

Edición provisional

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima)

de 30 de abril de 2020 (*)

«Procedimiento prejudicial — Normas comunes para el mercado interior del gas natural — Directiva 2009/73/CE — Artículos 3, apartados 1 a 3, y 41, apartado 16 — Obligaciones de servicio público — Obligaciones de almacenamiento de gas natural para garantizar la seguridad del abastecimiento y la regularidad del suministro — Normativa nacional que establece que la carga económica relativa a las obligaciones de servicio público impuestas a las empresas de gas natural sea repercutida a sus clientes — Requisitos — Adopción, por una autoridad reguladora nacional, de un acto que impone una obligación de servicio público — Procedimiento — Artículos 36 y 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»

En el asunto C-5/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria), mediante resolución de 19 de diciembre de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de enero de 2019, en el procedimiento entre

«Overgas Mrezhi» AD,

«Balgarska gazova asotsiatsia»

y

Komisija za energiyno i vodno regulirane,

con intervención de:

Prokuratura na Republika Bulgaria,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por el Sr. I. Jarukaitis (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. E. Juhász y M. Ilešič, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de «Overgas Mrezhi» AD, por el Sr. S. Dimitrov;

- en nombre de la «Balgarska gazova asotsiatsia», por el Sr. P. Pavlov;
- en nombre de la Komisia za energiyno i vodno regulirane, por el Sr. I. Ivanov;
- en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. E. Petranova y T. Mitova, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. O. Beynet e Y. Marinova, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 36 y 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y del artículo 3 de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (DO 2009, L 211, p. 94).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por un lado, «Overgas Mrezhi» AD, sociedad anónima búlgara, y la «Balgarska gazova asotsiatsia», una asociación sin ánimo de lucro, y, por otro, la Komisia za energiyno i vodno regulirane (Comisión Reguladora de la Energía y del Agua, Bulgaria; en lo sucesivo, «Comisión Reguladora»), relativo a la legalidad de las disposiciones adoptadas por esta última en virtud de las cuales la carga económica derivada de las obligaciones de servicio público que se imponen a las empresas del sector de la energía debe ser compensada por los clientes de estas últimas, que pueden ser particulares.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Carta

- 3 El artículo 36 de la Carta, titulado «Acceso a los servicios de interés económico general», dispone:
«La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con los Tratados, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.»
- 4 A tenor del artículo 38 de la Carta, titulado «Protección de los consumidores»:
«En las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de los consumidores.»

Directiva 2009/73

- 5 Los considerandos 22, 44 y 47 a 49 de la Directiva 2009/73 enuncian lo siguiente:

«(22) La seguridad del suministro de energía constituye un componente esencial de la seguridad pública y, por lo tanto, está relacionada de manera intrínseca con el funcionamiento eficiente del mercado interior del gas y con la integración de los mercados aislados de gas de los Estados miembros. [...]

[...]

(44) El cumplimiento de los requisitos de servicio público es una exigencia fundamental de la presente Directiva, y es importante que en ella se especifiquen normas mínimas comunes, respetadas por todos los Estados miembros, que tengan en cuenta los objetivos comunes de protección de los consumidores, seguridad del suministro, protección del medio ambiente y niveles equivalentes de competencia en todos los Estados miembros. Es importante que los requisitos de servicio público puedan interpretarse en el ámbito nacional, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y en el respeto del Derecho [de la Unión].

[...]

(47) Deben reforzarse las obligaciones de servicio público y las consiguientes normas mínimas comunes para asegurarse de que todos los consumidores, en particular los vulnerables, puedan beneficiarse de la competencia y de precios justos. Los requisitos de servicio público en el ámbito nacional deben definirse teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, en el respeto, no obstante, del Derecho [de la Unión] por los Estados miembros. Los ciudadanos de la Unión Europea y, cuando los Estados miembros lo consideren apropiado, las pequeñas empresas deben poder beneficiarse de las obligaciones del servicio público, en particular con respecto a la seguridad del suministro y unos precios razonables. [...] Los consumidores deben tener acceso a sus datos de consumo, los precios asociados y los costes del servicio [...]

(48) Los intereses de los consumidores deben constituir el núcleo de la presente Directiva y la calidad del servicio debe ser una responsabilidad central de las empresas de gas natural. Es necesario reforzar y garantizar los derechos existentes de los consumidores, y se debe prever un mayor grado de transparencia. [...] Los Estados miembros o, cuando un Estado miembro así lo haya dispuesto, las autoridades reguladoras deben velar por que se apliquen los derechos de los consumidores.

(49) Los consumidores deben poder disponer de información clara y comprensible sobre sus derechos en relación con el sector energético. [...]»

6 El artículo 2 de esta Directiva contiene las siguientes definiciones:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) “compañía de gas natural”: cualquier persona física o jurídica que realice al menos una de las actividades siguientes: producción, transporte, distribución, suministro, compra o almacenamiento de gas natural, incluido el [gas natural licuado (GNL)], y que lleve a cabo las tareas comerciales, técnicas o de mantenimiento relacionadas con estas funciones, pero sin incluir a los clientes finales;

[...]

5) “distribución”: el transporte de gas natural por redes de gasoductos locales o regionales para su abastecimiento a clientes, pero sin incluir el suministro;

[...]

7) “suministro”: la venta y la reventa a clientes de gas natural, incluido el GNL;

[...]

24) “cliente”: el cliente mayorista y final de gas natural y las compañías de gas natural que compren gas natural;

[...]».

7 El artículo 3 de dicha Directiva, titulado «Obligaciones de servicio público y protección del cliente», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 3:

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

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

3. Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. A este respecto, cada uno de los Estados miembros definirá el concepto de cliente vulnerable que podrá referirse a la pobreza energética y, entre otras cosas, a la prohibición de desconexión de dichos clientes en períodos críticos. Los Estados miembros garantizarán la aplicación de los derechos y obligaciones relacionados con los clientes vulnerables. [...] Garantizarán un nivel elevado de protección del consumidor, sobre todo en lo que se refiere a la transparencia de las condiciones contractuales, la información general y los procedimientos de resolución de conflictos. [...]»

8 Los artículos 39 y 41 de la misma Directiva figuran en el capítulo VIII de esta, relativo a las autoridades reguladoras nacionales. El artículo 39 establece, en su apartado 1, que «cada Estado miembro designará a una única autoridad reguladora nacional a escala nacional». En cuanto al artículo 41, titulado «Obligaciones y competencias de la autoridad reguladora», este dispone en sus apartados 1 y 16:

«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;

[...]

16. Las decisiones adoptadas por la autoridad reguladora estarán plenamente motivadas para permitir el control jurisdiccional y estarán a disposición del público, al mismo tiempo que se preserva la confidencialidad de la información sensible a efectos comerciales.»

Reglamento (UE) n.º 994/2010

9 El Reglamento (UE) n.º 994/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga la Directiva 2004/67/CE del Consejo (DO 2010, L 295, p. 1), fue derogado por el Reglamento (UE) 2017/1938 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 994/2010 (DO 2017, L 280, p. 1), con efectos, en lo esencial, a partir del 1 de noviembre de 2017.

10 El artículo 4 del Reglamento n.º 994/2010 llevaba por título «Establecimiento de un plan de acción preventivo y de un plan de emergencia». Establecía, en su apartado 1, letra b), que la autoridad competente de cada Estado miembro, previa consulta a las empresas del gas natural, a las organizaciones pertinentes que representen los intereses de los clientes domésticos e industriales de gas, y a la autoridad reguladora nacional, cuando esta no sea la autoridad competente, determinará a nivel nacional un plan de emergencia que incluya las medidas que se deban adoptar para eliminar o atenuar el impacto de una interrupción del suministro de gas de conformidad con el artículo 10 del mismo Reglamento. Este último artículo precisaba, en esencia, los criterios según los cuales debían establecerse los planes de emergencia nacionales, sus objetivos, su contenido y el procedimiento que debía seguirse para su adopción.

Derecho búlgaro

Ley sobre los Actos Normativos

11 La zakon za normativnite aktove (Ley sobre los Actos Normativos), de 3 de abril de 1973 (DV n.º 27, de 3 de abril de 1973), en su versión aplicable al litigio principal, establece lo siguiente en su artículo 26:

«(1) Los proyectos de actos normativos se redactarán respetando los principios de necesidad, motivación, previsibilidad, transparencia, coherencia, subsidiariedad, proporcionalidad y estabilidad.

(2) Al redactar el proyecto de acto normativo se efectuarán consultas públicas a ciudadanos y personas jurídicas.

(3) Antes de que el proyecto de acto normativo sea presentado para su emisión o adopción por la autoridad competente, el redactor del proyecto lo publicará en el sitio de Internet de la institución de que se trate, junto con la exposición de motivos [...]

[...]».

12 A tenor del artículo 28 de la citada Ley:

«(1) El proyecto de acto normativo, junto con la exposición de motivos, [...] se someterá a la apreciación y a la decisión de la autoridad competente.

(2) La exposición de motivos [...] contendrá:

[...]

5. un análisis de la conformidad con el Derecho de la Unión Europea.»

13 Dicha Ley, en el apartado 5 de sus disposiciones transitorias y finales, dispone lo siguiente:

«Salvo disposición en contrario de la presente Ley, esta se aplicará a todos los actos normativos adoptados por las autoridades previstas en la Constitución. En lo que se refiere a los demás actos normativos, se aplicarán por analogía los artículos 2, 9 a 16, 34 a 46 y 51 de la Ley.»

Ley sobre la Energía

14 La zakon za energetikata (Ley sobre la Energía), de 9 de diciembre de 2003 (DV n.º 107, de 9 de diciembre de 2003), en su versión aplicable al litigio principal, establece, en su artículo 10, apartado 1, que de la regulación de las actividades relacionadas con la energía, el suministro de agua y el saneamiento se encargará la Comisión Reguladora y, en su artículo 21, apartado 1, punto 8, que la citada Comisión regulará los precios en los supuestos contemplados en dicha Ley.

15 El artículo 30 de la misma Ley establece:

«(1) Estarán regulados por la [Comisión Reguladora] los precios:

[...]

14. de acceso y de almacenamiento de gas natural en una planta de almacenamiento;

[...]

(2) Los precios de la energía, del gas natural y de los servicios prestados por las empresas energéticas no estarán regulados por la [Comisión Reguladora] cuando esta constate la existencia de una competencia que, en lo referente a la actividad del sector de la energía de que se trate, permita negociar libremente los precios en condiciones de mercado.

[...]»

16 Con arreglo al artículo 31 de la referida Ley:

«En el ejercicio de sus prerrogativas de regulación de los precios, la [Comisión Reguladora] se guiará, además de por los principios a los que hacen referencia los artículos 23 y 24, por los principios siguientes:

1. Los precios deberán estar exentos de discriminación, basarse en criterios objetivos y determinarse de manera transparente.

2. Las tarifas de las empresas energéticas deberán compensar los costes económicamente justificados de estas, incluidos los costes:

[...]

b) de mantenimiento de las reservas y de las capacidades reglamentarias necesarias para un suministro fiable a los clientes.

[...]

3. Además de los costes a que se refiere el punto 2, los precios podrán incluir también costes irre recuperables, asociados a la transición hacia un mercado de la energía competitivo, así como costes generados por la ejecución de obligaciones de servicio público relacionadas con la seguridad del suministro, incluida la protección de las plantas que constituyan infraestructuras estratégicas del sector de la energía.
4. Los precios deberán garantizar que el tipo de rendimiento sobre el capital sea razonable desde el punto de vista económico.
5. Los precios aplicables a los distintos grupos de clientes deberán corresponderse con los costes de suministro de energía y gas natural de esos clientes.
6. Los precios no incluirán ninguna subvención cruzada [...]

[...]».

17 El artículo 35 de la Ley sobre la Energía precisa:

«(1) Las empresas energéticas podrán solicitar la compensación de los costes derivados de las obligaciones de servicio público que les hayan sido impuestas, incluidas las relativas a la seguridad del suministro [...]

[...]

(3) Las entidades a que hace referencia el apartado 1 presentarán regularmente a la [Comisión Reguladora] una solicitud de compensación de los costes correspondientes. La solicitud irá acompañada de pruebas de la justificación y del importe de dichos costes.

(4) La [Comisión Reguladora] fijará el importe de la compensación para cada empresa, así como el importe total de las compensaciones por el período de que se trate.

(5) Las modalidades de la compensación de los costes derivados de obligaciones de servicio público se definirán en un método adoptado por la [Comisión Reguladora] para un reparto transparente de estos costes entre todos los clientes finales, incluidos los importadores de electricidad conectados al sistema eléctrico, el gestor de la red de transporte y los gestores de las redes de distribución de electricidad, o se definirán dichas modalidades de otra manera legalmente prevista.»

18 El artículo 36 de la citada Ley establece lo siguiente en sus apartados 1 y 3:

«(1) Los precios que sean objeto de regulación se determinarán por las empresas energéticas de conformidad con las exigencias de la presente Ley y con los reglamentos a que se refiere el apartado 3. Las instrucciones que dé la [Comisión Reguladora] en relación con la determinación de los precios serán vinculantes para las empresas energéticas.

[...]

(3) Los métodos de regulación de los precios, las reglas relativas a su determinación, fijación o modificación, las modalidades de presentación de información, de propuestas de precios y de validación de tarifas, [...] se establecerán en reglamentos adoptados por la [Comisión Reguladora]

en relación con la electricidad, la energía térmica y el gas natural.»

19 A tenor del artículo 69 de la citada Ley:

«Las empresas energéticas ejercerán su actividad en interés de la colectividad y de los clientes individuales y de conformidad con las exigencias de la presente Ley y de otros actos normativos, garantizando la seguridad del suministro, incluida la protección de las plantas que constituyan infraestructuras estratégicas del sector de la energía, el aporte continuo y la calidad de la electricidad, de la energía térmica y del gas natural [...]».

20 El artículo 70 de la misma Ley dispone lo siguiente:

«(1) El Ministro de Energía podrá imponer a las empresas energéticas obligaciones de servicio adicionales en beneficio de la colectividad.

(2) Se impondrán las obligaciones adicionales a las que se refiere el apartado 1 cuando estas afecten a:

1. la continuidad del suministro de electricidad, energía térmica y gas natural;

[...]

(3) Las obligaciones adicionales a que se refiere el apartado 1 se impondrán mediante orden ministerial que mencionará:

1. La persona a la que se impone la obligación.

2. El contenido de la obligación.

3. El plazo y las condiciones de ejecución de la obligación.

4. Otras condiciones.

(4) Los costes adicionales asumidos por las empresas energéticas en virtud del apartado 3 se asimilarán a los costes previstos en el artículo 35.»

Reglamento n.º 2/2013

21 Sobre la base del artículo 36, apartado 3, de la Ley sobre la Energía se adoptó el naredba n.º 2 za regulirane na tsenite na prirodniya gaz (Reglamento n.º 2 relativo a la regulación de los precios del gas natural), de 19 de marzo de 2013 (DV n.º 33, de 5 de abril de 2013), que, en su versión aplicable al litigio principal, fue modificado y completado por última vez mediante un reglamento publicado en el DV n.º 105, de 30 de diciembre de 2016 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 2/2013»).

22 El artículo 1, punto 2, del Reglamento n.º 2/2013 dispone que este fijará «el método de compensación de los costes de las empresas energéticas derivados de las obligaciones de servicio público que les sean impuestas por la Ley sobre la Energía».

23 El artículo 11 de dicho Reglamento establece:

«(1) Los costes aceptados por la [Comisión Reguladora] en que incurran las empresas energéticas como consecuencia de las obligaciones de servicio público que les sean impuestas se compensarán de manera no discriminatoria y transparente mediante precios pagados por todos los clientes.

(2) El importe total de los costes aceptados por la [Comisión Reguladora] y vinculados con obligaciones de servicio público se integrará en los ingresos anuales necesarios de la empresa de transporte.

(3) Los costes a que se refiere el apartado 2 serán reembolsados por cada consumidor de gas natural en forma de fracción del precio de suministro, en función de su consumo medido, y se identificarán como un concepto de facturación separado del precio de transporte en la red de suministro de gas, precio que será fijado o determinado según el método mencionado en el artículo 2, punto 3.

(4) Las modalidades de compensación de los costes en que incurran las empresas energéticas afectadas como consecuencia de las obligaciones de servicio público que les hayan sido impuestas, así como el mecanismo mediante el cual dichos costes serán restituidos a las empresas energéticas que los hayan soportado, se determinarán mediante una metodología adoptada por la [Comisión Reguladora].»

24 En el artículo 11a del mismo Reglamento se indica lo siguiente:

«(1) Cuando una obligación de servicio público sea impuesta a más de una empresa energética, los costes derivados de esta obligación se reembolsarán a las empresas energéticas de que se trate a prorrata de la parte de la obligación que les haya sido impuesta, mediante precios pagados por sus clientes.

(2) En los supuestos mencionados en el apartado 1, los costes aceptados por la [Comisión Reguladora] se identificarán como un concepto de facturación separado del precio fijado por la empresa energética de que se trate y serán reembolsados a esta por sus clientes y/o por los proveedores finales de gas natural con los que haya celebrado un contrato de suministro, en función de su consumo medido.

(3) El concepto de facturación separado mencionado en el apartado 2 se determinará sobre la base de una estimación motivada de los costes derivados de la obligación de servicio público para el año en cuestión, así como de las cantidades provisionales de gas natural encargadas para ese mismo año.

(4) Cuando la empresa energética tenga más de un período de tarificación a lo largo del año mencionado en el apartado 3, el concepto de facturación separado a que hace referencia el apartado 2 se corregirá para cada período de tarificación sobre la base de la diferencia entre los costes estimados y los costes reales en que aquella haya incurrido durante el período de tarificación precedente como consecuencia de la obligación de servicio público.»

Método relativo a los precios de Bulgartransgaz

25 El método de fijación de los precios de acceso y de transporte de gas natural en las redes propiedad de «Bulgartransgaz» EAD, en su versión aplicable al litigio principal (DV n.º 76, de 30 de septiembre de 2016) (en lo sucesivo, «método relativo a los precios de Bulgartransgaz»), precisa lo siguiente en su artículo 17:

«(1) Los costes directamente imputables para el año de que se trate del período de regulación se determinarán anualmente y comprenderán los siguientes elementos:

1. Los costes de ejecución de obligaciones de servicio público, incluidas las relacionadas con la

seguridad del suministro, y de ejecución de obligaciones impuestas al operador por un plan de emergencia aprobado mediante orden del Ministro de Energía con arreglo al Reglamento [n.º 994/2010].

[...]»

- 26 El artículo 25 del método relativo a los precios de Bulgartransgaz establece, en su apartado 3, que «el precio del transporte podrá incluir costes derivados de la imposición de obligaciones de servicio público» y que «estos costes se identificarán como un componente separado que formará parte del precio».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 27 Bulgartransgaz es un gestor de red de gas combinada y, como tal, gestiona la red nacional de transporte de gas natural en el territorio búlgaro, mediante la que ese gas se conduce hacia las redes de distribución y hacia determinados clientes no domésticos. Gestiona asimismo la planta de almacenamiento subterráneo de gas situada en Chiren (Bulgaria), cuya finalidad principal es garantizar la seguridad del suministro de gas natural y equilibrar las fluctuaciones estacionales del consumo.
- 28 «Bulgargaz» EAD es el proveedor público de gas en el territorio búlgaro y suministra dicho gas a precios regulados por la Comisión Reguladora. Durante el año 2016 poseía el 98 % del mercado de venta de gas natural en Bulgaria.
- 29 Las empresas de distribución ejercen actividades de distribución y suministro de gas natural a los proveedores finales. En 2016 había veinticuatro empresas autorizadas en el territorio búlgaro y el número total de sus clientes era de 87 274, de los cuales 80 705 eran hogares, que representaban el 92 %, y 6 569 eran profesionales, que representaban el 8 %.
- 30 Overgas, que se abastece de Bulgargaz, proporciona suministro al 66 % del conjunto de consumidores de gas natural en Bulgaria. Impugna ante el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bulgaria), órgano jurisdiccional remitente, la legalidad del artículo 1, punto 2, así como de los artículos 11 y 11a, del Reglamento n.º 2/2013, en virtud de los cuales, en el segundo trimestre de 2017, Bulgargaz aplicó al precio del gas natural una subida de 2,40 levas búlgaras (BGN; aproximadamente 1,22 euros) por 1 000 m³, lo que supuso, en los meses de abril y mayo de 2017, una facturación adicional de 85 980 BGN (aproximadamente 43 960 euros). Este concepto de facturación subió a 2,42 BGN (aproximadamente 1,23 euros) por 1 000 m³ el 1 de julio de 2017.
- 31 La Balgarska gazova asotsiatsia impugna ante el mencionado órgano jurisdiccional la legalidad de las mismas disposiciones alegando que violan las normas reguladoras del procedimiento administrativo y el Derecho material aplicable y que perjudican al interés general, puesto que han supuesto un acusado aumento del precio del gas natural.
- 32 La Comisión Reguladora, que adoptó las disposiciones impugnadas, sostiene, en primer lugar, que, cuando elabora sus actos, está exenta de la obligación de cumplir determinadas exigencias procedimentales que regulan la adopción de actos normativos. Señala, en segundo lugar, que el artículo 69 de la Ley sobre la Energía dispone que pueden imponerse obligaciones de servicio público a las empresas energéticas del sector del gas natural y que dispone de la facultad de establecer los tipos de elementos de tarificación y los tipos de costes del proveedor público que

deben ser reembolsados a este último.

- 33 A este respecto, precisa que, para paliar la amenaza para la seguridad del suministro de gas natural existente en Bulgaria, el plan de acción para las situaciones de emergencia, aprobado por el Ministro de Energía con arreglo al Reglamento n.º 994/2010, establece, por una parte, que Bulgartransgaz almacenará una determinada cantidad de gas natural en la planta de Chiren, reserva que está destinada a garantizar la continuidad del suministro y que Bulgartransgaz solo restituye en caso de interrupción de aquel. Según dicha Comisión, este plan prevé, por otra parte, que las empresas del sector del gas natural, categoría en que está incluida Bulgargaz, también tienen la obligación de conservar en esta planta, al inicio del invierno, determinadas cantidades de gas natural para paliar las penurias estacionales y que estas reservas se utilizan durante el invierno para compensar la discontinuidad del consumo.
- 34 La Comisión Reguladora indica que ese plan prevé, además, que los costes derivados de estas obligaciones estarán cubiertos, en lo que se refiere a la primera de ellas, mediante los precios de acceso y de transporte del gas natural en las redes, con arreglo al artículo 35 de la Ley sobre la Energía, y que las condiciones y las modalidades de fijación de estos precios están reguladas por el método relativo a los precios de Bulgartransgaz. Añade que, para la segunda de tales obligaciones, los costes serán cubiertos mediante los precios de los servicios en concesión, también con arreglo al artículo 35 de la Ley sobre la Energía, en aplicación de la cual se adoptó el Reglamento n.º 2/2013.
- 35 Por su parte, la Prokuratura na Republika Bulgaria (Fiscalía de la República de Bulgaria) estima que la legislación búlgara no protege de manera eficaz a los consumidores. En su opinión, las disposiciones impugnadas del Reglamento n.º 2/2013 vulneran los principios del procedimiento administrativo, en particular el principio de proporcionalidad, y permiten a las empresas del sector energético fijar precios que no se adecúan a los servicios prestados.
- 36 El órgano jurisdiccional remitente hace referencia a las sentencias de 20 de abril de 2010, Federutility y otros (C-265/08, EU:C:2010:205); de 10 de septiembre de 2015, Comisión/Polonia (C-36/14, no publicada, EU:C:2015:570), y de 7 de septiembre de 2016, ANODE (C-121/15, EU:C:2016:637), e indica que tiene dudas acerca de los límites que el Derecho de la Unión impone a la posibilidad de que los Estados miembros intervengan en la formación de los precios de suministro del gas natural. Según ese órgano jurisdiccional, si bien de estas sentencias se desprende que tal intervención, en lo que se refiere al suministro a los consumidores finales, puede admitirse en el marco de la Directiva 2009/73 siempre que se cumplan ciertas condiciones, esa misma jurisprudencia no permite despejar las dudas que alberga. En particular, considera que tales sentencias no abordan la cuestión del componente del precio constituido por el coste de las obligaciones de servicio público que se imponen a las empresas energéticas y que la Directiva 2009/73 no indica quién debe soportar esa carga.
- 37 A la vista del artículo 3, apartados 1 y 2, de la Directiva 2009/73, el órgano jurisdiccional remitente estima que el mecanismo de identificación de las empresas a las que se imponen obligaciones de servicio de interés general u obligaciones de soportar el coste de tal servicio no debería excluir a ninguna empresa del sector del gas natural, ni siquiera al proveedor público o al gestor de la red combinada.
- 38 Además, ese mismo órgano jurisdiccional se pregunta si se respeta el principio de proporcionalidad cuando la carga económica de tales obligaciones es soportada por los clientes finales, entre los que se no se hace ninguna distinción y que, en su mayoría, no son empresas energéticas. A este respecto, añade que el Derecho búlgaro no limita temporalmente la obligación del proveedor público de suministrar gas natural a cambio de tarifas reguladas, ni la obligación de los clientes finales de

soportar la carga económica derivada de las obligaciones de servicio público impuestas a las empresas energéticas. Considera que también se plantea la cuestión de qué costes relacionados con estas obligaciones de servicio público pueden tenerse en cuenta para determinar las tarifas reguladas.

- 39 Dicho órgano jurisdiccional añade que las decisiones de la Comisión Reguladora que determinan, para cada período, las cantidades de gas que deben conservarse en la planta de Chiren no pueden ser objeto de recurso alguno por parte de los clientes finales, a falta de un interés legítimo directo y actual, y que esos clientes tampoco pueden impugnar el coste de la ejecución de la obligación de almacenamiento de que se trata, determinado por la mencionada comisión. Por tanto, se pregunta si los derechos de los consumidores están protegidos al nivel exigido por la Directiva 2009/73.
- 40 Además, el mismo órgano jurisdiccional alberga dudas acerca de la exención prevista en el apartado 5 de las disposiciones transitorias y finales de la Ley sobre los Actos Normativos de la que disfruta la Comisión Reguladora. Teniendo en cuenta la exigencia de la Directiva 2009/73 que tiene por objeto que las obligaciones relacionadas con un servicio de interés general estén definidas claramente, sean transparentes, no discriminatorias, controlables y que garanticen a las empresas de gas de la Unión el acceso en igualdad de condiciones a los consumidores nacionales, considera necesario que las disposiciones nacionales que introducen tales obligaciones incluyan una motivación detallada.
- 41 En estas circunstancias, el Varhoven administrativen sad (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Es conforme con los artículos 36 y 38 de la [Carta] y con el artículo 3 de la Directiva [2009/73] una medida nacional como la controvertida en el presente litigio, prevista en el artículo 35 de la [Ley sobre la Energía] y desarrollada en el artículo 11 del [Reglamento n.º 2/2013], conforme a la cual la totalidad de la carga financiera ligada a las obligaciones de servicio público impuestas a las empresas energéticas debe ser soportada por los clientes, teniendo en cuenta que:
- a) la carga económica resultante de las obligaciones de servicio público no afecta a todas las empresas energéticas;
 - b) los costes de las obligaciones de servicio público son soportados principalmente por los clientes finales, que no pueden impugnarlos, pese a que adquieren el gas natural de los suministradores finales a precios formados libremente;
 - c) no existe una diferenciación de la carga económica ligada al cumplimiento de las obligaciones de servicio público que es asumida por distintas clases de clientes;
 - d) no se ha establecido un límite temporal para la aplicación de esta medida;
 - e) el cálculo del valor de las obligaciones de servicio público se efectúa con arreglo a un método de liquidación de costes basado en un modelo de provisiones?
- 2) ¿Es conforme con el artículo 3 de la Directiva [2009/73], a la luz de los considerandos 44, 47, 48 y 49 de aquella, una disposición nacional como la del apartado 5 de las disposiciones transitorias y finales de la [Ley sobre los Actos Normativos], que dispensa a la [Comisión Reguladora] de las obligaciones establecidas en los artículos 26 a 28 de esta Ley, en particular, las obligaciones que rigen para la elaboración de un proyecto de acto normativo de rango

inferior a la ley, a saber, las obligaciones relativas a la observancia de los principios de necesidad, motivación, previsibilidad, transparencia, coherencia, subsidiariedad, proporcionalidad y estabilidad, a la realización de una consulta pública con los ciudadanos y las personas jurídicas y a la previa exposición pública del proyecto junto con su motivación, incluida la exposición de las razones que fundamentan su conformidad con el Derecho de la Unión?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

- 42 Dado que la Comisión Reguladora impugna la admisibilidad de la primera cuestión prejudicial alegando que la respuesta a esta se desprendería claramente de la jurisprudencia si se tuviera en cuenta una situación de hecho y de Derecho conforme a la realidad —situación que no se refleja en dicha cuestión—, es necesario recordar, por una parte, que las cuestiones relativas a la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia (sentencia de 6 de octubre de 2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, apartado 12 y jurisprudencia citada).
- 43 En particular, no corresponde al Tribunal de Justicia, en el marco del sistema de cooperación judicial establecido por el artículo 267 TFUE, cuestionar o comprobar la exactitud de la interpretación del Derecho nacional realizada por el juez nacional, ya que esta interpretación forma parte de la competencia exclusiva de este último. De este modo, cuando un órgano jurisdiccional nacional le plantea una cuestión prejudicial, el Tribunal de Justicia debe atenerse a la interpretación del Derecho nacional que le ha expuesto ese órgano jurisdiccional (sentencias de 11 de septiembre de 2014, *Essent Belgium*, C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, apartado 52 y jurisprudencia citada, y de 6 de octubre de 2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, apartado 13 y jurisprudencia citada).
- 44 La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no guarda relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencias de 11 de septiembre de 2014, *Essent Belgium*, C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, apartado 54 y jurisprudencia citada, y de 6 de octubre de 2015, *Târșia*, C-69/14, EU:C:2015:662, apartado 14 y jurisprudencia citada).
- 45 Por otra parte, además, nada impide a un órgano jurisdiccional nacional plantear al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial cuya respuesta, según una de las partes del litigio principal, no deje lugar a duda razonable alguna. Así pues, aun suponiendo que así fuera, no por ello resulta inadmisibles dicha cuestión (sentencia de 1 de diciembre de 2011, *Painer*, C-145/10, EU:C:2011:798, apartados 64 y 65 y jurisprudencia citada).
- 46 En el presente asunto, la primera cuestión guarda relación evidente con el objeto del litigio principal, por cuanto, con ella, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si las disposiciones nacionales cuya legalidad se impugna ante él son compatibles con las obligaciones

que el artículo 3 de la Directiva 2009/73, a la luz de los artículos 36 y 38 de la Carta, impone a los Estados miembros en el sector del gas natural, y no parece que el problema que plantea sea hipotético. Además, este órgano jurisdiccional, a tal fin, ha expuesto suficientes elementos de hecho y de Derecho para permitir al Tribunal de Justicia responder a esta cuestión de manera útil. Por lo demás, aun suponiendo que la presentación que hace el órgano jurisdiccional remitente del Derecho nacional aplicable sea errónea, este extremo no permitiría considerar inadmisibles esas cuestiones prejudiciales.

47 De lo anterior se deduce que la primera cuestión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

48 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en lo que se refiere a la Directiva 2009/73, la interpretación de todo el artículo 3 de esta. Sin embargo, el litigio principal tiene por objeto, en esencia, la conformidad, con respecto a esta Directiva, de una normativa nacional que establece que los costes en que incurran las empresas de gas natural como consecuencia de las obligaciones de servicio público que les sean impuestas les serán reembolsados por sus clientes. Por tanto, para la resolución de este litigio solo es necesaria la interpretación de los apartados 1 a 3 de este artículo.

49 También debe observarse que los motivos de la petición de decisión prejudicial muestran que en el litigio principal resultan controvertidas tanto la exigencia de repercusión de los costes relacionados con la obligación de almacenamiento de gas natural impuesta a Bulgartransgaz para garantizar la seguridad del suministro de gas natural en Bulgaria como la exigencia de repercusión de los costes relacionados con las obligaciones de almacenamiento de gas natural impuestas a las empresas de gas natural para garantizar la regularidad del suministro de gas natural durante la temporada invernal. En efecto, de la resolución de remisión se desprende que el litigio principal se refiere no solo a la legalidad del artículo 11 del Reglamento n.º 2/2013, sino también a la del artículo 11a de este Reglamento, que tiene por objeto las obligaciones de servicio público «[impuestas] a más de una empresa energética».

50 Sin embargo, en cualquier caso, dado que de dicha resolución de remisión también se desprende que los principios aplicables a la determinación de estos costes y a su forma de repercusión son análogos, ambos tipos de obligaciones se prestan a una sola y única interpretación a los efectos del litigio principal.

51 En estas circunstancias, procede entender que, mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 3, apartados 1 a 3, de la Directiva 2009/73, a la luz de los artículos 36 y 38 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional de un Estado miembro que establece que los costes derivados de las obligaciones de almacenamiento de gas natural, impuestas a las empresas de gas natural para garantizar la seguridad del abastecimiento y la regularidad del suministro de gas natural en ese Estado miembro, sean soportados íntegramente por los clientes de esas empresas, que pueden ser particulares.

52 A tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/73, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo, los Estados miembros, de conformidad con su organización institucional y cumpliendo el principio de subsidiariedad, velarán por que las compañías de gas natural operen con arreglo a los principios de la citada Directiva, con miras a la consecución de un mercado del gas natural competitivo, seguro y sostenible desde el punto de vista medioambiental, y no ejercerán discriminación entre aquellas en cuanto a derechos y obligaciones.

- 53 El artículo 3, apartado 2, de esta Directiva dispone que, en el pleno respeto de las disposiciones pertinentes del Tratado FUE, y en particular de su artículo 106, los Estados miembros podrán imponer a las compañías de gas natural, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público que podrán referirse, en particular, a la seguridad, incluida la seguridad del suministro, y a la regularidad de este. La mencionada disposición precisa que estas obligaciones deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las compañías de gas natural de la Unión el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales. Además, en relación, en particular, con la seguridad del suministro y la gestión de la demanda, los Estados miembros podrán establecer una planificación a largo plazo, teniendo en cuenta la posibilidad de que terceros quieran acceder a la red.
- 54 Dicho artículo 3 dispone, además, en su apartado 3, que los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y garantizarán, en particular, una protección adecuada de los clientes vulnerables y un nivel elevado de protección del consumidor.
- 55 En el presente asunto, no se discuten en el litigio principal ni la calificación como «obligaciones de servicio público», en el sentido del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73, de las obligaciones de almacenamiento impuestas a las empresas de gas natural ni la conformidad de tales obligaciones de almacenamiento con los requisitos que establece esta disposición. En efecto, el litigio principal se refiere a una normativa nacional en virtud de la cual los costes soportados por las empresas de gas natural derivados de dichas obligaciones deben repercutirse en los precios que estas empresas facturan a sus clientes. Este litigio tiene también por objeto la conformidad con la citada Directiva de una normativa nacional que consiste, en esencia, en una intervención del Estado en el precio del gas natural, ya se trate del precio de su transporte, ya del de su suministro.
- 56 Por tanto, ha de recordarse que, aunque una intervención estatal en la fijación del precio del gas natural constituye un obstáculo a la consecución de un mercado del gas natural competitivo, esta intervención puede admitirse en el marco de la Directiva 2009/73 si se cumplen tres requisitos. En primer lugar, tal intervención debe perseguir un objetivo de interés económico general; en segundo lugar, debe respetar el principio de proporcionalidad; y, en tercer lugar, las obligaciones de servicio público que establezca deben estar claramente definidas, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar el acceso de las empresas de gas de la Unión a los consumidores en igualdad de condiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 57 En primer lugar, en cuanto al requisito relativo a la persecución de un interés económico general, ha de señalarse que la Directiva 2009/73 no define este requisito. No obstante, la referencia que figura en el artículo 3, apartado 2, de esta Directiva tanto a ese requisito como al artículo 106 TFUE, que concierne a las empresas encargadas de la gestión de un servicio de interés económico general, implica que dicho requisito debe interpretarse con arreglo a esa última disposición del Tratado (sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 58 La interpretación del requisito relativo a la persecución de un interés económico general debe, además, tener en cuenta el artículo 14 TFUE, el Protocolo (n.º 26) sobre los servicios de interés general, anejo al Tratado UE, en su versión resultante del Tratado de Lisboa, y al Tratado FUE, que reconoce expresamente el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades de los Estados miembros en la prestación, ejecución y organización de los servicios de interés económico general, así como la Carta, en particular el artículo 36 de esta, relativo al acceso a los servicios de interés económico general (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartados 40 y 41).

- 59 Por lo que respecta concretamente al sector del gas natural, en la segunda frase del considerando 47 de la Directiva 2009/73 se indica que los requisitos de servicio público en el ámbito nacional deben definirse teniendo en cuenta las circunstancias nacionales, en el respeto, no obstante, del Derecho de la Unión por los Estados miembros.
- 60 Desde esta perspectiva, el artículo 106 TFUE, apartado 2, pretende conciliar el interés de los Estados miembros en utilizar determinadas empresas como instrumento de política económica o social con el interés de la Unión en la observancia de las normas sobre la competencia y en el mantenimiento de la unidad del mercado común (sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 61 Así, los Estados miembros están facultados, dentro del respeto del Derecho de la Unión, para definir el alcance y la organización de sus servicios de interés económico general, y, en particular, pueden tener en cuenta objetivos propios de su política nacional (sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 62 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha indicado que, en el marco de la apreciación que los Estados miembros deben llevar a cabo, a tenor de la Directiva 2009/73, para determinar si, en aras del interés económico general, deben imponerse a las empresas que operan en el sector del gas obligaciones de servicio público, corresponde a los Estados miembros conciliar el objetivo de liberalización y los demás objetivos que persigue esa Directiva (sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 63 Así pues, el Derecho de la Unión, y en particular el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73, interpretado a la luz de los artículos 14 TFUE y 106 TFUE, permite a los Estados miembros apreciar si, en aras del interés económico general, deben imponerse a las empresas que operan en el sector del gas obligaciones de servicio público relativas al precio del gas natural con el fin, en particular, de garantizar la seguridad de su abastecimiento y la regularidad de su suministro, siempre que se cumplan todos los demás requisitos que esa Directiva establece (sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 52).
- 64 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que la exigencia de repercusión de los costes controvertidos en el litigio principal afecta a los costes derivados de las obligaciones de almacenamiento impuestas a las empresas de gas natural para garantizar la seguridad del abastecimiento de gas natural y la regularidad de su suministro en el territorio búlgaro, dos objetivos que están expresamente contemplados en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73 como objetivos de interés económico general que justifican que los Estados miembros impongan obligaciones de servicio público, en el sentido de esta disposición.
- 65 Pues bien, una normativa nacional que establece que las empresas de gas natural deben repercutir los costes derivados de tales obligaciones de servicio público en los precios que facturan a sus clientes persigue también esos objetivos de interés económico general, por cuanto, al tener por objeto garantizar a dichas empresas que esas obligaciones serán neutras para ellas en términos de costes, contribuye a la realización efectiva de las mencionadas obligaciones por esas mismas empresas. Corresponde, sin embargo, al órgano jurisdiccional remitente comprobar este extremo, teniendo en cuenta que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que no se excluye que una normativa que conlleve la obligación de suministrar gas natural a un precio determinado pueda considerarse adecuada para garantizar la realización de tales objetivos (sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 58).
- 66 Por lo que respecta, en segundo lugar, al requisito referente al respeto del principio de

proporcionalidad, del propio tenor del artículo 106 TFUE resulta que las obligaciones de servicio público que el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73 permite imponer a las empresas deben respetar ese principio y que, por tanto, esas obligaciones solo pueden menoscabar la libre fijación del precio del suministro del gas natural, después del 1 de julio de 2007, en la medida necesaria para alcanzar el objetivo de interés económico general que persiguen (sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 53 y jurisprudencia citada).

- 67 Si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, en el marco del litigio principal, si se cumple esa exigencia de proporcionalidad, compete al Tribunal de Justicia proporcionarle, sobre la base de la información disponible, las indicaciones necesarias al respecto relativas al Derecho de la Unión (véase, por analogía, la sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 68 Así, el respeto del principio de proporcionalidad supone, en primer término, que la medida de que se trate sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de interés económico general que persigue (sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 69 A este respecto, nada parece indicar en los autos a disposición del Tribunal de Justicia que este requisito no se cumpla en el presente asunto. Como se ha observado en el apartado 65 de la presente sentencia, el hecho de que se reembolsen los costes en que incurran las empresas de gas natural como consecuencia de las obligaciones de almacenamiento que les son impuestas para garantizar la seguridad del abastecimiento de gas natural y la regularidad de su suministro pretende garantizar la neutralidad económica de estas obligaciones con respecto a dichas empresas. Así pues, tal exigencia de repercusión de los costes parece garantizar la realización de los objetivos perseguidos, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.
- 70 En segundo término, para respetar el principio de proporcionalidad, la intervención estatal en los precios debe limitarse a lo estrictamente necesario para alcanzar el objetivo que persigue, lo que implica el reexamen periódico de la necesidad de la medida (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 60 y jurisprudencia citada).
- 71 En el caso de autos, corresponde al órgano jurisdiccional remitente, a la vista de los datos concretos de que dispone, apreciar si la normativa nacional cumple este requisito. En ese contexto, el órgano jurisdiccional remitente debe examinar si, y en qué medida, el Derecho nacional aplicable obliga a la Administración a reexaminar periódicamente, con regularidad y en fechas próximas, la necesidad y las modalidades de su intervención en función de la evolución del sector del gas, teniendo presente que, en el marco de esta apreciación, debe tener en cuenta las disposiciones del Reglamento n.º 994/2010, aplicable en la fecha de los hechos objeto del litigio principal y después sustituido por el Reglamento 2017/1938, que, en particular, regulan el establecimiento por cada Estado miembro de un plan de acción preventivo y de un plan de emergencia para garantizar la seguridad del suministro de gas natural a nivel nacional.
- 72 En tercer término, el método de intervención aplicado no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de interés económico general que persigue (sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 64 y jurisprudencia citada).
- 73 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente no proporciona ningún dato para apreciar si el cálculo de los costes repercutidos a los clientes cumple este requisito, aparte de la indicación que figura en su primera cuestión prejudicial según la cual «el cálculo del valor de las obligaciones de servicio público se efectúa con arreglo a un método de liquidación de costes basado en un modelo

de provisiones».

- 74 En este contexto, incumbe al órgano jurisdiccional remitente apreciar si el método de cálculo de los costes, tal y como está establecido en la normativa nacional, no da lugar a una sobrecompensación de los costes en que incurren las empresas afectadas por las obligaciones de almacenamiento que les son impuestas y si el método utilizado por la Comisión Reguladora para calcular los costes derivados de estas obligaciones, cuya determinación es competencia de las autoridades nacionales, tiene en cuenta criterios objetivos y no discriminatorios.
- 75 En cuarto término, el respeto del principio de proporcionalidad debe apreciarse también en relación con el ámbito de aplicación personal de la medida controvertida y, más concretamente, de sus beneficiarios. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha indicado que ha de examinarse en qué medida beneficia la intervención estatal controvertida a los particulares y a las empresas, respectivamente, como consumidores finales de gas (sentencia de 7 de septiembre 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartados 67 y 68 y jurisprudencia citada).
- 76 Sin embargo, el respeto de este principio no impide a que las obligaciones de servicio público que pueden decidir los Estados miembros en el marco del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73 afecten al conjunto de los consumidores finales de gas. No obstante, en ese caso, procede tomar en consideración, al apreciar la proporcionalidad de la medida nacional de que se trata, por una parte, que la situación de las empresas es distinta de la de los clientes domésticos, ya que los objetivos perseguidos y los intereses en liza no son necesariamente los mismos y, por otra parte, las diferencias objetivas entre las propias empresas, en función de sus dimensiones (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de abril de 2010, Federutility y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartados 40 a 42).
- 77 En el presente asunto, la exigencia de repercusión de los costes controvertidos en el litigio principal, a primera vista y como tal, no puede ser considerada una medida que «beneficie» a los clientes o a los consumidores, que son los que finalmente deben soportarlos. Sin embargo, esta exigencia de repercusión resulta directamente de las obligaciones de almacenamiento de gas natural impuestas a las empresas de gas natural. Pues bien, estas obligaciones, al estar dirigidas a garantizar la seguridad del abastecimiento y la regularidad del suministro, benefician al conjunto de consumidores de gas natural.
- 78 Además, nada parece oponerse, en principio, a que la exigencia de repercusión de los costes controvertidos en el litigio principal se aplique a todas las empresas de gas natural a las que se imponen las obligaciones de almacenamiento y afecte al conjunto de clientes de estas empresas, incluidos los particulares.
- 79 Dicho esto, dado que el órgano jurisdiccional remitente precisa, en el enunciado de su primera cuestión prejudicial, que no se opera ninguna distinción de la carga financiera que soportan, por este concepto, los distintos tipos de clientes, debe señalarse que, según los artículos 11 y 11a del Reglamento n.º 2/2013, tal como han sido expuestos por el mencionado órgano jurisdiccional, los costes controvertidos en el litigio principal son reembolsados mediante los precios que pagan los clientes «en función de su consumo medido». Esto implicaría que, a pesar de que su ámbito de aplicación personal es aparentemente uniforme, la exigencia de repercusión de los costes controvertidos en el litigio principal, en este aspecto, podría ser conforme con el principio de proporcionalidad. Corresponderá, no obstante, al órgano jurisdiccional remitente comprobar ese extremo, teniendo en cuenta que no sería contrario a este principio el hecho de que la carga económica de las obligaciones de almacenamiento, soportada por los distintos tipos de clientes finales, afectara a todos los clientes de la misma manera, ni el hecho de que, si no afectara a todos

los clientes de la misma manera, la diferenciación operada entre los tipos de clientes se justificase objetivamente, por ejemplo, en función de la incidencia de su consumo en los costes de almacenamiento.

- 80 En tercer lugar, en cuanto al requisito según el cual las obligaciones de servicio público en cuestión deben definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las empresas de gas de la Unión el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales, debe recordarse que, por lo se refiere al carácter no discriminatorio de estas obligaciones, el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73 permite la imposición de obligaciones de servicio público con carácter general «a las compañías de gas natural» y no a algunas empresas concretas. Además, el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva dispone que los Estados miembros no ejercerán discriminación entre las compañías de gas natural en cuanto a derechos y obligaciones. En este contexto, el sistema de designación de las empresas encargadas de obligaciones de servicio público no puede excluir *a priori* a ninguna de las empresas que operan en el sector de la distribución del gas (sentencia de 7 de septiembre de 2016, ANODE, C-121/15, EU:C:2016:637, apartado 71 y jurisprudencia citada). Así pues, cualquier eventual diferencia de trato debe justificarse objetivamente.
- 81 En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente se ha limitado a indicar, a este respecto, por una parte, que la carga económica derivada de las obligaciones de almacenamiento controvertidas en el litigio principal no afecta a «todas las empresas energéticas», y, por otra parte, que los clientes finales no pueden impugnar los costes de las obligaciones de servicio público que les son finalmente imputados.
- 82 Pues bien, dado que las obligaciones de almacenamiento controvertidas en el litigio principal, por su naturaleza, solo pueden afectar a empresas que operan en el sector del gas, la circunstancia de que los costes de estas obligaciones no sean soportados por todas las empresas del sector de la energía no es válida para demostrar que la exigencia de repercusión de estos costes se aplica de manera discriminatoria. Sin embargo, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si la carga económica derivada de dichas obligaciones afecta a todas las empresas de gas natural y, en caso contrario, si la diferenciación operada está justificada de manera objetiva, y si las modalidades de compensación de esta carga para las empresas afectadas son o no discriminatorias (véase, por analogía, la sentencia de 20 de abril de 2010, Federutility y otros, C-265/08, EU:C:2010:205, apartados 45 y 46).
- 83 En cuanto a la circunstancia de que los clientes finales no pueden impugnar los costes de las obligaciones de almacenamiento que les son finalmente imputados, esta no demuestra, como tal, que esos costes no sean controlables, por cuanto de la resolución de remisión no se desprende que las empresas a las que se imponen estas obligaciones no puedan ellas mismas impugnar la decisión de la Comisión Reguladora que determina los costes a los que se refiere la exigencia de repercusión.
- 84 A falta de otros datos a este respecto en la resolución de remisión, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la vista de todos los datos a su disposición, si la exigencia controvertida en el litigio principal cumple el requisito recordado en el apartado 80 de la presente sentencia.
- 85 Por otra parte, dado que el órgano jurisdiccional remitente se pregunta asimismo acerca de la procedencia de la exigencia de repercusión de los costes, objeto del litigio principal, a la vista del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 2009/73, por cuanto la normativa nacional controvertida en el litigio principal tiene como efecto que los costes de las obligaciones de almacenamiento recaigan en los consumidores finales de gas natural, que son, en parte, particulares, con independencia de si se

trata de consumidores vulnerables, es necesario recordar que esta disposición establece que los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables y un nivel elevado de protección del consumidor, contemplado también en el artículo 38 de la Carta.

86 Sin embargo, en el caso de autos nada indica que una exigencia de repercusión de los costes derivados de obligaciones de servicio público impuestas a las empresas de gas natural, como la controvertida en el litigio principal, que cumpla los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73 y respete el principio de proporcionalidad, no pueda garantizar el nivel de protección de los consumidores, incluidos los consumidores vulnerables, que exige la mencionada Directiva.

87 A este respecto, procede señalar, en particular, que tal exigencia de repercusión solo afecta a una fracción del precio del suministro de gas natural, que parece estar en función del consumo real de este y que la fracción del precio en cuestión debe facturarse como un concepto aparte. Además, tal normativa no parece excluir que el Estado miembro afectado pueda, si es preciso, intervenir sobre el precio de suministro de gas natural en beneficio de los consumidores vulnerables.

88 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 3, apartados 1 a 3, de la Directiva 2009/73, a la luz de los artículos 36 y 38 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que establece que los costes derivados de obligaciones de almacenamiento de gas natural, impuestas a las empresas de gas natural para garantizar la seguridad del abastecimiento y la regularidad del suministro de gas natural en dicho Estado miembro, sean soportados íntegramente por los clientes de esas empresas, que pueden ser particulares, siempre que esa normativa persiga un objetivo de interés económico general y respete el principio de proporcionalidad y que las obligaciones de servicio público que establece se definan claramente, sean transparentes, no discriminatorias y controlables, y garanticen a las empresas de gas de la Unión el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

89 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2009/73 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa de un Estado miembro que exige a la autoridad reguladora de ese Estado miembro, en el sentido de esa Directiva, del cumplimiento de determinadas disposiciones de la legislación nacional, que regulan el procedimiento de adopción de los actos normativos, cuando adopta un acto que impone una obligación de servicio público, en el sentido del artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva.

90 Con carácter preliminar, ha de observarse, por una parte, que el Gobierno búlgaro impugna la competencia del Tribunal de Justicia para conocer de esta cuestión alegando que no se refiere al Derecho de la Unión, sino al Derecho nacional, y que la normativa nacional controvertida en el litigio principal no constituye una medida de transposición del Derecho de la Unión.

91 Sin embargo, debe señalarse que, mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide, en esencia, si la Directiva 2009/73 permite que una autoridad reguladora, en el sentido de la citada disposición, cuando ejerce competencias de regulación en virtud de tal Directiva, esté sujeta a un procedimiento de adopción de sus actos que difiere del régimen de adopción de los actos normativos previsto en otras disposiciones de la legislación nacional. Así pues, la segunda cuestión prejudicial se refiere claramente al Derecho de la Unión, por lo que el Tribunal de Justicia es competente para conocer de ella.

- 92 Por otra parte, la Comisión Reguladora impugna la admisibilidad de esta cuestión prejudicial alegando que la Directiva 2009/73 no contiene ninguna exigencia en cuanto a los procedimientos conforme a los cuales deben adoptarse los actos normativos nacionales de rango inferior a la ley.
- 93 Sin embargo, el problema de si la segunda cuestión prejudicial versa sobre una materia ajena al Derecho de la Unión, debido a que la mencionada Directiva no obliga a los Estados miembros a establecer en su legislación reglas análogas a aquellas de cuyo cumplimiento está exenta la Comisión Reguladora en virtud de la normativa nacional controvertida en el litigio principal, pertenece al fondo de la cuestión planteada, y no a su admisibilidad (véase, por analogía, la sentencia de 21 de octubre de 2010, Padawan, C-467/08, EU:C:2010:620, apartado 27 y jurisprudencia citada). Por tanto, esta cuestión prejudicial es admisible.
- 94 En cuanto al fondo, es preciso recordar que, según el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 2009/73, los Estados miembros podrán imponer a las compañías de gas natural, en aras del interés económico general, obligaciones de servicio público que deberán definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar a las compañías de gas natural de la Unión el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales.
- 95 Pues bien, al exigir que tales obligaciones deben «definirse claramente», y ser «transparentes» y «controlables», esta disposición requiere que los actos que impongan tales obligaciones estén motivados, sean publicados y estén sujetos a control jurisdiccional.
- 96 Además, el artículo 41 de la Directiva 2009/73, relativo a las obligaciones y competencias de la autoridad reguladora, establece, en su apartado 16, que las decisiones adoptadas por dicha autoridad estarán plenamente motivadas para permitir el control jurisdiccional y estarán a disposición del público, al mismo tiempo que se preserva la confidencialidad de la información sensible a efectos comerciales.
- 97 No obstante, más allá de estas precisiones, la Directiva 2009/73 no establece modalidades procedimentales detalladas que esa autoridad deba cumplir al adoptar actos que impongan obligaciones de servicio público, en el sentido del artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva.
- 98 En estas circunstancias, los Estados miembros tienen libertad para eximir a su autoridad reguladora, cuando esta adopta un acto de este tipo, del cumplimiento de determinadas disposiciones de su legislación nacional que regulan el procedimiento de adopción de actos normativos, siempre que, en otras disposiciones, su legislación garantice que, al adoptar tal acto, dicha autoridad esté obligada a cumplir los requisitos establecidos en la Directiva 2009/73.
- 99 En el presente asunto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si, a pesar de la exención prevista en el apartado 5 de las disposiciones transitorias y finales de la Ley sobre los Actos Normativos, la Comisión Reguladora está no obstante obligada, como esta afirma, a cumplir esos requisitos.
- 100 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, debe responderse a la segunda cuestión prejudicial que la Directiva 2009/73 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que exime a la autoridad reguladora de ese Estado miembro, en el sentido de dicha Directiva, del cumplimiento de determinadas disposiciones de la legislación nacional, que regulan el procedimiento de adopción de los actos normativos, cuando adopta un acto que impone una obligación de servicio público, en el sentido del artículo 3, apartado 2, de la citada Directiva, siempre que, en otras disposiciones, la legislación nacional aplicable garantice que ese acto cumpla las exigencias materiales de esa disposición, esté plenamente motivado, sea publicado, preservando

al mismo tiempo la eventual confidencialidad de la información sensible a efectos comerciales, y esté sujeto a control jurisdiccional.

Costas

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

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

- 1) **El artículo 3, apartados 1 a 3, 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, a la luz de los artículos 36 y 38 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que establece que los costes derivados de obligaciones de almacenamiento de gas natural, impuestas a las empresas de gas natural para garantizar la seguridad del abastecimiento y la regularidad del suministro de gas natural en dicho Estado miembro, sean soportados íntegramente por los clientes de esas empresas, que pueden ser particulares, siempre que esa normativa persiga un objetivo de interés económico general y respete el principio de proporcionalidad y que las obligaciones de servicio público que establece se definan claramente, sean transparentes, no discriminatorias y controlables, y garanticen a las empresas de gas de la Unión el acceso, en igualdad de condiciones, a los consumidores nacionales.**
- 2) **La Directiva 2009/73 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa de un Estado miembro que exime a la autoridad reguladora de ese Estado miembro, en el sentido de dicha Directiva, del cumplimiento de determinadas disposiciones de la legislación nacional, que regulan el procedimiento de adopción de los actos normativos, cuando adopta un acto que impone una obligación de servicio público, en el sentido del artículo 3, apartado 2, de la citada Directiva, siempre que, en otras disposiciones, la legislación nacional aplicable garantice que ese acto cumpla las exigencias materiales de esa disposición, esté plenamente motivado, sea publicado, preservando al mismo tiempo la eventual confidencialidad de la información sensible a efectos comerciales, y esté sujeto a control jurisdiccional.**

Firmas

* Lengua de procedimiento: búlgaro.