplir los requisitos de seguridad de las redes de distribución, a fin de reducir el nivel de costes de los gestores de redes de distribución y frenar el aumento de los precios del transporte de electricidad. El Gobierno que tomó posesión en el año 2019 dispuso la continuación de esas normas proponiendo medidas relativas al desarrollo y la seguridad de las redes de distribución, ya que la Agencia de la Energía era competente para modificar las metodologías de cálculo de las tarifas de transporte y distribución de electricidad.

50. El Gobierno finlandés sostiene, asimismo, que la Ley 730/2021 introdujo las modificaciones siguientes: en primer lugar, se fijó un plazo adicional de ocho años para el cumplimiento de los requisitos de seguridad operativa de la red de distribución, con arreglo al nuevo artículo 119 de la Ley del Mercado de la Electricidad; en segundo lugar, se añadió una disposición adicional, en concreto, el artículo 19, párrafo segundo, punto 6, de dicha Ley, según el cual el gestor de la red debe estar en condiciones de prestar de forma rentable servicios de transporte y distribución a los usuarios de su red, y, en tercer lugar, se completó el artículo 52 de la Ley, relativo al plan de desarrollo de la red de distribución, a fin de que ese plan pueda utilizarse en el futuro para incentivar y controlar la eficiencia en costes del desarrollo de la red de distribución, en particular exigiendo que el plan indique si el gestor de la red recurre a la respuesta de la demanda, a medidas de eficiencia energética, de almacenamiento energético o a otros medios, como alternativa a la expansión de la capacidad de transporte de la red de distribución. Dicho Gobierno añade que, habida cuenta de la flexibilización de los requisitos en materia de seguridad del suministro que tales modificaciones introdujeron, la Agencia de la Energía tenía la facultad de cambiar las metodologías de cálculo de las tarifas de distribución con objeto de impedir que los gestores de redes cobraran a sus clientes gastos de distribución indebidamente elevados.

51. Procede recordar a este respecto que, por lo que atañe a la competencia del Tribunal de Justicia para responder a las cuestiones prejudiciales, el sistema de cooperación establecido en el artículo 267 TFUE se basa en una clara separación de funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia. En el marco de un procedimiento entablado con arreglo a dicho artículo, la interpretación de las normas nacionales incumbe a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y no al Tribunal de Justicia, sin que corresponda a este pronunciarse sobre la compatibilidad de las normas de Derecho interno con el Derecho de la Unión. En cambio, el Tribunal de Justicia es competente para proporcionar al tribunal nacional todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que le permitan apreciar la compatibilidad de las normas de Derecho interno con la normativa de la Unión.³¹

52. Con carácter general, el mero hecho de que el Gobierno de un Estado miembro pretenda hacer bajar los precios de distribución de electricidad no parece, en cuanto tal, incompatible con el artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva 2019/944. En efecto, como se ha señalado antes, dicha Directiva no priva a los Estados miembros de la posibilidad de establecer su política energética nacional.

³⁰ El Gobierno finlandés especifica que dicha Ley, en su versión inicial, establecía la obligación de planificar, construir y mantener las redes de distribución de modo que una avería de las mismas por una tormenta o por el peso de la nieve no ocasionara una interrupción de la distribución de electricidad superior a seis horas en zona urbana y a treinta y seis horas en las demás zonas.

³¹ Véase la sentencia de 8 de mayo de 2024, Asociația «Forumul Judecătorilor din România» (Asociaciones de jueces y fiscales) (C-53/23, EU:C:2024:388), apartado 14 y jurisprudencia citada.

53. Es cierto que el ejercicio por un Estado miembro de sus propias competencias para establecer su política energética nacional produce inevitablemente, por su propia naturaleza, repercusiones en los costes de explotación de la red eléctrica. Por consiguiente, no siempre es fácil, en la práctica, establecer una distinción entre la aplicación de una política energética nacional y el respeto de las competencias de la autoridad reguladora.³² Aunque la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha sido objeto de críticas,³³ considero, por el contrario, que permite trazar una línea que delimita las competencias de la autoridad reguladora y las del Estado miembro.

54. Efectivamente, al establecer su política energética nacional, un Estado miembro tiene competencia para decidir el nivel de seguridad del suministro eléctrico, siempre que no haya atribuido esta competencia a la autoridad reguladora. Así, un Estado miembro tiene derecho a optar por un estándar de fiabilidad inferior para sus redes energéticas si estima que el estándar anterior supone un coste global excesivo, sin menoscabar la viabilidad de tales redes. La reducción del estándar de fiabilidad propicia, en principio, una disminución de los costes de inversión para los gestores de redes de transporte y distribución, lo cual debe entrañar en última instancia una bajada de las tarifas aplicadas a los consumidores. Ello no significa que el Estado miembro fije, *de facto*, las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo. En efecto, la influencia de las tarifas de los gestores de redes de distribución en las metodologías de cálculo parece ser un resultado completamente indirecto del interés legítimo del Estado miembro en elegir su nivel de seguridad del suministro eléctrico.

55. Por otra parte, con arreglo al artículo 194 TFUE, apartado 2, un Estado miembro es competente para determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos. A primera vista, parece que esta competencia incluye el hecho de que un Estado miembro exija a los gestores de red prestar de manera rentable servicios de transporte y distribución a los usuarios y que el plan de desarrollo de la red de distribución pueda permitir en el futuro incentivar y controlar la eficiencia en costes del desarrollo de dicha red. En efecto, los Estados miembros tienen derecho a buscar la mejor utilización posible de sus recursos eléctricos.

56. En cambio, cuando la autoridad reguladora tiene la obligación de establecer o aprobar las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo, en virtud del artículo 59, apartado 1, letra a), de la Directiva 2019/944, le incumbe únicamente a ella determinar las metodologías de cálculo y el importe de las tarifas. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha declarado que el Gobierno de un Estado miembro no puede establecer las metodologías para determinar las tarifas de acceso a la red y decidir en qué casos y en qué marco regulatorio la autoridad reguladora nacional puede fijar dichas condiciones o metodologías, o aprobarlas a instancia del gestor de red, así como en qué casos particulares de utilización de la red y con qué requisitos dicha autoridad puede autorizar o denegar puntualmente la autorización relativa a las tarifas individuales de acceso a la red.³⁴

³² Véase, en este sentido, Huhta, K., «C-718/18 Commission v. Germany: Critical Reflections on the Independence of National Regulatory Authorities in EU Energy Law», *European Energy and Environmental Law Review*, 2021, vol. 30, n.º 6, pp. 255 a 265, en especial p. 261. Según esta autora, la sentencia Comisión/Alemania ha dificultado la delimitación entre las directrices de política energética nacional adoptadas por los Estados miembros y las cuestiones que son exclusivamente competencia de las autoridades de regulación nacionales, puesto que los Estados miembros, a diferencia de las autoridades de regulación, disfrutaban de un amplio margen de apreciación para determinar qué es constitutivo de interés público. La misma autora subraya, además, que ninguna política energética nacional puede evitar tomar posición sobre los precios de la energía y su tarificación, de modo que las directrices generales de la política energética muy probablemente afectarán a las condiciones en las que se fijan las tarifas.

³³ Véase Huhta, K., *op. cit.*, p. 261.

³⁴ Véase la sentencia Comisión/Alemania, apartados 114 a 116. Véase también la sentencia de 3 de diciembre de 2020, Comisión/Bélgica (Mercados de la electricidad y del gas natural) (C-767/19, EU:C:2020:984), apartados 98 a 115.

57. Por tanto, como señala la Comisión en sus observaciones escritas, las modificaciones de la normativa nacional no son conformes con la Directiva 2019/944 si determinan detalladamente sus efectos en las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo, en la medida en que, con arreglo a los artículos 57 y 59 de la Directiva, la autoridad reguladora tiene la competencia exclusiva para evaluar las consecuencias de las modificaciones introducidas, en particular, en el estándar de fiabilidad y para reflejarlas en los métodos de fijación de los precios.

58. A este respecto, Alajärven Sähkö y Elenia aducen que el Ministerio de Economía y Trabajo, el ministro responsable del mercado eléctrico y el Parlamento finlandés dieron a la Agencia de la Energía instrucciones muy pormenorizadas sobre las modificaciones que debía introducir, tras la adopción de la Ley 730/2021, en los métodos de control que había definido con anterioridad, lo que constituye una manera indirecta de fijar las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo. Por su parte, la Agencia de la Energía sostiene que su informe marco, que se refería a los métodos de control del carácter razonable de la fijación de las tarifas de explotación de la red eléctrica, se elaboró de forma autónoma y que, en aras de la previsibilidad del proceso legislativo, es deseable que la autoridad reguladora pueda facilitar un dictamen especializado independiente sobre la potencial repercusión de las modificaciones de la legislación nacional. Dado que tal dictamen tiene como finalidad ilustrar al legislador nacional sobre el impacto de las modificaciones de las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo, estimo que no menoscaba la independencia de la autoridad reguladora en el supuesto de que esta haya podido actuar de manera autónoma, basándose únicamente en el interés público, con el fin de asegurar que se respeten los objetivos perseguidos por la Directiva, sin estar sometida a instrucciones externas de otros organismos,³⁵ extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

59. Añadiré que, según el tenor de la segunda cuestión prejudicial, la Agencia de la Energía «debió modificar sus métodos de control» tras la promulgación de la Ley 730/2021, lo cual puede entenderse en el sentido de que se impone una obligación a esa agencia. Al mismo tiempo, de la resolución de remisión resulta que, en sus decisiones de 15 de diciembre de 2021, la agencia señaló que había examinado de oficio la cuestión de los métodos de control tras la entrada en vigor de dicha Ley. Además, en sus observaciones escritas, dicha agencia explica que la formulación correcta de la cuestión sería «consideró necesario modificar sus métodos de control», en la medida en que, según el artículo 13, párrafo primero, punto 2, de la Ley de Supervisión, puede modificar su decisión de fijación de los métodos de control a la vista de la evolución de la normativa nacional y en que esta disposición confiere expresamente a la autoridad reguladora la facultad de apreciar la necesidad y los fundamentos de los métodos de control y de las modificaciones que se introduzcan en ellos. Por consiguiente, la propia agencia entiende que no actuó en el marco de una competencia reglada en lo que atañe a la fijación de las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo.

60. Por otra parte, en sus observaciones escritas, el Gobierno chipriota señala que, según el tenor de la segunda cuestión prejudicial, la autoridad reguladora nacional modificó sus métodos de control «en medio de un período de control». Dicho Gobierno deduce de ello que dicha modificación no parece conforme con el artículo 59, apartado 7, de la Directiva 2019/944, según el cual las autoridades reguladoras se encargarán de fijar o aprobar, «con la suficiente antelación respecto de su entrada en vigor», como mínimo las metodologías nacionales utilizadas para calcular o establecer las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo, y que, de aplicarse tal modificación, se menoscabaría la independencia de la autoridad reguladora

³⁵ Véase el punto 35 de las presentes conclusiones.

nacional. No obstante, ha de señalarse que el órgano jurisdiccional remitente no ha preguntado al Tribunal de Justicia sobre la aplicación temporal de las decisiones de 15 de diciembre de 2021. La resolución de remisión no contiene, en efecto, ninguna indicación en este sentido. En estas circunstancias, no procede examinar esta cuestión.

61. En definitiva, incumbe al órgano jurisdiccional remitente examinar si la Ley 730/2021 está comprendida en el ámbito de las competencias conferidas a un Estado miembro por la Directiva 2019/944, es decir, si la actuación del Estado miembro de que se trata se limitó estrictamente a establecer su política energética nacional, en particular en lo que respecta a la seguridad del suministro de la red eléctrica y a las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, o si invadió la competencia exclusiva de la autoridad reguladora nacional de fijar las tarifas de transporte y distribución o sus metodologías de cálculo.

62. Habida cuenta de todo lo anterior, considero que el artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva 2019/944 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a la normativa de un Estado miembro que tiene por objetivo, tal como indican los trabajos preparatorios, ejercer una influencia a la baja sobre los precios de la distribución de electricidad sin interferir directamente, por sí misma, en las tarifas de transporte y distribución de electricidad o sus metodologías de cálculo, pero cuyo efecto ha consistido en que la autoridad reguladora nacional modificara sus métodos de control, siempre que dicha normativa refleje las directrices de política general publicadas por el Gobierno del Estado miembro en relación con su política energética nacional, en particular en lo que respecta a la determinación del nivel de seguridad del suministro y las condiciones de explotación de los recursos energéticos, que no están comprendidas en las obligaciones y competencias de la autoridad reguladora, en el sentido del artículo 59 de la citada Directiva.

V. Conclusión

63. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el markkinaoikeus (Tribunal de lo Mercantil, Finlandia) del siguiente modo:

«El artículo 57, apartados 4 y 5, de la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE,

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone a la normativa de un Estado miembro que tiene por objetivo, tal como indican los trabajos preparatorios, ejercer una influencia a la baja sobre los precios de la distribución de electricidad sin interferir directamente, por sí misma, en las tarifas de transporte y distribución de electricidad o sus metodologías de cálculo, pero cuyo efecto ha consistido en que la autoridad reguladora nacional modificara sus métodos de control, siempre que dicha normativa refleje las directrices de política general publicadas por el Gobierno del Estado miembro en relación con su política energética nacional, en particular en lo que respecta a la determinación del nivel de seguridad del suministro y las condiciones de explotación de los recursos energéticos, que no están comprendidas en las obligaciones y competencias de la autoridad reguladora, en el sentido del artículo 59 de la citada Directiva.»