

Asunto C-378/09

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

14 de mayo de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional de la República Eslovaca)

Fecha de la resolución de remisión:

23 de enero de 2019

Parte recurrente:

Prezident Slovenskej republiky

REPÚBLICA ESLOVACA

AUTO

del Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional de la República Eslovaca)

[*omissis*]

El Ústavný súd Slovenskej republiky, reunido a puerta cerrada [*omissis*] en sesión plenaria [*omissis*] en el procedimiento que tiene por objeto la petición del Presidente de la República Eslovaca de incoar un procedimiento con arreglo al artículo 125, apartado 1, letra a), de la Ústava Slovenskej republiky (Constitución de la República Eslovaca) relativo a la conformidad de los artículos 5, apartado 1, primera frase, y 14, apartado 3, tercera frase, de la Zákon n. 250/2012 Z.z., o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (Ley de regulación del sistema de redes, en su versión modificada), con el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Constitución de la República Eslovaca, en relación con el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea y con el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

decide:

1. Plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las siguientes cuestiones prejudiciales:

I. ¿Procede interpretar el artículo 35, apartado 4, de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, en particular a la luz de su considerando 33, en el sentido de que se opone a que, en un Estado miembro, en el contexto de la modificación de una medida interna de transposición de dicha Directiva, la facultad de designar y de destituir al Presidente de la autoridad reguladora no corresponda al Presidente de la República, elegido directamente por los ciudadanos, sino al Gobierno, restableciéndose de este modo la situación normativa vigente antes de la transposición de la Directiva?

II. ¿Cabe interpretar el artículo 35, apartado 5, de la Directiva 2009/72/CE [...], en particular a la luz de su considerando 34, en el sentido de que se opone a una normativa interna que, a efectos de garantizar la defensa del interés público, permite a los ministerios participar en el procedimiento de regulación tarifaria ante la autoridad reguladora?

[*omissis*] [suspensión del procedimiento] [*omissis*]

Motivación:

I.

Procedimiento ante el Ústavný súd Slovenskej republiky

El 16 de octubre de 2017 se notificó al Ústavný súd Slovenskej republiky (en lo sucesivo, «Tribunal Constitucional») la petición del Presidente de la República Eslovaca (en lo sucesivo, «Presidente») de incoar un procedimiento con arreglo al artículo 125, apartado 1, letra a), de la Constitución de la República Eslovaca (en lo sucesivo, «Constitución») relativo a la conformidad de los artículos 5, apartado 1, primera frase, y 14, apartado 3, tercera frase, de la Ley de regulación del sistema de redes, con el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Constitución en relación con el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea y con el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

La petición del Presidente se basa en la premisa de que las disposiciones impugnadas de la Ley de regulación del sistema de redes constituyen una transposición incorrecta de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, y de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE, de manera que entran en conflicto con el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea y con el artículo 288 del Tratado de

Funcionamiento de la Unión Europea, y por tanto, paralelamente, también con el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Constitución.

II.

Disposiciones impugnadas del Derecho nacional

La Ley de regulación del sistema de redes constituye la ley de transposición en el ordenamiento jurídico interno de las Directivas 2009/72 y 2009/73.

La Ley de regulación del sistema de redes fue modificada mediante la Zákon n. 164/2017 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov (Ley por la que se modifica y completa la Ley n.º 250/2012 Z.z., de regulación del sistema de redes; en lo sucesivo, «Ley n.º 164/2017»).

La disposición impugnada del artículo 5, apartado 1, primera frase, de la Ley de regulación del sistema de redes, antes de la modificación llevada a cabo por la Ley n.º 164/2017, tenía el siguiente tenor:

«Al frente de la autoridad reguladora [en lo sucesivo, también “Autoridad”] habrá un presidente, nombrado y destituido por el Presidente de la República Eslovaca a propuesta del Gobierno de la República Eslovaca (en lo sucesivo, “Gobierno”).»

A raíz de la modificación llevada a cabo por la Ley n.º 164/2017, la disposición impugnada del artículo 5, apartado 1, primera frase, de la Ley de regulación del sistema de redes reza así:

«Al frente de la autoridad reguladora habrá un presidente, nombrado y destituido por el Gobierno de la República Eslovaca (en lo sucesivo, “Gobierno”).»

En la exposición de motivos de la Ley n.º 164/2017, en lo que se refiere a la modificación del texto del artículo 5, apartado 1, primera frase, de la Ley de regulación del sistema de redes, se indica:

«Se modifican las modalidades de designación del presidente de la autoridad reguladora. Con arreglo a la normativa vigente, el presidente es nombrado y destituido por el Presidente de la República Eslovaca a propuesta del Gobierno de la República Eslovaca. Se propone que el presidente sea nombrado por el Gobierno de la República Eslovaca. Esta medida refleja la responsabilidad real del Gobierno de la República Eslovaca en el sector de la regulación del sistema de redes, sin perjuicio de la independencia de la Autoridad en el marco de nuevas modificaciones [...]. El Gobierno de la República Eslovaca es plenamente responsable de la política energética en la República Eslovaca, siendo muy limitadas las competencias del Presidente de la República en este ámbito. Es, por tanto, oportuno y lógico que la facultad de designar y destituir al presidente de la Autoridad se atribuya al Gobierno de la República Eslovaca.»

La disposición impugnada del artículo 14, apartado 3, de la Ley de regulación del sistema de redes, antes de la modificación llevada a cabo por la Ley n.º 164/2017, preveía:

«Será parte en el procedimiento de regulación tarifaria la entidad regulada que presente una propuesta de tarifa. Si el procedimiento de regulación tarifaria se inicia de oficio, será parte en el procedimiento la entidad regulada cuyas tarifas pretende regular la Autoridad.»

A raíz de la modificación efectuada mediante la Ley n.º 164/2017, la disposición impugnada del artículo 14, apartado 3, de la Ley de regulación del sistema de redes dispone:

«Será parte en el procedimiento de regulación tarifaria la entidad regulada que presente una propuesta de tarifa. Si el procedimiento de regulación tarifaria se inicia de oficio, será parte en el procedimiento la entidad regulada cuyas tarifas pretende regular la Autoridad. Asimismo, será parte en el procedimiento de regulación tarifaria el Ministerio [de Economía de la República Eslovaca], cuando se trate del procedimiento de regulación tarifaria previsto en el artículo 11, apartado 1, letra d), en el artículo 11, apartado 1, letra e), en el caso de gestores de redes de distribución regionales, en el artículo 11, apartado 2, letra c), y en el artículo 11, apartado 2, letra d), en el caso de gestores de redes de distribución regionales a las que estén conectados más de 100 000 puntos de suministro, o el Ministerio de Medio Ambiente de la República Eslovaca, cuando se trate del procedimiento de regulación tarifaria previsto en el artículo 11, apartado 4, letras a) a c).»

En la exposición de motivos de la Ley n.º 164/2017, en lo que atañe a la modificación del artículo 14, apartado 3, de la Ley de regulación del sistema de redes, se establece:

«En determinados procedimientos de regulación tarifaria, se reconoce al Ministerio de Economía de la República Eslovaca y al Ministerio de Medio Ambiente de la República Eslovaca la condición de parte en el procedimiento permitiéndoles así hacer uso, en esos procedimientos, de medios procedimentales adecuados para proteger de forma coherente el interés público.»

III

Necesidad de una respuesta a las cuestiones prejudiciales

El motivo de la supuesta incompatibilidad de la normativa nacional impugnada con el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es el incumplimiento de la obligación de transponer correctamente las Directivas 2009/72 y 2009/73 en relación con la necesidad de garantizar la independencia de la autoridad reguladora establecida en el artículo 35, apartado 4, de la Directiva 2009/72 (o en el artículo 39, apartado 4, de la Directiva 2009/73) y

en el artículo 35, apartado 5, de la Directiva 2009/72 (o en el artículo 39, apartado 5, de la Directiva 2009/73).

Para que el Tribunal Constitucional pueda pronunciarse sobre la petición del Presidente es pues esencial analizar si la Ley de regulación del sistema de redes, en la versión resultante de la Ley de modificación n.º 164/2017, transpone correctamente las Directivas 2009/72 y 2009/73. A fin de apreciar adecuadamente esta cuestión, el Tribunal Constitucional precisa una respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas, dirigidas a la interpretación del concepto de «independencia» de la autoridad reguladora.

Por razones de simplificación, el texto de las cuestiones prejudiciales se refiere únicamente a la interpretación de la Directiva 2009/72. Habida cuenta de que la cuestión de la independencia se regula de forma idéntica en las Directivas 2009/72 y 2009/73, la respuesta del Tribunal de Justicia ha de valer asimismo para la Directiva 2009/73.

En cuanto al concepto de «independencia», la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ya ha indicado que, cuando se trata de un órgano público, el término «independencia» se refiere normalmente al estatuto que le garantiza la posibilidad de actuar con plena libertad, a resguardo de cualquier tipo de instrucciones o presiones (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 2010, asunto C-518/07, Comisión/Alemania, ECLI:EU:C:2010:125, apartado 18).

En su petición, el Presidente ha identificado dos injerencias en la independencia de la autoridad reguladora provocadas por la Ley n.º 164/2017. La primera trae causa de la modificación de la facultad de designar y destituir al presidente de la autoridad reguladora, que se transfiere del Presidente, que ha sido elegido directamente por los ciudadanos, al Gobierno. La segunda se deriva de la inclusión, entre los sujetos que son parte en el procedimiento de regulación tarifaria ante la autoridad reguladora, de ministerios que en el marco del procedimiento deben defender el interés público.

El Gobierno de la República Eslovaca afirma en sus observaciones, presentadas ante el Tribunal Constitucional en el marco del procedimiento, que transferir la facultad de designar y destituir al presidente de la autoridad reguladora del Presidente al Gobierno no puede poner en peligro la independencia de dicha autoridad, puesto que la Ley de regulación del sistema de redes contiene todo un conjunto de garantías adicionales de independencia de la autoridad reguladora que no se han visto afectadas por la modificación efectuada mediante la Ley n.º 164/2017.

No obstante, a raíz de la modificación de la Ley de regulación del sistema de redes efectuada mediante la Ley n.º 164/2017, subsisten dudas sobre la corrección de la transposición de la Directiva 2009/72. Estas dudas están relacionadas con el objetivo perseguido por la Directiva, que consiste (como se desprende de su considerando 33) en contribuir al fortalecimiento de la independencia de la

autoridad reguladora, en particular del Gobierno del Estado miembro. En este sentido, no parece posible considerar las modificaciones realizadas mediante la Ley n.º 164/2017 como medidas de fortalecimiento de la independencia de la autoridad reguladora del Gobierno. A este respecto, no cabe duda de que la adopción del texto original de la Ley de regulación del sistema de redes fortalecía la independencia de la autoridad reguladora con respecto a la normativa anterior, recogida en la Ley n.º 276/2001 de regulación del sistema de redes, por la que se modifican y completan determinadas leyes, puesto que mediante la adopción del texto original de la Ley de regulación del sistema de redes se transfirió la competencia de designar y destituir al Presidente de la autoridad reguladora del Gobierno al Presidente. Sin embargo, mediante la modificación impugnada de la Ley de regulación del sistema de redes, que se efectuó con la Ley n.º 164/2017, el marco jurídico relativo al nombramiento y destitución del presidente de la autoridad reguladora ha vuelto a ser el vigente antes de la transposición de la Directiva 2009/72, dado que dicha competencia se ha atribuido de nuevo al Gobierno.

Las mismas conclusiones son válidas por lo que respecta a la posibilidad de que determinados ministerios sean parte en el procedimiento de regulación tarifaria ante la autoridad reguladora. La normativa vigente antes de la transposición de la Directiva 2009/72, recogida en la Ley —ya recordada— n.º 276/2001 de regulación del sistema de redes, por la que se modifican y completan determinadas leyes, preveía dicha posibilidad en su artículo 14. En el marco de la transposición de la Directiva 2009/72, que se llevó a cabo mediante la Ley de regulación del sistema de redes, dicha posibilidad quedó, no obstante, excluida, pero tras la modificación de esta última Ley efectuada por la Ley n.º 164/2017, se permitió de nuevo a los ministerios ser parte en el procedimiento de regulación tarifaria ante la autoridad reguladora. Desde este punto de vista, tampoco parece que la modificación de la Ley de regulación del sistema de redes efectuada mediante la Ley n.º 164/2017 contribuya al fortalecimiento de la independencia de la autoridad reguladora con respecto al marco jurídico vigente en la época en que se transpuso la Directiva 2009/72 (mediante la adopción del texto original de la Ley de regulación del sistema de redes), como exige, en cambio, a la luz de su objetivo, la Directiva 2009/72.

Con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación de los Tratados;
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión;

Cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso

judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal.

Por los motivos expuestos, el Tribunal Constitucional ha decidido plantear al Tribunal de Justicia cuestiones prejudiciales de conformidad con el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (enunciadas en el punto 1 de la parte dispositiva del presente auto).

[*omissis*] [cita de las normas procesales relativas a la suspensión del procedimiento ante el Tribunal Constitucional] [*omissis*]

DOCUMENTO DE TRABAJO