

Edición provisional

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 17 de septiembre de 2020 (*)

«Procedimiento prejudicial — Mercado interior de la electricidad — Libre circulación de mercancías — Artículo 35 TFUE — Restricciones cuantitativas a la exportación — Medidas de efecto equivalente — Medida nacional que obliga a los productores de electricidad a ofrecer toda la electricidad disponible exclusivamente en un mercado competitivo centralizado del Estado miembro de que se trate»

En el asunto C-648/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunalul București (Tribunal de Distrito de Bucarest, Rumanía), mediante resolución de 26 de enero de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de octubre de 2018, en el procedimiento entre

Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE)

y

Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. M. Vilaras, Presidente de Sala, y los Sres. S. Rodin y D. Šváby, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. N. Piçarra (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 23 de enero de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE), por los Sres. D. Chiriță, A.-M. Rilling y V. Alicuș y por las Sras. A.-I. Zorzoană y A.-A. Milea, asistidos por el Sr. R. Chiriță y las Sras. O. Chiriță, R. O. Colcieri y B. Pantea, avocați;
- en nombre de la Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA, por el Sr. C. Radu, asistido por los Sres. C. Alexandru y K. Mansour y por la Sra. C. Calabache, avocați;
- en nombre del Gobierno rumano, inicialmente por las Sras. E. Gane, A. Wellman, R. I. Hațeganu y M. Chicu y por el Sr. C.-R. Canțăr, y posteriormente por las Sras. E. Gane, A. Wellman, R. I. Hațeganu y M. Chicu, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. I. V. Rogalski y M. Huttunen y por la Sra. O. Beynet, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de abril de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 35 TFUE.

- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la Autoritatea națională de reglementare în domeniul energiei (ANRE) (Autoridad Reguladora en el Ámbito de la Energía, Rumanía) y la Societatea de Producere a Energiei Electrice în Hidrocentrale Hidroelectrica SA (en lo sucesivo, «Hidroelectrica»), en relación con el acta n.º 36119, de 11 de mayo de 2015, levantada por ANRE contra Hidroelectrica debido a que esta última no ofreció en el mercado de electricidad competitivo rumano toda la electricidad disponible y exportó una parte de esta directamente al mercado de electricidad húngaro.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2009/72/CE

- 3 Los considerandos 3, 5, 25 y 51 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 (DO 2009, L 211, p. 55), son del siguiente tenor:

«(3) Solo un mercado interior plenamente abierto que permita a todos los ciudadanos de la Unión elegir libremente a sus suministradores y a todos los suministradores abastecer libremente a sus clientes es compatible con las libertades (entre otras, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios) que el Tratado [FUE] garantiza a los ciudadanos de la Unión.

[...]

(5) Contar con un suministro seguro de electricidad es de vital importancia para el desarrollo de la sociedad europea, la aplicación de una política sostenible sobre el cambio climático y el fomento de la competencia en el mercado interior. [...]

(25) 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 de la electricidad y con la integración de los mercados aislados de la electricidad de los Estados miembros. [...]

(51) 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 eléctricas. Es necesario reforzar y garantizar los derechos existentes de los consumidores, y se debe prever un mayor grado de transparencia. La protección de los consumidores debe garantizar que todos los consumidores, en el ámbito [de la Unión] más amplio posible, se beneficien de un mercado competitivo. 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.»

- 4 El artículo 3 de dicha Directiva, titulado «Obligaciones de servicio público y protección del cliente», dispone lo siguiente en su apartado 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 empresas eléctricas operen con arreglo a los principios de la presente Directiva, con miras a la consecución de un mercado de electricidad competitivo, seguro y sostenible desde el punto de vista medioambiental, y no ejercerán discriminación entre aquellas en cuanto a derechos y obligaciones.»

- 5 Los artículos 36 a 38 de dicha Directiva, relativos, respectivamente, a los objetivos generales, a las obligaciones y competencias de las autoridades reguladoras nacionales y al régimen aplicable a las cuestiones transfronterizas, establecen varios instrumentos de cooperación entre dichas autoridades.

Reglamento (UE) n.º 1227/2011

- 6 El artículo 1, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía (DO 2011, L 326, p. 1), dispone:

«El presente Reglamento establece normas que prohíben las prácticas abusivas que afectan a los mercados mayoristas de la energía, en consonancia con las normas aplicables a los mercados

financieros y con el funcionamiento adecuado de dichos mercados mayoristas de la energía, teniendo en cuenta sus características específicas. Establece que el control de los mercados mayoristas de la energía corresponde a la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía [...] en estrecha colaboración con las autoridades reguladoras nacionales y teniendo en cuenta las interacciones entre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión y los mercados mayoristas de la energía.»

- 7 Los artículos 7 a 9 del Reglamento n.º 1227/2011, relativos, respectivamente, al control del mercado mayorista de la energía, a la recopilación de datos y al registro de participantes de ese mercado, establecen la competencia de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía, en colaboración con las autoridades reguladoras nacionales, imponen a los participantes en ese mercado la obligación de facilitar determinada información a dicha Agencia y crean un registro europeo de participantes en el mencionado mercado que es accesible a las autoridades reguladoras nacionales, en el que se registra la información más importante relativa a las operaciones celebradas en el citado mercado.

Reglamento (UE) 2015/1222

- 8 Conforme al tenor del artículo 5, apartado 1, del Reglamento (UE) 2015/1222 de la Comisión, de 24 de julio de 2015, por el que se establece una directriz sobre la asignación de capacidad y la gestión de las congestiones (DO 2015, L 197, p. 24):

«Si ya existiera un monopolio nacional para servicios de negociación diarios e intradiarios que excluya la designación de más de un organismo designado [para los servicios de negociación del mercado nacional de la electricidad] en un Estado miembro, o en una zona de ofertas de un Estado miembro, en el momento de entrada en vigor del presente Reglamento, el Estado miembro interesado deberá notificar a la Comisión [Europea] en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor del presente Reglamento y podrá denegar la designación de más de un operador designado por zona de ofertas.»

Derecho rumano

- 9 La Legea nr. 123 energiei electrice și a gazelor naturale (Ley n.º 123 relativa a la Electricidad y al Gas Natural), de 10 de julio de 2012 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 485, de 16 de julio de 2012), en su redacción aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Ley relativa a la Electricidad y al Gas Natural»), disponía:

«Artículo 2

Las actividades en el ámbito de la energía eléctrica y de la energía térmica producida en cogeneración deberán desarrollarse para la consecución de los siguientes objetivos fundamentales:

[...]

- c) establecer y garantizar el buen funcionamiento de los mercados de la electricidad competitivos;

[...]

- h) la mejora de la competitividad del mercado interno de la energía eléctrica y la participación activa en la formación tanto del mercado regional como del mercado interno de energía de la Unión Europea [...] y en el desarrollo de los intercambios transfronterizos;

[...]

Artículo 3

A efectos del presente título, los términos y expresiones recogidos a continuación tendrán el siguiente significado:

[...]

38. gestor del mercado de la electricidad: la persona jurídica que se encargue de la organización y administración de los mercados centralizados, con excepción del mercado de balance, con vistas a la negociación al por mayor de la electricidad a corto, medio y largo plazo.

[...]

49. mercado centralizado de energía eléctrica: marco organizado de desarrollo de transacciones con energía eléctrica entre varios operadores económicos, intermediado por el gestor del mercado de la electricidad o por el gestor de red de transporte y sistema, sobre la base de normas específicas aprobadas por la autoridad competente;

Artículo 10

[...]

2. La autoridad competente expedirá las licencias para:

[...]

f) la gestión de los mercados centralizados; solo se concederá una licencia al gestor del mercado de la electricidad [...]

Artículo 20

1. El mercado de la energía eléctrica estará compuesto tanto por el mercado regulado como por el mercado abierto a la competencia, y las transacciones con energía eléctrica se efectuarán al por mayor o al por menor.

[...]

Artículo 23

1. Las transacciones de energía eléctrica se desarrollarán en el mercado abierto a la competencia de manera transparente, pública, centralizada y no discriminatoria. [...]

Artículo 28

Los productores tienen principalmente las siguientes obligaciones:

[...]

c) ofrecer de manera pública y no discriminatoria en el mercado abierto a la competencia toda la electricidad disponible.

[...]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 10 Hidroelectrica es una sociedad de Derecho privado rumano, con participación pública mayoritaria, cuya actividad comprende la producción, el transporte y la distribución de electricidad. Es titular, a la vez, de una licencia de producción y de una licencia de suministro de electricidad en Rumanía, así como de una licencia de *trading* expedida por el Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) (Autoridad Reguladora en el Ámbito de la Energía y de los Servicios de Utilidad Pública, Hungría).
- 11 El 11 de mayo de 2015, ANRE notificó a Hidroelectrica, mediante el acta n.º 36119 (en lo sucesivo, «acta»), su decisión de imponerle una multa por infracción de lo dispuesto en el artículo 23, apartado 1, en relación con el artículo 28, letra c), de la Ley relativa a la Electricidad y al Gas Natural. En efecto, ANRE comprobó que, entre diciembre de 2014 y febrero de 2015, Hidroelectrica había celebrado directamente contratos de venta de electricidad en una plataforma electrónica de negociación húngara, explotada por Tradition Financial Services Ltd, un operador registrado en el Reino Unido, pese a que estaba obligada a ofrecer toda la electricidad disponible de manera transparente, pública, centralizada y no discriminatoria en el mercado centralizado de electricidad rumano, es decir, en las plataformas de OPCOM SA, único gestor del mercado de electricidad en Rumanía.
- 12 El 27 de mayo de 2015, Hidroelectrica interpuso recurso ante la Judecătoria Sectorului 1 București (Tribunal de Primera Instancia del Sector 1 de Bucarest, Rumanía) contra el acta y solicitó la anulación de la multa impuesta por ANRE. Hidroelectrica alegó, por un lado, que la obligación de efectuar transacciones exclusivamente a través de determinados operadores controlados o

autorizados por el Estado constituía una limitación de los canales de distribución incompatible con el artículo 35 TFUE y, por otro lado, que esta obligación, como medida restrictiva de la libre circulación de la electricidad, no estaba justificada a la luz del artículo 36 TFUE. Por otra parte, Hidroelectrica señaló que, en un informe del mes de enero de 2014 relativo a los resultados de la investigación sectorial sobre el mercado de la electricidad, el Consiliul Concurenței (Autoridad de Competencia, Rumanía) había indicado que las disposiciones de la Ley relativa a la Electricidad y al Gas Natural deben interpretarse en el sentido de que los productores de electricidad pueden realizar ventas para la exportación directamente (o a través de sociedades de su grupo).

- 13 La Judecătoria Sectorului 1 București (Tribunal de Primera Instancia del Sector 1 de Bucarest) anuló el acta y eximió a Hidroelectrica del pago de la multa que le había impuesto ANRE. Consideró que la negociación al margen de las plataformas centralizadas de OPCOM no infringe necesariamente el artículo 23, apartado 1, de la Ley relativa a la Electricidad y al Gas Natural.
- 14 ANRE interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunalul București (Tribunal de Distrito de Bucarest, Rumanía).
- 15 Dicho órgano jurisdiccional indica, en primer lugar, que, según la comunicación titulada «Interpretación por ANRE de las disposiciones de la Ley [...] relativa a la electricidad y al gas natural en cuanto a la posibilidad de que los productores exporten electricidad», publicada el 13 de febrero de 2015 en el sitio de Internet de ANRE, «toda electricidad disponible debe ofrecerse de manera transparente, pública, no discriminatoria y centralizada en las plataformas de OPCOM». El citado órgano jurisdiccional subraya, a este respecto, que la calificación de «infracción de una ley» de la exportación directa de electricidad impide el ejercicio de tal actividad, habida cuenta de las graves sanciones que puede imponer ANRE.
- 16 A continuación, el órgano jurisdiccional remitente señala que, en un asunto análogo, la Judecătoria Sectorului 2 București (Tribunal de Primera Instancia del Sector 2 de Bucarest, Rumanía) declaró que, si bien el artículo 23, apartado 1, de la Ley relativa a la Electricidad y al Gas Natural exige que las transacciones de electricidad sean transparentes, públicas, centralizadas y no discriminatorias, esta disposición no exige que se realicen únicamente en las plataformas centralizadas de OPCOM. Dicho órgano jurisdiccional dedujo de ello que la negociación al margen de las plataformas centralizadas de OPCOM no infringe necesariamente dicha disposición y que, por ello, para fundamentar el carácter supuestamente ilícito del acto del productor de electricidad de que se trata, ANRE debería haber acreditado que la transacción en cuestión se realizó al margen del mercado competitivo de manera no transparente, no pública, no centralizada y discriminatoria.
- 17 Por último, el órgano jurisdiccional remitente señala que el Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado sobre la interpretación del artículo 35 TFUE en relación con una ley, una normativa o una práctica administrativa que establecen una restricción a la exportación como la controvertida en el litigio principal.
- 18 En esas circunstancias, el Tribunalul București (Tribunal de Distrito de Bucarest) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se opone el artículo 35 TFUE a una interpretación de los artículos 23, apartado 1, y 28, letra c), de la [Ley relativa a la Electricidad y al Gas Natural] según la cual los productores de energía eléctrica de Rumanía están obligados a efectuar transacciones de toda la energía eléctrica producida exclusivamente a través de un mercado abierto a la competencia y centralizado de Rumanía, existiendo la posibilidad de exportar energía, pero no directamente, sino a través de empresas de *trading*?»

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

- 19 ANRE plantea la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial, alegando que esta petición no se refiere a la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, sino a la interpretación de una normativa nacional adoptada por una autoridad nacional. En su opinión, el Tribunal de Justicia no es competente para resolver las divergencias de interpretación o de aplicación de las normas del Derecho nacional.
- 20 A este respecto, procede recordar que, si bien no corresponde al Tribunal de Justicia, en el contexto del artículo 267 TFUE, pronunciarse sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una

disposición legal o reglamentaria nacional o de la interpretación que de ella hacen los operadores jurídicos nacionales, sí es competente no obstante para proporcionar al órgano jurisdiccional remitente todos los elementos de interpretación pertenecientes al ámbito del Derecho de la Unión y que permitan a dicho órgano jurisdiccional pronunciarse sobre la compatibilidad de la disposición nacional o de su interpretación con la norma del Derecho de la Unión alegada (véanse las sentencias de 10 de marzo de 1983, *Syndicat national des fabricants raffineurs d'huile de graissage* y otros, 172/82, EU:C:1983:69, apartado 8, y de 2 de julio de 1987, *Lefèvre*, 188/86, EU:C:1987:327, apartado 6).

- 21 Pues bien, como señaló el Abogado General en el punto 29 de sus conclusiones, el órgano jurisdiccional remitente no pretende que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la interpretación de la Ley relativa a la Electricidad y al Gas Natural, sino que plantea dudas acerca de la compatibilidad con el artículo 35 TFUE de la interpretación que de ella hace una autoridad nacional.
- 22 De ello se deduce que debe desestimarse la alegación de ANRE relativa a la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial.

Sobre el fondo

- 23 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 35 TFUE y 36 TFUE deben interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que, tal como la interpreta la autoridad encargada de su aplicación, obliga a los productores nacionales de electricidad a ofrecer la totalidad de la electricidad disponible en las plataformas gestionadas por el único operador designado para los servicios de negociación del mercado nacional de la electricidad constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación, que no puede justificarse con arreglo al artículo 36 TFUE o por una exigencia imperativa basada en el interés general.

Sobre la aplicabilidad del artículo 35 TFUE

- 24 ANRE y el Gobierno rumano alegan que el artículo 35 TFUE no resulta aplicable en el presente asunto, dado que, en el sector de que se trata, se ha llevado a cabo una armonización legislativa en el ámbito de la Unión. Consideran, por una parte, que el artículo 5 del Reglamento 2015/1222 permite a los Estados miembros designar un único operador para los servicios de negociación del mercado de la electricidad nacional y, por otra parte, que, si ya existía en un Estado miembro un monopolio legal para los servicios de negociación diaria e intradiaria, dicho Estado debía informar de ello a la Comisión en un plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor del citado Reglamento. Conforme a esta disposición, el ministro de Energía, Pymes y Ámbito Empresarial rumano informó a la Comisión de que, con arreglo a la Ley relativa a la Electricidad y al Gas Natural, OPCOM es el único gestor designado del mercado de la electricidad para los servicios de negociación en Rumanía. Por consiguiente, en su opinión, esta Ley debe apreciarse a la luz del Reglamento 2015/1222.
- 25 Según reiterada jurisprudencia, toda medida nacional relativa a un ámbito que haya sido armonizado con carácter exhaustivo en el Derecho de la Unión debe apreciarse a la luz de las disposiciones de la medida de armonización y no de las del Derecho primario (sentencia de 18 de septiembre de 2019, *VIPA*, C-222/18, EU:C:2019:751, apartado 52 y jurisprudencia citada).
- 26 A este respecto, basta con señalar que los hechos del litigio principal no están comprendidos en el ámbito de aplicación temporal del Reglamento 2015/1222. En efecto, esos hechos tuvieron lugar entre el mes de diciembre de 2014 y el mes de febrero de 2015, mientras que el mencionado Reglamento no entró en vigor, de conformidad con su artículo 84, hasta el 14 de agosto de 2015, el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, el 25 de julio de 2015.
- 27 Además, como ha señalado el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones, la Directiva 2009/72, en cuanto reglamentación del mercado interior de la electricidad, no comporta una armonización completa de este mercado ni establece normas específicas en el ámbito de la negociación de la electricidad. Esta Directiva, como se desprende de su artículo 3, establece únicamente una serie de principios generales que los Estados miembros deberán respetar con miras a la consecución de un mercado de electricidad competitivo, seguro y sostenible desde el punto de vista medioambiental.
- 28 De ello se deduce que el artículo 35 TFUE resulta aplicable en el presente caso, pues el Tribunal de Justicia ha declarado que la electricidad está comprendida en el ámbito de aplicación de las reglas del Tratado FUE relativas a la libre circulación de mercancías (véanse, en este sentido, las

sentencias de 27 de abril de 1994, Almelo, C-393/92, EU:C:1994:171, apartado 28, y de 11 de septiembre de 2014, Essent Belgium, C-204/12 a C-208/12, EU:C:2014:2192, apartado 122).

Sobre la existencia de una medida de efecto equivalente en el sentido del artículo 35 TFUE

- 29 Para responder a la cuestión de si una normativa nacional, tal como la interpreta la autoridad encargada de aplicarla, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, en el sentido del artículo 35 TFUE, procede recordar que, por una parte, el Tribunal de Justicia ha calificado de medidas de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, en el sentido de dicho artículo, las medidas nacionales aplicables a todos los operadores que actúan en el territorio nacional que, de hecho, tengan mayor efecto sobre la salida de los productos del mercado del Estado miembro de exportación que sobre la comercialización de los productos en el mercado nacional de ese Estado miembro (sentencia de 28 de febrero de 2018, ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, apartado 43 y jurisprudencia citada). Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que el Tratado FUE prohíbe cualquier restricción, aun de importancia menor, a cualquiera de las libertades fundamentales enunciadas en él, a menos que sus efectos se consideren demasiado aleatorios o indirectos para que esa restricción pueda considerarse una restricción en el sentido del artículo 35 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de febrero de 2018, ZPT, C-518/16, EU:C:2018:126, apartado 44, y de 21 de junio de 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, apartados 37 y 45 y jurisprudencia citada).
- 30 ANRE y el Gobierno rumano alegan que la obligación que los artículos 23, apartado 1, y 28, letra c), de la Ley relativa a la Electricidad y al Gas Natural imponen a los productores de ofrecer la totalidad de la electricidad disponible en el mercado centralizado nacional no tiene por objeto únicamente las exportaciones. Hacen referencia, para demostrar que la normativa controvertida en el litigio principal no tiene efectos restrictivos sobre las exportaciones de electricidad, a datos estadísticos que ponen de manifiesto una evolución al alza de dichas exportaciones.
- 31 Sin embargo, de la resolución de remisión se desprende que las disposiciones controvertidas en el litigio principal, tal como las interpreta ANRE, tienen como efecto privar a los productores de electricidad rumanos que han obtenido licencias de negociación en otros Estados miembros cuyos mercados de la electricidad funcionan de manera acoplada al de Rumanía de la posibilidad de negociar bilateralmente la electricidad y, en su caso, de exportarla directamente a esos mercados. Pues bien, al impedir las negociaciones bilaterales entre los productores de electricidad y sus clientes potenciales, estas disposiciones prohíben implícitamente las exportaciones directas e implican que la electricidad producida en el Estado miembro de que se trate esté más orientada hacia el consumo interno, como ha reconocido el propio Gobierno rumano.
- 32 Los datos estadísticos mencionados por ANRE y por el Gobierno rumano, que ponen de manifiesto una evolución al alza de las exportaciones del mercado de la electricidad rumano, no pueden desvirtuar estas consideraciones, en la medida en que no puede excluirse que el nivel de las exportaciones fuese aún mayor en caso de no existir las disposiciones controvertidas en el litigio principal. Tales datos únicamente permiten concluir que la normativa controvertida en el litigio principal no tiene como efecto impedir todas las exportaciones de electricidad del mercado rumano, extremo que no se discute en el litigio principal.
- 33 Por tanto, la normativa controvertida en el litigio principal afecta en mayor medida a las exportaciones de electricidad, ya que prohíbe las exportaciones directas de los productores de electricidad desde Rumanía, dando prioridad al suministro de electricidad en el mercado nacional. Por consiguiente, esa normativa constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, en el sentido del artículo 35 TFUE.

Sobre la justificación de la medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, en el sentido del artículo 35 TFUE

- 34 Una medida nacional contraria al artículo 35 TFUE puede estar justificada por alguna de las razones mencionadas en el artículo 36 TFUE, así como por exigencias imperativas de interés general, siempre que el objetivo que persigue dicha medida sea legítimo y esta última sea proporcionada respecto a ese objetivo (véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Gysbrechts y Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, apartado 45). Corresponde a las autoridades nacionales indicar las razones que pueden justificar tales medidas como prohibiciones constitutivas de una excepción a la libre circulación de mercancías.
- 35 En el presente asunto, el Gobierno rumano alegó, en primer lugar, de manera general, en sus observaciones escritas, que los artículos 23, apartado 1, y 28, letra c), de la Ley relativa a la

Electricidad y al Gas Natural fueron introducidos para garantizar la transparencia de la celebración de contratos en un mercado funcional, fomentando la competencia leal y la facilidad de acceso de los diferentes suministradores, con el fin de garantizar a los consumidores la seguridad del abastecimiento energético. A continuación, en la vista, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal de Justicia, dicho Gobierno precisó que la citada Ley persigue el objetivo de proteger la seguridad del abastecimiento energético.

- 36 Pues bien, el Tribunal de Justicia ha declarado que la protección de la seguridad del abastecimiento energético puede quedar comprendida entre las razones de seguridad pública, en el sentido del artículo 36 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 1984, *Campus Oil y otros*, 72/83, EU:C:1984:256, apartado 34).
- 37 A la luz de estos elementos debe apreciarse si una normativa nacional, que se interpreta en el sentido de que los productores nacionales de electricidad están obligados a ofrecer la totalidad de la electricidad disponible en las plataformas gestionadas por el único operador designado para los servicios de negociación del mercado de la electricidad nacional, es proporcionada al legítimo objetivo perseguido. Para ello, es necesario comprobar no solo que los medios elegidos sean apropiados para garantizar la realización de ese objetivo, sino también que no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo (sentencia de 16 de diciembre de 2008, *Gysbrechts y Santurel Inter*, C-205/07, EU:C:2008:730, apartado 51).
- 38 Por lo que respecta a la capacidad de esa normativa para alcanzar el objetivo de seguridad del abastecimiento de electricidad, cabe señalar que la obligación impuesta a los productores de electricidad nacionales de ofrecer toda la electricidad disponible en las plataformas de negociación gestionadas por el único operador designado para los servicios de negociación del mercado de la electricidad nacional, al prohibir las negociaciones bilaterales entre esos productores y sus clientes, no resulta, como tal, inapropiada para garantizar el objetivo de seguridad del abastecimiento de electricidad, en la medida en que pretende garantizar que la electricidad disponible esté orientada en mayor medida al consumo interno.
- 39 Dicho esto, es necesario recordar que una medida restrictiva solo es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado si responde efectivamente al propósito de lograrlo de forma coherente y sistemática (sentencia de 23 de diciembre de 2015, *Scotch Whisky Association y otros*, C-333/14, EU:C:2015:845, apartado 37).
- 40 Pues bien, como señaló el Abogado General en el punto 78 de sus conclusiones, el hecho de que los intermediarios puedan comprar la electricidad en el mercado mayorista para, seguidamente, sin restricciones análogas a las impuestas a los productores, exportarla a otros Estados miembros, revela la incoherencia de la medida en cuestión con el objetivo perseguido. En efecto, si, como señala el Gobierno rumano, las exportaciones directas de electricidad ponen en peligro la seguridad del abastecimiento de electricidad, tal riesgo existe tanto si las exportaciones son efectuadas por los productores como por los intermediarios.
- 41 Por lo que respecta a la cuestión de si la normativa controvertida en el litigio principal no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo que persigue, el Gobierno rumano alega que las negociaciones bilaterales entrañan una distorsión del mercado de la electricidad, en particular cuando el productor posee una cuota importante de ese mercado, como parece ser el caso de Hidroelectrica. Según dicho Gobierno, las exportaciones directas de electricidad tienen una incidencia negativa en la disponibilidad de la electricidad en el mercado nacional y en la evolución del precio de la electricidad. Por ello, la obligación de ofrecer la totalidad de la electricidad disponible en las plataformas de negociación gestionadas por el único operador designado de este mercado es, a su juicio, proporcionada, habida cuenta del riesgo que crearía la negociación no transparente y discriminatoria de la electricidad.
- 42 Sin embargo, como señaló el Abogado General en los puntos 73 y 74 de sus conclusiones, la obligación de ofrecer toda la electricidad disponible en las plataformas de negociación gestionadas por el único operador designado para los servicios de negociación del mercado de la electricidad nacional, como medida destinada a evitar la incidencia negativa de las exportaciones directas en la evolución del precio de la electricidad en el mercado nacional, va más allá de lo necesario para garantizar la seguridad del abastecimiento de electricidad.
- 43 En efecto, la garantía del abastecimiento de electricidad no significa la garantía del abastecimiento de electricidad al mejor precio. Las consideraciones de orden puramente económico y mercantil que subyacen a la normativa nacional controvertida en el litigio principal no forman parte de las razones de seguridad pública, en el sentido del artículo 36 TFUE, ni de las exigencias de interés general que

permiten justificar las restricciones cuantitativas a la exportación o las medidas de efecto equivalente. Si tales consideraciones pudieran justificar la prohibición de exportar directamente electricidad, se cuestionaría el propio principio del mercado interior.

- 44 Por lo que respecta al riesgo que para el abastecimiento del mercado nacional entrañaría, según el Gobierno rumano, la negociación no transparente y discriminatoria de la electricidad, procede señalar que, en el presente asunto, existen medidas menos restrictivas de la libertad de circulación de la electricidad en el mercado interior que la normativa nacional controvertida en el litigio principal.
- 45 En efecto, como señaló el Abogado General en los puntos 64 a 70 de sus conclusiones, tales medidas están previstas, en particular, en los artículos 7 a 9 del Reglamento n.º 1227/2011 y en los artículos 36 a 38 de la Directiva 2009/72. Esas disposiciones establecen mecanismos de cooperación entre las autoridades reguladoras nacionales en materia de control de los mercados mayoristas de la energía y prevén normas destinadas a reforzar la transparencia y la integridad de ese mercado.
- 46 De lo anterior resulta que la obligación impuesta a los productores nacionales de electricidad de ofrecer la totalidad de la electricidad disponible en las plataformas gestionadas por el único operador designado para los servicios de negociación del mercado de la electricidad nacional va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.
- 47 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que los artículos 35 TFUE y 36 TFUE deben interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que, tal como la interpreta la autoridad encargada de su aplicación, obliga a los productores nacionales de electricidad a ofrecer la totalidad de la electricidad disponible en las plataformas gestionadas por el único operador designado para los servicios de negociación del mercado de la electricidad nacional constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación, que no puede justificarse por razones de seguridad pública vinculadas a la seguridad del abastecimiento de energía en la medida en que esa normativa no es proporcionada al objetivo perseguido.

Costas

- 48 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 en el 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 Cuarta) declara:

Los artículos 35 TFUE y 36 TFUE deben interpretarse en el sentido de que una normativa nacional que, tal como la interpreta la autoridad encargada de su aplicación, obliga a los productores nacionales de electricidad a ofrecer la totalidad de la electricidad disponible en las plataformas gestionadas por el único operador designado para los servicios de negociación del mercado de la electricidad nacional constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la exportación, que no puede justificarse por razones de seguridad pública vinculadas a la seguridad del abastecimiento de energía en la medida en que esa normativa no es proporcionada al objetivo perseguido.

Firmas

* Lengua de procedimiento: rumano.