

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 7 de junio 2005 *

En el asunto C-17/03,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 234 CE, planteada por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Países Bajos), mediante resolución de 13 de noviembre de 2002, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de enero de 2003, en el procedimiento entre:

Vereniging voor Energie, Milieu en Water,

Amsterdam Power Exchange Spotmarket BV,

Eneco NV

contra

Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

con intervención de:

Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV, anteriormente Samenwerkende ElektriciteitsProductiebedrijven NV,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans y A. Rosas (Ponente), Presidentes de Sala, y los Sres. J.-P. Puissochet y R. Schintgen, la Sra. N. Colneric y los Sres. S. von Bahr, M. Ilešič, J. Malenovský y U. Lõhmus, Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;

Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de junio de 2004;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Vereniging voor Energie, Milieu en Water, por los Sres. I. VerLoren van Themaat y M. het Lam, advocaten;

- en nombre de Amsterdam Power Exchange Spotmarket BV, por el Sr. P.W.A. Goes, advocaat;
- en nombre de Eneco NV, por el Sr. J.J. Feenstra, advocaat;
- en nombre de Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV, por los Sres. J. de Pree e Y. de Vries, advocaten;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. H.G. Sevenster, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno francés, por los Sres. G. de Bergues y C. Lemaire, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno finlandés, por las Sras. T. Pynnä y A. Guimaraes-Purokoski, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno noruego, por el Sr. K.B. Moen y la Sra. I. Djupvik, en calidad de agentes;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. H. Støvlbæk, M. van Beek y A. Bouquet, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de octubre de 2004,

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial se refiere a la interpretación, por una parte, del artículo 86 CE, apartado 2, y, por otra, del artículo 7, apartado 5, de la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (DO 1997, L 27, p. 20; en lo sucesivo, «Directiva»).
- 2 Dicha petición se planteó en el marco de un litigio entre las empresas Vereniging voor Energie, Milieu en Water, Amsterdam Power Exchange Spotmarket BV y Eneco NV, y el Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie (director del servicio de ejecución y control en el sector de la energía; en lo sucesivo, «DTE» o «controlador de la gestión de la red»), respecto a la decisión de éste de reservar prioritariamente a Nederlands Elektriciteit Administratiekantoor BV (en lo sucesivo,

«NEA»), anteriormente, en el momento en que se produjo el litigio del asunto principal, Samenwerkende ElektriciteitsProductiebedrijven NV (en lo sucesivo, «SEP»), una parte de la capacidad de la red transfronteriza para la importación de electricidad en los Países Bajos.

Marco jurídico

Derecho comunitario

- 3 La Directiva marca la segunda fase de la liberalización del mercado de la electricidad en la Comunidad Europea. Según su segundo considerando, tiene como finalidad la consecución de un mercado interior de la electricidad competitivo.
- 4 A tenor de su cuarto considerando, «el establecimiento del mercado interior en el sector de la electricidad se revela particularmente importante para la racionalización de la generación, la transmisión y la distribución de la electricidad, al tiempo que se refuerza la seguridad del abastecimiento y la competitividad de la economía europea [...]».
- 5 En virtud de su quinto considerando, «el mercado interior de la electricidad debe realizarse progresivamente para que la industria eléctrica pueda ajustarse flexible y racionalmente a la nueva situación, y para tener en cuenta la diversidad actual de la organización de las redes eléctricas».
- 6 En el vigesimoquinto considerando de la Directiva se precisa que «cada red de transmisión debe someterse a una gestión y a un control central con el fin de

garantizar su seguridad, fiabilidad y eficacia, en beneficio de los productores y sus clientes; [...] por lo tanto, debe designarse un gestor de la red de transmisión que se haga cargo de la explotación, el mantenimiento y, en su caso, el desarrollo de la red; [...] su actuación debe ser objetiva, transparente y no discriminatoria».

- 7 El último considerando de esta Directiva indica: «la presente Directiva constituye otra fase de liberalización; [...] aun después de su aplicación seguirán existiendo ciertos obstáculos al comercio de la electricidad entre Estados miembros; [...] por tanto, a la luz de la experiencia adquirida podrán presentarse propuestas a fin de mejorar el funcionamiento del mercado interior de la electricidad [...]».
- 8 El artículo 7 de la Directiva, comprendido en su capítulo IV, titulado «Explotación de la red de transmisión», dispone:

«1. Los Estados miembros designarán o pedirán a las empresas propietarias de las redes de transmisión que designen, por un período de tiempo que determinarán los Estados miembros en función de consideraciones de eficacia y de equilibrio económico, un gestor de la red que se encargará de la explotación, del mantenimiento y, en su caso, del desarrollo de la red de transmisión en una zona determinada, así como de sus interconexiones con otras redes, para garantizar la seguridad del abastecimiento.

2. Los Estados miembros velarán por que se elaboren y se publiquen las normas técnicas que establezcan los requisitos mínimos de diseño y funcionamiento en materia de conexión a las redes de instalaciones de generación, de redes de

distribución, de equipos de clientes directamente conectados, de circuitos de interconexiones y de líneas directas. Dichos requisitos deberán garantizar la interoperabilidad de las redes, ser objetivos y no discriminatorios [...].

3. El gestor de la red se encargará de administrar los flujos de energía en la red teniendo en cuenta los intercambios con otras redes interconectadas. A tal fin, el gestor de la red de transmisión velará por garantizar la seguridad de la red, su fiabilidad y su eficacia y, en este ámbito, velará por la disponibilidad de todos los servicios auxiliares indispensables.

[...]

5. El gestor de la red no ejercerá ningún tipo de discriminación entre usuarios de la red o categorías de usuarios de la red, en particular en favor de sus filiales o accionistas.

[...]»

- 9 El artículo 16, primera frase, de la Directiva, que se encuentra en su capítulo VII, titulado «Organización del acceso a la red», establece que, para dicha organización, los Estados miembros podrán optar entre el procedimiento de acceso negociado y el de comprador único. A tenor de la segunda frase de dicho artículo, «ambos procedimientos se regirán por criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios».

10 El artículo 24, apartados 1 y 2, de la Directiva prevé:

«1. Los Estados miembros en los que las autorizaciones concedidas antes de la entrada en vigor de la presente Directiva prevean compromisos o garantías de funcionamiento cuyo incumplimiento sea posible a causa de lo dispuesto en la presente Directiva, podrán solicitar acogerse a un régimen transitorio, que les podrá ser concedido por la Comisión, teniendo en cuenta, entre otras cosas, las dimensiones de la red de que se trate e igualmente el nivel de interconexión de la red y la estructura de su industria eléctrica. La Comisión informará a los Estados miembros de dichas solicitudes antes de tomar una decisión, teniendo en cuenta el respeto a la confidencialidad. Dicha decisión será publicada en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

2. Dicho régimen transitorio estará limitado en el tiempo y dependerá de la expiración de los compromisos o de las garantías a que se refiere el apartado 1. El régimen transitorio podrá amparar excepciones a los capítulos IV, VI y VII de la presente Directiva. Los Estados miembros deberán notificar a la Comisión las solicitudes de un régimen transitorio a más tardar un año después de la entrada en vigor de la presente Directiva.»

Normativa nacional

11 En virtud del artículo 2 de la Ley por la que se regula la producción, importación, transmisión y venta de electricidad (Elektriciteitswet), de 16 de noviembre de 1989 (*Staatsblad* 1989, p. 535; en lo sucesivo, «EW 1989»), se encargó a una sociedad designada a estos efectos (en lo sucesivo, «sociedad designada») y a los concesionarios que velaran conjuntamente por el funcionamiento fiable y eficaz

del suministro público de electricidad a los costes más bajos posibles y de forma socialmente justificada.

- 12 Con arreglo al artículo 34 de la EW 1989, sólo la sociedad designada estaba autorizada para importar en los Países Bajos electricidad destinada al suministro público.
- 13 Según el artículo 35 de la EW 1989, esta sociedad no estaba habilitada para celebrar contratos de importación de electricidad destinada al suministro público sin la autorización del Ministro competente. Éste sólo podía denegar su aprobación cuando resultara necesario para garantizar un buen abastecimiento de electricidad y de energía eléctrica.
- 14 La sociedad designada a que se refieren los artículos 2, 34 y 35 de la EW 1989 era SEP, a la que sucedió NEA desde el 1 de enero de 2001.
- 15 La Ley por la que se regula la producción, la transmisión y el suministro de electricidad (Elektriciteitswet), de 2 de julio de 1998 (*Staatsblad* 1998, p. 427; en lo sucesivo, «EW 1998»), tenía por objeto la adaptación del Derecho nacional a la Directiva y derogó la EW 1989, con efectos a partir del 1 de julio de 1999.
- 16 Tras la entrada en vigor de la EW 1998, SEP atribuyó la gestión de la red de alta tensión a su filial TenneT BV (en lo sucesivo, «TenneT»). La propiedad de dicha red

fue transmitida en 2001 a Saranne BV (en lo sucesivo, «Saranne»), que también era filial de SEP. Durante ese mismo año, el Estado adquirió sucesivamente la propiedad de TenneT y de Saranne.

- 17 En virtud del artículo 16 de la EW 1998, TenneT tiene como misión, en particular, establecer y mantener dicha red, garantizar su fiabilidad y su seguridad, garantizar una capacidad suficiente de reserva y suministrar a terceros la electricidad importada en los Países Bajos y exportada desde los Países Bajos al extranjero.
- 18 Según el artículo 24 de la EW 1998, el gestor de la red debe asegurar el acceso a ésta, conforme a requisitos no discriminatorios, a los productores, intermediarios, suministradores y compradores de electricidad.
- 19 El control de la gestión de la red y del gestor de la red está atribuido, con arreglo a la EW 1998, a DTE. Éste está subordinado, desde un punto de vista jerárquico, al Ministro de Economía, que puede imponerle directrices tanto individuales como generales.
- 20 En virtud del artículo 36 de la EW 1998, DTE establece, a propuesta del gestor de la red, los requisitos de acceso a ésta.

- 21 A estos efectos, DTE adoptó, mediante decisión de 12 de noviembre de 1999, los requisitos relativos a la gestión de la red de transmisión transfronteriza de electricidad (en lo sucesivo, «código de red»).
- 22 Con arreglo a los puntos 5.6.4 y 5.6.7 del capítulo 5 del código de red, para el año 2000 se reservó a SEP con carácter prioritario una capacidad de importación de electricidad de 1.500 MW, de los 3.200 MW disponibles en las líneas transnacionales, para la transmisión de la electricidad que era objeto de los contratos de adquisición celebrados por SEP con arreglo al artículo 35 de la EW 1989.
- 23 Se trata de tres contratos de adquisición de electricidad que SEP celebró para cumplir la misión que le atribuye el artículo 2 de la EW 1989.
- 24 Estos contratos fueron celebrados respectivamente:
- en 1989, con Électricité de France, para la compra de 600 MW anuales hasta el 31 de marzo de 2002 y de 750 MW anuales desde el 1 de abril de 2002 hasta el 31 de marzo de 2009;
 - en 1989, con Preussen Elektra AG, para la compra de 300 MW anuales hasta el 31 de diciembre de 2005;

- en 1990, con Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG, para la compra de 600 MW anuales hasta el 31 de marzo de 2003 (en lo sucesivo, los tres contratos contemplados en su conjunto, «contratos internacionales de SEP»).

25 A continuación, la asignación prioritaria a SEP de una capacidad anual de transmisión transfronteriza de electricidad para el período posterior al año 2000 fue expresamente regulada por la Ley transitoria relativa al sector de la producción de electricidad (Overgangswet elektriciteitsproductiesector), de 21 de diciembre de 2000 (*Staatsblad* 2000, p. 607; en lo sucesivo, «Overgangswet 2000»).

26 Ésta prevé en su artículo 13, apartado 1:

«El gestor de la red nacional de alta tensión asignará, previa solicitud, a la sociedad designada para la transmisión de electricidad, hasta el 31 de marzo de 2005 un máximo de 900 MW y del 1 de abril de 2005 al 31 de marzo de 2009 un máximo de 750 MW, si dicha transmisión tiene por objeto dar cumplimiento a los contratos celebrados en 1989 y 1990 entre, por una parte, la sociedad designada y, por otra parte, Electricité de France, Preussen Elektra AG y Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG, respectivamente, en su versión aplicable a 1 de agosto de 1998 y en tanto en cuanto sigan estando en vigor. [...]»

El litigio principal y las cuestiones prejudiciales

27 Las demandantes en el asunto principal presentaron una reclamación contra la adopción por DTE del capítulo 5 del código de red.

- 28 Mediante resolución de 17 de julio de 2000, DTE desestimó dicha reclamación. Reconoció que los derechos prioritarios concedidos a SEP presentaban inconvenientes para el buen funcionamiento del mercado de la electricidad. También expuso que la competencia efectiva en el mercado de la producción de electricidad en los Países Bajos aún estaba muy limitada, y, en la práctica, sólo la electricidad generada en el extranjero podía ejercer alguna competencia. Recordó, en este contexto, que la capacidad disponible de transmisión transfronteriza es de 3.200 MW y que su aumento sería costoso. Llegó a la conclusión de que una reserva para el período en el que aún son aplicables los contratos internacionales de SEP entrañaría una seria restricción de las posibilidades de importación y, por tanto, del comercio de la electricidad para otros operadores del mercado.
- 29 Sin embargo, DTE justificó su decisión desestimatoria señalando que se trataba de contratos de larga duración aún aplicables que habían sido celebrados por SEP, con arreglo a la legislación vigente en aquel momento, para el cumplimiento de un servicio de interés económico general en el sentido del artículo 86 CE. Además, la EW 1998 no incluye ninguna disposición que pueda poner en duda la validez de dichos contratos, de modo que, en principio, éstos deben cumplirse. La interrupción de los contratos existentes supondría una vulneración inaceptable de la seguridad jurídica de las partes así como un perjuicio financiero considerable. Además, la ejecución de estos contratos no hipoteca toda la capacidad de transmisión transnacional.
- 30 Las demandantes en el asunto principal interpusieron un recurso contra la resolución de DTE ante el College van Beroep voor het bedrijfsleven. Alegaron que dicho acto se había adoptado infringiendo los artículos 28 CE, 81 CE, 82 CE y 86 CE, el principio de no discriminación establecido en el artículo 7, apartado 5, de la Directiva, y el artículo 24 de la EW 1998, así como los principios de no discriminación y de objetividad. Afirmaron que dicha resolución, además, no tomaba en consideración el interés en favorecer el desarrollo de los intercambios en el mercado de la electricidad en el sentido del artículo 36 de la EW 1998. Las demandantes adujeron, por otro lado, que el método de asignación previsto en el código de red debía calificarse de «reglamentación técnica» y que, en consecuencia,

debería haber sido comunicado a la Comisión, con arreglo a la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO L 109, p. 8; EE 13/14, p. 34).

- 31 Ante esta situación, el College van Beroep voor het bedrijfsleven decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) a) ¿Puede invocarse el artículo 86 CE, apartado 2, para justificar que a una empresa, que anteriormente estaba encargada de la gestión de un servicio de interés económico general y que en el marco de dicha gestión había asumido determinados compromisos, al término de la misión específica que le había sido confiada todavía se le conceda un derecho especial para poder cumplir dichos compromisos?

b) En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión, ¿es, no obstante, inválido un régimen que prevea la concesión con carácter prioritario, durante un período de diez años (de forma decreciente), de la mitad a la cuarta parte de la capacidad de transmisión transfronteriza de electricidad a la referida empresa,

— por no ser proporcionado al interés —público— al que sirve;

— por afectar a los intercambios de forma contraria al interés de la Comunidad?

- 2) a) ¿Debe interpretarse el artículo 7, apartado 5, de la [Directiva] en el sentido de que la prohibición de discriminación que contiene se limita a ordenar al gestor de la red que no haga distinciones al conceder acceso a la red mediante normas técnicas?

En caso de respuesta afirmativa, ¿debe calificarse de norma técnica, en el sentido de la mencionada disposición, un método de asignación de la capacidad de transmisión transfronteriza de electricidad?

- b) En caso de que deba calificarse de norma técnica el método de asignación o en caso de que el artículo 7, apartado 5, de la [Directiva] sólo se refiera a las normas técnicas, ¿es compatible con la prohibición de discriminación contenida en dicho artículo un régimen que asigna, con carácter prioritario, capacidad de transmisión transfronteriza para poder cumplir contratos celebrados en el marco de una misión pública específica?»

Sobre la segunda cuestión

- 32 Mediante su segunda cuestión, que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la prohibición de discriminación establecida en el artículo 7, apartado 5, de la Directiva se opone a medidas como las

previstas en los puntos 5.6.4 y 5.6.7 del código de red y en el artículo 13, apartado 1, de la Overgangswet 2000 (en lo sucesivo, «medidas objeto de litigio»), que asignan con carácter prioritario a SEP una parte de la capacidad de importación de electricidad para que pueda cumplir las obligaciones derivadas de los contratos internacionales celebrados por ella cuando estaba encargada de la misión de velar por el funcionamiento fiable y eficaz del suministro público de electricidad a los costes más bajos posibles y de forma socialmente justificada.

- 33 Procede recordar, en primer lugar, que el artículo 7, apartado 5, de la Directiva se refiere al gestor de la red nacional de transmisión de electricidad (sentencia de 14 de abril de 2005, AEM y AEM Torino, asuntos acumulados C-128/03 y C-129/03, Rec. p. I-2861, apartado 56). Aunque está claro que el código de red, adoptado por DTE, no puede atribuirse al gestor neerlandés de la red de electricidad TenneT, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre el alcance de dicha disposición.
- 34 Dentro del marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida por el artículo 234 CE, corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional apreciar, a la luz de las particularidades de cada asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Éste sólo puede declarar la inadmisibilidad de una petición de decisión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho comunitario solicitada no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, o cuando la cuestión es general o hipotética (véanse, en particular, las sentencias de 15 de diciembre de 1997, Bosman, C-415/93, Rec. p. 4921, apartados 59 a 61; de 27 de noviembre de 1997, Somalfruit y Camar, C-369/95, Rec. p. I-6619, apartados 40 y 41, y de 13 de julio de 2000, Idéal tourisme, C-36/99, Rec. p. I-6049, apartado 20).
- 35 En el asunto principal el gestor de la red adoptó medidas concretas por las que denegó el acceso a la red, por lo menos, a una de las demandantes en el asunto

principal, Eneco NV, con arreglo a los puntos 5.6.4 o 5.6.7 del código de red. Por tanto, el tribunal remitente consideró fundadamente que era necesario interpretar el artículo 7, apartado 5, de la Directiva para resolver el litigio del asunto principal. Por tanto, procede interpretar dicha disposición a la luz de los citados puntos 5.6.4 o 5.6.7.

36 En la medida en que el litigio en el asunto principal tiene por objeto medidas estatales que no pueden atribuirse al gestor de la red, también es preciso referirse al artículo 16 de la Directiva. En efecto, de esta disposición se deriva que, aunque para la organización del acceso a la red los Estados miembros pueden optar entre el procedimiento de acceso negociado o el de comprador único, ambos procedimientos deben regirse por criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios (sentencia AEM y AEM Torino, antes citada, apartado 57). Por tanto, el citado artículo 16 prohíbe a los Estados miembros organizar el acceso a la red de modo discriminatorio.

37 El artículo 13, apartado 1, de la Overgangswet 2000, según el cual el gestor de la red asigna a SEP un acceso prioritario a la red de transmisión transfronteriza de electricidad para los años 2001 y siguientes, ha sido adoptado tras la interposición del recurso en el asunto principal. En consecuencia, procede examinar esta disposición con arreglo al principio de no discriminación previsto en el artículo 16 de la Directiva.

38 Por lo que se refiere al ámbito de aplicación del artículo 7, apartado 5, de la Directiva, esta disposición no sólo se refiere, según las demandantes en el asunto principal, a las normas técnicas, sino que prohíbe medidas como las controvertidas en el asunto principal.

- 39 Los Gobiernos neerlandés, francés, finlandés y noruego, así como la Comisión, afirman asimismo que el artículo 7, apartado 5, de la Directiva no se aplica únicamente a las normas técnicas. No obstante, estiman que las medidas objeto de litigio no constituyen discriminaciones prohibidas por dicha disposición.
- 40 Por el contrario, NEA considera que, como los demás apartados del artículo 7 de la Directiva se refieren a las normas técnicas, el apartado 5 sólo puede tener por objeto dichas normas. A su juicio, dado que las medidas objeto de litigio no pueden calificarse de normas técnicas, no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 7, apartado 5, de la Directiva.
- 41 Para interpretar una disposición de Derecho comunitario, procede tener en cuenta no sólo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véanse, en especial, las sentencias de 17 de noviembre de 1983, Merck, 292/82, Rec. p. 3781, apartado 12; de 21 de febrero de 1984, St. Nikolaus Brennerrei, 337/82, Rec. p. 1051, apartado 10, y de 14 de octubre de 1999, Adidas, C-223/98, Rec. p. I-7081, apartado 23).
- 42 En primer lugar, el artículo 7, apartado 5, de la Directiva está formulado en términos generales y prohíbe todo «tipo de discriminación entre usuarios de la red o categorías de usuarios de la red». El tenor de dicha disposición no contiene, por tanto, ninguna indicación que abogue en favor de una interpretación restrictiva limitada a las normas técnicas.

- 43 En segundo lugar, del contexto del artículo 7 de la Directiva se deduce que su apartado 5 no puede limitarse a las normas técnicas. En efecto, el apartado 2 del mismo artículo ya dispone que dichas normas deben ser no discriminatorias. Pues bien, si el principio de no discriminación establecido en el apartado 5 estuviera limitado a las normas técnicas, el principio establecido en el apartado 2 no tendría ninguna utilidad.
- 44 En tercer lugar, por lo que se refiere a los objetivos de la Directiva, su considerando vigesimoquinto indica, sin prever ninguna restricción relativa a las normas técnicas, que la actuación del gestor de la red «debe ser objetiva, transparente y no discriminatoria».
- 45 A la luz de las anteriores consideraciones, procede concluir que el artículo 7, apartado 5, de la Directiva no sólo se refiere a las normas técnicas, sino que debe interpretarse en el sentido de que se aplica a cualquier discriminación.
- 46 También debe llegarse a la misma conclusión respecto al artículo 16 de la Directiva. En efecto, el principio de no discriminación establecido en él está formulado en términos generales y debe interpretarse a la luz del artículo 3, apartado 1, de la misma Directiva, según el cual los Estados miembros no ejercerán ninguna discriminación en cuanto a los derechos y las obligaciones de las empresas de electricidad.
- 47 En relación con la cuestión de si las medidas objeto de litigio constituyen una discriminación contraria a la Directiva, procede recordar que las disposiciones de

ésta, que exigen que la actuación del gestor de la red y del Estado en la organización del acceso a la red sea no discriminatoria, son concreciones del principio general de igualdad [véase la sentencia AEM y AEM Torino, antes citada, apartado 58, así como, por analogía, por lo que respecta al artículo 40, apartado 3, segundo párrafo, del Tratado CE (actualmente artículo 34 CE, apartado 2, segundo párrafo, tras su modificación), la sentencia de 5 de octubre de 1994, Alemania/Consejo, C-280/93, Rec. p. I-4973, apartado 67, y en materia de protección contra las importaciones objeto de dumping por parte de terceros Estados, la sentencia de 27 de enero de 2005, Europe Chemi-Con (Alemania)/Consejo, C-422/02 P, Rec. p. I-791, apartado 33].

- 48 La prohibición de discriminación, que forma parte de los principios fundamentales del Derecho comunitario, exige que las situaciones comparables no reciban un trato diferente, a no ser que tal diferenciación esté objetivamente justificada (véase, en particular, la sentencia Alemania/Consejo, antes citada, apartado 67).

- 49 En virtud de las medidas objeto de litigio, se asignaron prioritariamente a SEP, en el año 2000, 1.500 MW de los 3.200 MW disponibles de capacidad transnacional de transmisión de electricidad, lo que supone un 47 % de la capacidad disponible. La capacidad máxima reservada prioritariamente a NEA desde el año 2001 hasta el 31 de marzo de 2009 es de 750 MW, con arreglo al artículo 13, apartado 1, de la Overgangswet 2000, lo que corresponde al 23,40 % de la capacidad disponible. Como alega Eneco NV, sin que haya sido discutido, TenneT denegó, con arreglo a las medidas objeto de litigio, su solicitud de capacidad de importación de electricidad, y, por tanto, no pudo satisfacer el suministro de electricidad al que se había comprometido respecto a sus clientes a raíz de la liberalización del mercado. En consecuencia, los competidores de SEP afirman haber sufrido un considerable perjuicio económico, máxime cuando, como se deriva de la resolución de remisión, en la práctica sólo la electricidad producida en el extranjero puede ejercer alguna competencia en el sector del suministro de electricidad en los Países Bajos.

- 50 Está acreditado que un acceso prioritario, como el concedido a SEP y posteriormente a NEA, a la red de transmisión transfronteriza de electricidad en virtud de medidas como las controvertidas en el asunto principal constituye un trato diferente.
- 51 No obstante, NEA, apoyada fundamentalmente por los Gobiernos neerlandés y francés, afirma que su situación no es comparable con la de los demás operadores. En efecto, los contratos internacionales de SEP fueron celebrados en una época en la que ésta era propietaria de la red de alta tensión y de las interconexiones. Estos contratos se celebraron en el marco del cumplimiento de una misión de interés económico general basada en la EW 1989 y cuyo objetivo era garantizar el abastecimiento eléctrico de los Países Bajos con la finalidad de la reventa a precios razonables.
- 52 Antes de la liberalización del mercado de la electricidad en los Países Bajos, SEP era efectivamente la única empresa que estaba autorizada a importar electricidad y que tenía encargada la misión de interés económico general de velar por el funcionamiento fiable y eficaz del suministro público de electricidad a los costes más bajos posibles y de forma socialmente justificada.
- 53 No obstante, como consecuencia de la liberalización del mercado lograda con la adaptación del Derecho nacional a la Directiva, SEP perdió el monopolio de la importación. Se permitió el acceso a este mercado de la importación a otros operadores competidores. Al mismo tiempo, desde la entrada en vigor de la EW 1998, SEP ya no está encargada de la misión antes mencionada.

- 54 Por tanto, es preciso comprobar si el trato diferente que consiste en el acceso prioritario de SEP, y posteriormente de NEA, a la red de transmisión transfronteriza de electricidad en virtud de las medidas objeto de litigio está justificado con arreglo a la Directiva.
- 55 NEA y, en esencia, los Gobiernos neerlandés y noruego, sostienen que este trato diferente está justificado por el hecho de que SEP estaba obligada a celebrar tales contratos de larga duración en cumplimiento de su misión. Según ellos, estos contratos, que se caracterizan por un coste fijo elevado y un precio por MW relativamente reducido, perjudicarían gravemente a NEA si ésta no pudiera importar las cantidades de electricidad necesarias, habida cuenta de la falta de capacidad suficiente en la red de transmisión transfronteriza. Esto justifica, en su opinión, reservar prioritariamente a NEA una determinada capacidad de dicha red.
- 56 No puede acogerse este argumento.
- 57 Para atenuar ciertas consecuencias de la liberalización, la Directiva prevé en su artículo 24 la posibilidad de aplicar, con arreglo a determinados requisitos, un régimen transitorio. En virtud de esta disposición, los Estados miembros pueden solicitar excepciones, en particular, a los capítulos IV y VII de la Directiva, que incluyen, respectivamente, los artículos 7 y 16, cuando exista la posibilidad de que no puedan cumplirse los compromisos asumidos o las garantías de funcionamiento concedidas antes de la entrada en vigor de dicha Directiva como consecuencia de la aplicación de sus disposiciones.
- 58 Habida cuenta de esta disposición específica para tratar las situaciones especiales surgidas de la normativa jurídica existente antes de la entrada en vigor de la

Directiva, la existencia de una discriminación, en el sentido de los artículos 7, apartado 5, y 16 de dicha Directiva, debe apreciarse sin tener en cuenta dichas situaciones especiales.

59 Con arreglo al artículo 24 de la Directiva, los Estados miembros deben presentar las solicitudes para que se autoricen excepciones en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Directiva. Según esta disposición, la decisión corresponde a la Comisión, que, con este fin, ha de tomar en consideración, entre otros aspectos, las dimensiones y el nivel de interconexión de la red de que se trate y la estructura de la industria eléctrica del Estado afectado. Además, antes de adoptar una decisión, la Comisión debe informar de estas solicitudes a los Estados miembros, que tienen así la posibilidad de manifestar su posición. Finalmente, las eventuales excepciones en el sentido de dicho artículo deben estar limitadas en el tiempo y vinculadas a la expiración de los compromisos o garantías en cuestión.

60 El Reino de los Países Bajos habría podido invocar el artículo 24 de la Directiva para solicitar, dentro del plazo fijado, una excepción temporal a la aplicación de los artículos 7, apartado 5, y 16 de dicha Directiva a favor de SEP, mediante una petición con el fin de poder asignar prioritariamente a esta empresa una parte de la capacidad de transmisión transfronteriza de electricidad. Sin embargo, no lo hizo, porque sólo presentó, una vez expirado el plazo previsto, una solicitud que tenía por objeto la compensación de una parte de las pérdidas económicas que resultaban para SEP de la ejecución de los contratos internacionales celebrados para cumplir la misión de servicio público que tenía atribuida anteriormente [véase la Decisión 1999/796/CE de la Comisión, de 8 de julio de 1999, relativa a la solicitud neerlandesa de un régimen transitorio con arreglo al artículo 24 de la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (DO L 319, p. 34, punto 44)]. Por tanto, el Reino de los Países Bajos no solicitó una autorización de las medidas objeto de litigio y la Comisión no pudo autorizar la medida que los Países Bajos se proponían adoptar porque había sido notificada fuera de plazo.

- 61 Pues bien, el procedimiento, los criterios y los límites previstos en el artículo 24 de la Directiva carecerían de sentido si se admitiera que un Estado miembro pudiera aplicar, unilateralmente y sin respetar dicho procedimiento, un trato diferente a los importadores de electricidad en razón de consideraciones que precisamente habrían podido justificar, con arreglo al artículo 24 de la Directiva, una excepción a los artículos 7, apartado 5, y 16 de dicha Directiva.
- 62 En efecto, por una parte, una interpretación diferente comprometería, de modo contrario al objetivo de la Directiva, el paso de un mercado de electricidad monopolístico y compartimentado a un mercado abierto y competitivo. Como consecuencia de las medidas objeto de litigio, se pondría seriamente en peligro o se impediría el acceso al mercado de nuevos operadores, y se protegería la posición del antiguo monopolista neerlandés de los efectos de la competencia ejercida por otros operadores, más allá de lo permitido por el legislador comunitario en la Directiva para conciliar el establecimiento del mercado de la electricidad con la garantía de los compromisos asumidos con arreglo a la legislación precedente.
- 63 Por otra parte, el sistema de excepciones previsto en el artículo 24 de la Directiva sirve, en particular, para garantizar la igualdad de trato de los antiguos monopolistas nacionales que se encuentran en una situación similar a la de NEA. Tal igualdad de trato podría verse comprometida si se admitiera que cada Estado miembro, al margen del procedimiento y de los requisitos previstos en el artículo 24 de dicha Directiva, pudiera favorecer a su antiguo monopolista para garantizar el cumplimiento de los contratos de larga duración celebrados por éste antes de la liberalización del mercado de la electricidad. Esto sería contrario al objetivo que la Directiva contempla en su duodécimo considerando, según el cual «cualquiera que sea el sistema vigente de organización del mercado, el acceso a la red debe quedar abierto de conformidad con la presente Directiva y debe conducir a resultados económicos equivalentes en los Estados miembros y, por consiguiente, a un nivel directamente comparable de apertura de mercados y un grado directamente comparable de acceso a los mercados de la electricidad».

- 64 El Gobierno neerlandés alega, no obstante, que las disposiciones de los artículos 3, apartado 3, y 17, apartado 5, de la Directiva, que autorizan al gestor de la red, en determinadas circunstancias, a denegar el acceso a ésta, demuestran que la reserva de cierta capacidad de transmisión transfronteriza de electricidad no es necesariamente contraria al principio de no discriminación. Un razonamiento similar ha sido desarrollado por el Gobierno finlandés, que cita los artículos 8, apartado 2, y 17, apartado 5, de la Directiva, así como por el Gobierno noruego y la Comisión, que aluden igualmente a esta última disposición y al artículo 3, apartado 3, de la misma Directiva.
- 65 El artículo 3, apartado 3, de la Directiva permite a los Estados miembros que dejen sin aplicar, con arreglo a determinados requisitos, los artículos 5, 6, 17, 18 y 21 de la Directiva. No contempla el artículo 7 ni el artículo 16 de dicha Directiva. Por tanto, no puede invocarse para justificar una excepción a los artículos 7, apartado 5, y 16 de ésta.
- 66 En cuanto al artículo 17, apartado 5, de la Directiva, éste establece que el gestor de la red podrá denegar el acceso a ésta en caso de que no disponga de la capacidad necesaria y tal denegación deberá motivarse y justificarse. No obstante, habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 56 a 63 de la presente sentencia, un acceso prioritario debido a la existencia de contratos celebrados antes de la entrada en vigor de la Directiva y concedido sin aplicación del procedimiento previsto en el artículo 24 de dicha Directiva no puede considerarse justificado.
- 67 Por lo que se refiere al artículo 8, apartado 2, de la Directiva, éste prevé:

«Sin perjuicio del suministro de electricidad basado en obligaciones contractuales, incluidas las resultantes de las condiciones de la licitación, la ordenación del

funcionamiento de las instalaciones de generación y la utilización de las interconexiones se efectuarán con arreglo a criterios que podrá aprobar el Estado miembro, y que deberán ser objetivos, publicados y aplicados de forma no discriminatoria, con el fin de lograr un buen funcionamiento del mercado interior de la electricidad. Tendrán en cuenta la precedencia económica de la electricidad procedente de las instalaciones de generación disponibles o de transferencias por interconexión, así como las limitaciones técnicas que afecten a la red.»

68 Esta disposición no limita, directa o indirectamente, el alcance del principio de no discriminación previsto en los artículos 7, apartado 5, y 16 de la Directiva. Por tanto, no puede invocarse fundadamente.

69 En este contexto, tampoco puede invocarse fundadamente el último considerando de la Directiva, mencionado por la Comisión, según el cual esta Directiva sólo constituye otra fase de la liberalización del mercado de la electricidad y permitirá que sigan existiendo ciertos obstáculos al comercio de la electricidad entre los Estados miembros. En efecto, al estar formulado de modo muy general, este considerando no puede justificar excepciones a los artículos 7, apartado 5, y 16 de la Directiva.

70 Lo mismo cabe afirmar respecto al quinto considerando de la Directiva, invocado por NEA, a cuyo tenor, el mercado interior de la electricidad debe realizarse

progresivamente. El carácter progresivo de la liberalización se deriva de que el mercado sólo debía ser accesible a los grandes consumidores en 2000, después a los consumidores medianos en 2002 y, finalmente, al conjunto de los consumidores en 2004. Este carácter progresivo se encuentra, además, en las disposiciones transitorias y en las excepciones del artículo 24 de la Directiva. No obstante, este quinto considerando no puede servir de fundamento para establecer excepciones a los artículos 7, apartado 5, y 16 de la Directiva.

- 71 De estas consideraciones se deriva que asignar a un operador un acceso prioritario a una parte de la capacidad de transmisión transfronteriza de electricidad debido a los compromisos asumidos antes de la entrada en vigor de la Directiva, sin aplicar previamente el procedimiento establecido en el artículo 24 de la Directiva, debe considerarse discriminatorio en el sentido de los artículos 7, apartado 5, y 16 de ésta y, por tanto, contrario a dichos artículos.
- 72 NEA y el Gobierno finlandés observan, no obstante, que un operador como NEA tiene derecho a cumplir los contratos internacionales de SEP con arreglo a los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica.
- 73 Ciertamente, el principio de protección de la confianza legítima forma parte de los principios fundamentales de la Comunidad (véanse, en particular, las sentencias de 14 de octubre de 1999, Atlanta/Comunidad Europea, C-104/97 P, Rec. p. I-6983, apartado 52, y de 15 de julio de 2004, Di Leonardo y Dilexport, asuntos acumulados C-37/02 y C-38/02, Rec. p. I-6945, apartado 70).
- 74 Según jurisprudencia reiterada, puede invocar el principio de protección de la confianza legítima todo operador económico en relación con el cual una institución

haya generado esperanzas fundadas. No obstante, cuando un operador económico prudente y diligente está en condiciones de prever la adopción de una medida comunitaria que pueda afectar a sus intereses, no puede invocar tal principio si dicha medida se adopta (véanse, en particular, las sentencias antes citadas Atlanta/Comunidad Europea, apartado 52, y Di Leonardo y Dilexport, apartado 70).

- 75 En el presente asunto, las instituciones comunitarias no han tomado ninguna medida ni adoptado comportamiento alguno que haya permitido considerar que se iba a mantener la situación legislativa vigente en 1989 y 1990, bajo la cual se celebraron los contratos internacionales de SEP.
- 76 En particular, aunque el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 23 de octubre de 1997, Comisión/Países Bajos (C-157/94, Rec. p. I-5699), desestimó el recurso de la Comisión por el que se solicitaba que se declarara, en la situación jurídica anterior a la entrada en vigor de la Directiva, que la legislación neerlandesa, en concreto la EW 1989, que concedía a SEP derechos exclusivos de importación de electricidad, incumplía el artículo 37 del Tratado CE (actualmente, artículo 31 CE tras su modificación), dicho Tribunal de Justicia no garantizó en modo alguno un *statu quo* de la legislación comunitaria.
- 77 Además, la Directiva sólo constituye la segunda etapa de un proceso anunciado cuyo objetivo final es la liberalización del mercado de la electricidad. La primera etapa estuvo marcada por la Directiva 90/547/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1990, relativa al tránsito de electricidad por las grandes redes (DO L 313, p. 30). Según el primer considerando de esta última Directiva, el Consejo Europeo había llegado a la conclusión en sus sucesivas reuniones de que era necesario crear un mercado interior único en el sector de la energía. Además, en su Comunicación sobre el

incremento de los intercambios de electricidad dentro de la Comunidad: un elemento fundamental para la realización del mercado interior de la Energía, de 29 de septiembre de 1989 [COM(89) 336 final], que acompañaba a la propuesta de la Directiva 90/547, la Comisión contemplaba la posibilidad de que se pusieran a disposición de terceros las redes de transmisión de electricidad entonces reservadas a los monopolios nacionales o regionales y consideraba necesaria la supresión de los monopolios de importación o de exportación (véanse los puntos 2 y 52 de dicha Comunicación).

78 Por tanto, no puede afirmarse que las instituciones comunitarias hayan generado esperanzas fundadas en favor de SEP en cuanto al mantenimiento de un monopolio de importación de electricidad en los Países Bajos o al disfrute de un derecho preferente de utilización de la red de transmisión transfronteriza de electricidad hasta la fecha de finalización de los contratos internacionales celebrados.

79 Es cierto que las autoridades públicas neerlandesas adoptaron un marco legislativo nacional conforme al cual SEP celebró contratos internacionales para cumplir su misión de interés económico general que consistía en garantizar el funcionamiento fiable y eficaz del suministro de electricidad a los costes más bajos posibles y de forma socialmente justificada. No obstante, un Estado miembro no puede obligar a la Comunidad de tal modo que ésta no pueda emprender o continuar la liberalización del mercado de la electricidad.

80 Por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica, éste exige en particular que una normativa que entrañe consecuencias desfavorables para los particulares debe ser clara y precisa y su aplicación previsible para los justiciables (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de diciembre de 1987, Irlanda/Comisión, 325/85, Rec. p. 5041; de 13 de febrero de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Rec. p. I-431, apartado 27, y de 15 de febrero de 1996, Duff y otros, C-63/93, Rec. p. I-569, apartado 20).

- 81 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, una persona no puede confiar en una ausencia total de modificaciones legislativas; tan sólo puede impugnar las medidas de aplicación de tales modificaciones (véase, respecto a una modificación legislativa que suprime el derecho a deducir el IVA por determinados gastos relativos al arrendamiento de inmuebles, la sentencia de 29 de abril de 2004, Gemeente Leusden y Holin Groep, asuntos acumulados C-487/01 y C-7/02, Rec. p. I-5368, apartado 81). Asimismo, el principio de seguridad jurídica no exige que no se produzcan modificaciones legislativas, sino que más bien requiere que el legislador tome en consideración las situaciones especiales de los operadores económicos y prevea, en su caso, adaptaciones a la aplicación de las nuevas normas jurídicas.
- 82 A este respecto, debe señalarse que la Directiva contiene disposiciones que permiten tener en cuenta situaciones especiales de operadores económicos como SEP en el contexto de la liberalización del mercado de la electricidad. En particular, en su artículo 24, la Directiva ofrecía a los Estados miembros la posibilidad de solicitar una excepción a sus artículos 7, apartado 5, y 16 por lo que se refiere a los compromisos asumidos o las garantías de explotación concedidas antes de la entrada en vigor de la Directiva. Pues bien, el Reino de los Países Bajos no hizo uso de esta posibilidad (véase la Decisión 1999/786, punto 44).
- 83 La Comisión alega que la Directiva no obliga a resolver contratos como los contratos internacionales de SEP. No obstante, este hecho no autoriza a eludir las normas de la Directiva basándose en que es necesario para dar cumplimiento a dichos contratos. Además, la resolución de tales contratos sólo sería una consecuencia indirecta y eventual de dicha Directiva. Por otro lado, ésta no impide que un operador como SEP (al que sucedió NEA desde 2001) venda, fuera de los Países Bajos, la electricidad que se haya comprometido a adquirir mediante sus contratos internacionales.
- 84 NEA invoca, además, el Reglamento (CE) nº 1228/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, relativo a las condiciones de acceso a la red para

el comercio transfronterizo de electricidad (DO L 176, p. 1) y, en particular, el punto 2 del título «Situación de los contratos a largo plazo», que se encuentra en el anexo de dicho Reglamento, según el cual «los contratos a largo plazo existentes no tendrán ningún derecho de prioridad en el momento de su renovación». Según NEA, de esta disposición se deriva que es necesario que los contratos celebrados antes de la entrada en vigor de dicho Reglamento puedan ser cumplidos.

85 Este argumento no permite modificar la apreciación realizada hasta ahora. En efecto, esta disposición, que no estaba en vigor en el momento de los hechos que dieron lugar al litigio principal, es perfectamente coherente con la interpretación dada en los apartados 56 a 63 de la presente sentencia a los artículos 7, apartado 5, y 16 de la Directiva, y no puede ponerla en duda. Dicha disposición confirma simplemente, en el presente caso, que las eventuales excepciones a dichos artículos autorizadas con arreglo al artículo 24 de la Directiva no pueden ir más allá de la duración de los compromisos asumidos en los contratos celebrados antes de la entrada en vigor de dicha Directiva.

86 Estas consideraciones no prejuzgan la respuesta a la cuestión de si una empresa como NEA puede exigir, y en su caso en qué medida, con arreglo al Derecho nacional, que se le indemnice el perjuicio que le haya causado, en su caso, el hecho de que las autoridades neerlandesas no hayan solicitado una excepción en virtud del artículo 24 de la Directiva en relación con las medidas objeto de litigio.

87 De las consideraciones anteriores se deriva que circunstancias como las alegadas por las partes y por los interesados que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no permiten invocar fundadamente los principios de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica.

88 Por tanto, procede responder a la segunda cuestión que:

- los artículos 7, apartado 5, y 16 de la Directiva no sólo se refieren a las normas técnicas, sino que deben interpretarse en el sentido de que se aplican a cualquier discriminación;
- dichos artículos se oponen a medidas nacionales que concedan a una empresa una capacidad prioritaria de transmisión transfronteriza de electricidad, ya emanen del gestor de la red, del controlador de la gestión de la red o del legislador, cuando tales medidas no hayan sido autorizadas en el marco del procedimiento previsto en el artículo 24 de la Directiva.

Sobre la primera cuestión

89 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 86 CE, apartado 2, debe interpretarse en el sentido de que justifica medidas como las controvertidas en el asunto principal.

90 Habida cuenta de la respuesta dada a la segunda cuestión, no procede responder a la primera.

Costas

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

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

- 1) **Los artículos 7, apartado 5, y 16 de la Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, no sólo se refieren a las normas técnicas, sino que deben interpretarse en el sentido de que se aplican a cualquier discriminación.**
- 2) **Dichos artículos se oponen a medidas nacionales que concedan a una empresa una capacidad prioritaria de transmisión transfronteriza de electricidad, ya emanen del gestor de la red, del controlador de la gestión de la red o del legislador, cuando tales medidas no hayan sido autorizadas en el marco del procedimiento previsto en el artículo 24 de la Directiva 96/92.**

Firmas