

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentada el 3 de abril de 2025 (1)

Asunto C-87/24

**AS Gaso,
AS Conexus Baltic Grid
contra
Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo, Letonia)]

« Procedimiento prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Energía — Directiva 2009/73/CE — Normas comunes para el mercado interior del gas natural — Artículo 41, apartado 8 — Concepto de “incentivo adecuado” — Reglamento (CE) n.º 715/2009 — Acceso a las redes de transporte de gas natural — Artículo 13, apartado 1 — Concepto de “rentabilidad adecuada de las inversiones” — Tarifas de acceso a las redes — Metodología establecida por la autoridad reguladora nacional — Tasa de rentabilidad del capital a efectos del cálculo de las tarifas — Criterios que deben tenerse en cuenta para fijar dichas tarifas »

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial, planteada por la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo, Letonia), tiene por objeto la interpretación del artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73/CE (2) y del artículo 13 del Reglamento (CE) n.º 715/2009. (3)

2. Esta petición se ha presentado en el contexto de sendos recursos de anulación interpuestos, por un lado, por Gaso AS, sociedad letona gestora de la red de distribución de gas natural en Letonia, y, por el otro, por Conexus Baltic Grid AS, sociedad letona gestora de la red de transporte de gas natural y de almacenamientos de dicho gas en ese mismo Estado miembro (en lo sucesivo, conjuntamente, «demandantes»), contra una decisión adoptada por la Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (Comisión Reguladora de los Servicios Públicos, Letonia; en lo sucesivo, «autoridad reguladora letona»), mediante la cual esta última fijó la tasa de rentabilidad del capital de la red de transporte de gas natural, de la red de distribución de gas natural y del almacenamiento de gas natural a efectos del cálculo de las tarifas de acceso (en lo sucesivo, «Decisión controvertida»).

3. Más concretamente, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, sobre la interpretación de los conceptos de «incentivo adecuado», en el sentido del artículo 41, apartado 8, de la

Directiva 2009/73, y de «rentabilidad adecuada de las inversiones», en el sentido del artículo 13, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 715/2009, así como sobre la manera en que una autoridad nacional reguladora del mercado del gas natural, al calcular y determinar las tarifas de acceso a las redes de transporte, a las redes de distribución y a las instalaciones de almacenamiento de gas natural, debe garantizar a los gestores de dichas redes e instalaciones tal incentivo adecuado o tal rentabilidad adecuada de las inversiones.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2009/73

4. A tenor de los considerandos 23, 25, 30 y 32 de la Directiva 2009/73:

«(23) Es necesario adoptar nuevas medidas para garantizar tarifas transparentes y no discriminatorias de acceso al transporte. Estas tarifas deberán ser aplicables sin discriminación a todos los usuarios [...].

[...]

(25) El acceso no discriminatorio a la red de distribución determina el acceso a los consumidores al nivel minorista. [...]

[...]

(30) Es preciso, para un adecuado funcionamiento del mercado interior del gas natural, que los reguladores de la energía puedan tomar decisiones sobre todas las cuestiones de reglamentación pertinentes y que sean totalmente independientes de cualquier otro interés público o privado. Ello no impedirá un control jurisdiccional ni una supervisión parlamentaria conforme al Derecho constitucional de los Estados miembros. [...]

[...]

(32) Las autoridades reguladoras nacionales deben poder fijar o aprobar las tarifas, o las metodologías de cálculo de las mismas, en función de una propuesta del gestor o los gestores de la red de transporte o distribución o de gas natural licuado (GNL), o en función de una propuesta acordada entre estos últimos y los usuarios de la red. Al llevar a cabo dichas tareas, las autoridades reguladoras nacionales deben velar por que las tarifas de transporte y distribución no sean discriminatorias y reflejen los costes, y tomar en consideración los costes marginales de la red evitados a largo plazo merced a las medidas de gestión de la demanda.»

5. El artículo 1 de dicha Directiva, titulado «Contenido y ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1:

«La presente Directiva establece normas comunes en materia de transporte, distribución, suministro y almacenamiento de gas natural. Define las normas relativas a la organización y funcionamiento del sector del gas natural, el acceso al mercado, los criterios y procedimientos aplicables a la concesión de las autorizaciones para el transporte, la distribución, el suministro y el almacenamiento de gas natural, así como la explotación de las redes.»

6. El artículo 2 de la citada Directiva, titulado «Definiciones», está formulado en los siguientes términos:

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

[...]

4) “gestor de la red de transporte”: toda persona física o jurídica que realice la actividad de transporte y sea responsable de la explotación, el mantenimiento y, en caso necesario, el desarrollo de la red de transporte en una zona determinada [...];

[...]

6) “gestor de la red de distribución”: toda persona física o jurídica que realice la actividad de distribución y sea responsable de la explotación, el mantenimiento y, en caso necesario, el desarrollo de la red de distribución en una zona determinada, así como, en su caso, de sus interconexiones con otras redes [...];

[...]

9) “instalación de almacenamiento”: una instalación utilizada para el almacenamiento de gas natural de la que sea propietaria o de cuya explotación se haga cargo una compañía de gas natural, incluida la parte de las instalaciones de GNL destinada al almacenamiento [...];

10) “gestor de almacenamientos”: cualquier persona física o jurídica que realice la actividad de almacenamiento y sea responsable de la explotación de una instalación de almacenamiento;

[...]»

7. El artículo 39 de la misma Directiva, titulado «Designación e independencia de las autoridades reguladoras», establece, en su apartado 4, lo siguiente:

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

- a) sea jurídicamente distint[a] y funcionalmente independiente de cualquier otra entidad pública o privada;
- b) garantice que su personal y los encargados de su gestión:
 - i) actúen con independencia de cualquier interés comercial, y
 - ii) no pidan ni acepten instrucciones directas de ningún gobierno ni ninguna otra entidad pública o privada para el desempeño de sus funciones reguladoras. [...]

8. El artículo 40 de la Directiva 2009/73, titulado «Objetivos generales de la autoridad reguladora», dispone:

«En el ejercicio de las funciones reguladoras especificadas en la presente Directiva, la autoridad reguladora tomará todas las medidas razonables para contribuir, en el marco de sus obligaciones y competencias tal como establece el artículo 41, en estrecha consulta con otros organismos nacionales pertinentes, incluidas las autoridades responsables en materia de competencia, y sin perjuicio de las competencias de estos, a los siguientes objetivos:

[...]

f) asegurar que se dan a los gestores y usuarios de redes los incentivos adecuados tanto a corto como a largo plazo, para aumentar la eficiencia de las prestaciones de la red y fomentar la integración del mercado;

[...]»

9. El artículo 41 de dicha Directiva, titulado «Obligaciones y competencias de la autoridad reguladora», tiene el siguiente tenor:

«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;

[...]

- n) supervisar y revisar las condiciones de acceso al almacenamiento, al gas almacenado en los gasoductos y a otros servicios auxiliares conforme a lo dispuesto en el artículo 33. En caso de que el régimen de acceso al almacenamiento esté definido con arreglo al artículo 33, apartado 3, esta función excluirá la revisión de las tarifas;

[...]

6. Las autoridades reguladoras se encargarán de fijar o aprobar, con la suficiente antelación respecto de su entrada en vigor, como mínimo las metodologías utilizadas para calcular o establecer las condiciones para:

- a) la conexión y el acceso a las redes nacionales, incluyendo las tarifas de transporte y distribución, así como las condiciones y tarifas para el acceso a las instalaciones de GNL. Estas tarifas o metodologías permitirán realizar las inversiones necesarias en las redes e instalaciones de GNL de forma que quede garantizada la viabilidad de las redes e instalaciones de GNL;

[...]

8. Al establecer o aprobar las tarifas o metodologías y servicios de balance, las autoridades reguladoras garantizarán que se conceda a los gestores de red de transporte y distribución un incentivo adecuado, tanto a corto como a largo plazo, para aumentar la eficiencia, fomentar la integración del mercado y la seguridad del suministro, y sostener las actividades de investigación conexas.

[...]

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.

[...]»

2. Reglamento n.º 715/2009

10. Los considerandos 7 y 8 del Reglamento n.º 715/2009 prevén:

«(7) Es necesario precisar los criterios de fijación de las tarifas de acceso a la red, para garantizar que cumplen plenamente el principio de no discriminación y que responden a las necesidades del buen funcionamiento del mercado interior, que tienen plenamente en cuenta la integridad del sistema y que reflejan los costes reales incurridos, en la medida en que dichos costes correspondan a los de un gestor de redes eficiente y estructuralmente comparable y sean transparentes, incluyendo al mismo tiempo una rentabilidad adecuada de las inversiones, y teniendo en cuenta, cuando proceda, la evaluación comparativa de las tarifas efectuada por las autoridades reguladoras.

(8) En el cálculo de las tarifas de acceso a la red es importante tener en cuenta los costes reales en que se haya incurrido, en la medida en que dichos costes correspondan a los de un gestor de redes eficiente y estructuralmente comparable y sean transparentes, así como la necesidad de proporcionar una rentabilidad adecuada a las inversiones e incentivos para la construcción de nuevas infraestructuras, de forma que se incluya un tratamiento normativo especial para las nuevas inversiones, como prevé la Directiva 2009/73 [...]

11. El artículo 1 de dicho Reglamento, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», dispone:

«El presente Reglamento tiene por objeto:

- a) establecer normas no discriminatorias sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural, teniendo en cuenta las características especiales de los mercados nacionales y regionales, con el fin de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior del gas;
- b) establecer normas no discriminatorias sobre las condiciones de acceso a las instalaciones de GNL y a las instalaciones de almacenamiento, teniendo en cuenta las características especiales de los mercados nacionales y regionales,

[...]

Los objetivos mencionados en el párrafo primero incluirán la fijación de principios armonizados para las tarifas de acceso a la red o de sus métodos de cálculo, pero no para el acceso a las instalaciones de almacenamiento [...]

[...]»

12. El artículo 13 del citado Reglamento, titulado «Tarifas de acceso a las redes», preceptúa en su apartado 1, párrafos primero y tercero:

«Las tarifas, o los métodos para calcularlas, aplicadas por los gestores de redes de transporte, y aprobadas por las autoridades reguladoras de conformidad con el artículo 41, apartado 6, de la Directiva [2009/73], así como las tarifas publicadas conforme a lo dispuesto en el artículo 32, apartado 1, de [esta] Directiva serán transparentes, tendrán en cuenta las necesidades de integridad de la red y su mejora y reflejarán los costes reales en que se haya incurrido, en la medida en que dichos costes correspondan a los de un gestor de redes eficiente y estructuralmente comparable y sean transparentes, incluyendo al mismo tiempo una rentabilidad adecuada de las inversiones, y tendrán debidamente en cuenta, en su caso, la evaluación comparativa de tarifas efectuada por las autoridades reguladoras. Las tarifas, o las metodologías para calcularlas, se aplicarán de forma no discriminatoria.

[...]

Las tarifas, o las metodologías para calcularlas, deberán favorecer la competencia y el comercio eficiente del gas, al mismo tiempo que evitarán las subvenciones cruzadas entre los usuarios de la red y proporcionarán incentivos para la inversión y mantenimiento o creación de la interoperabilidad de las redes de transporte.»

3. Reglamento (UE) 2017/460

13. De conformidad con el artículo 1 del Reglamento (UE) 2017/460, (4) titulado «Objeto», dicho Reglamento establece un código de red que fija las normas de armonización de las estructuras tarifarias de transporte de gas, incluidas las normas sobre la aplicación de una metodología de precios de referencia, los correspondientes requisitos de publicación y de consulta, así como el cálculo de los precios de reserva para productos estándar de capacidad.

14. El artículo 30 de dicho Reglamento, titulado «Información que deberá publicarse antes del período tarifario», dispone en su apartado 1:

«La autoridad reguladora nacional, o el gestor o los gestores de red de transporte, según decida la autoridad reguladora nacional, publicarán la siguiente información [...]:

[...]

- b) la siguiente información:

[...]

- iii) los parámetros siguientes:

[...]

2) coste del capital y su metodología de cálculo;

[...]

5) los mecanismos de incentivos y los objetivos de eficiencia;

6) los índices de inflación.

[...]»

B. Derecho letón

1. Ley de Reguladores de los Servicios Públicos

15. De conformidad con el artículo 7, apartado 2, de la likums «Par sabiedrisko pakalpojumu regulatoriem» (Ley de Reguladores de los Servicios Públicos), de 19 de octubre de 2000, (5) la autoridad reguladora letona es un organismo de Derecho público, independiente desde un punto de vista institucional y funcional, que dispone de autonomía para ejecutar su presupuesto aprobado por ley. Una de sus funciones es regular la prestación de servicios públicos en el ámbito del suministro de gas natural.

16. El artículo 9, apartado 1, punto 2, de esta Ley establece que la autoridad reguladora letona adoptará la metodología de cálculo y fijación de las tarifas o de las tarifas máximas, así como las modalidades de aplicación de las tarifas o de las tarifas máximas, a menos que la legislación sectorial específica establezca otros principios para la fijación de las tarifas. El artículo 9, apartado 2, de dicha Ley precisa que, en el marco de sus competencias, la referida autoridad adoptará, de manera autónoma, decisiones y actos administrativos vinculantes para los prestadores y usuarios de los servicios públicos de que se trate.

17. En virtud del artículo 20, apartado 1, de la misma Ley, las tarifas se fijarán a un nivel tal que el pago de dichas tarifas por los usuarios cubra los costes económicamente justificados del servicio público y garantice la rentabilidad de dicho servicio, a menos que la legislación sectorial específica establezca otros principios para la fijación de las tarifas. En caso de modificación de los elementos que afectan a las tarifas, como la rentabilidad, la autoridad reguladora letona podrá iniciar un procedimiento de revisión tarifaria y exigir al prestador del servicio público que presente, en un plazo determinado, un proyecto de tarifas acompañado de una justificación de los costes.

2. Decisión sobre la metodología adoptada por la autoridad reguladora letona

18. El 13 de agosto de 2018, el Consejo de la autoridad reguladora letona adoptó la decisión n.º 1/23 por la que se establece la metodología de cálculo de la tasa de rentabilidad del capital (en lo sucesivo, «Decisión sobre la metodología»). (6) Esta Decisión estableció las modalidades de cálculo y de aplicación de la tasa de rentabilidad del capital para la elaboración de proyectos de tarifas de los servicios regulados, incluidos los servicios de red de gas natural. Define, en particular, la fórmula de cálculo de la tasa media ponderada de rentabilidad del capital en términos reales.

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

19. El 20 de agosto de 2020, la autoridad reguladora letona adoptó, con arreglo a la Decisión sobre la metodología, la Decisión controvertida, en la que determinaba que, en 2021, los gestores de almacenamientos y de las redes de transporte y de distribución de gas natural debían aplicar la tasa media ponderada de rentabilidad del capital en términos reales. De este modo, conforme a la Decisión controvertida, la tasa de rentabilidad del capital aplicable a los operadores comprendidos, sobre la base de los datos del primer informe anual disponible, en la categoría de las medianas o grandes empresas, era del 2,65 %. (7)

20. Según dicha autoridad, las tasas de rentabilidad del capital fijadas para las empresas incluidas en la categoría de las medianas o grandes empresas se ajustaban a la situación de los mercados financieros y tenían debidamente en cuenta los riesgos asociados a la obtención de financiación, de modo que permitían a los gestores de almacenamientos y de las redes de transporte y de distribución de gas natural contraer préstamos, invertir en la renovación y el desarrollo de la red de gas natural y obtener una rentabilidad razonable, al tiempo que garantizaban a los usuarios la posibilidad de recibir servicios públicos ininterrumpidos, fiables y de calidad cuyas tarifas correspondían a costes económicamente justificados.

21. Tras la adopción de la Decisión controvertida, Gaso, gestora de la red de distribución de gas natural en Letonia, y Conexus Baltic Grid, gestora de la red de transporte y del almacenamiento de dicho gas en ese Estado miembro, interpusieron sendos recursos ante la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo), órgano jurisdiccional remitente, por los que solicitaban la anulación de dicha Decisión.

22. En apoyo de sus recursos, las demandantes alegan, en esencia, que la autoridad reguladora letona se extralimitó en sus competencias, incurrió en graves errores materiales y de procedimiento en la determinación de los criterios utilizados para calcular la tasa de rentabilidad del capital e incumplió su obligación de motivación al fijar una tasa de rentabilidad del capital anormalmente baja. En su opinión, la Decisión controvertida infringe, en particular, la Directiva 2009/73, que impone a las autoridades reguladoras competentes de los Estados miembros la obligación de promover, en particular, el desarrollo y el funcionamiento del mercado del gas natural concediendo a los inversores incentivos suficientes para realizar las inversiones necesarias en infraestructuras. Del mismo modo, consideran que dicha Decisión es contraria al Reglamento n.º 715/2009, que exige que las autoridades reguladoras tengan en cuenta, al fijar las tarifas, una rentabilidad adecuada de las inversiones realizadas.

23. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente observa, en primer lugar, que los artículos 40, letra f), y 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73, así como el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 715/2009, en relación con los considerandos 7 y 8 de este, son aplicables al litigio principal.

24. En segundo lugar, señala que, si bien es cierto que de las citadas disposiciones resulta que los Estados miembros deben incluir una «rentabilidad adecuada de las inversiones» en la determinación de las tarifas de acceso a las redes de transporte de gas natural, dicho órgano jurisdiccional no dispone de orientaciones claras para evaluar la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la metodología adoptada por la autoridad reguladora letona para fijar la tasa de rentabilidad del capital aplicada en el litigio principal.

25. El órgano jurisdiccional remitente indica, en tercer lugar, que, aunque el contenido de las disposiciones de la Directiva 2009/73 no sea suficientemente claro, la Ley de Reguladores de los Servicios Públicos establece un marco normativo que no contiene ninguna disposición que se corresponda con las de dicha Directiva, en particular, con su artículo 40, que define los objetivos generales de la autoridad reguladora, ni con su artículo 41, que establece las obligaciones y las competencias de dicha autoridad. A este respecto, precisa que, con toda probabilidad, el artículo 20, apartado 1, de la Ley, en virtud del cual la autoridad reguladora letona adoptó la Decisión controvertida, no abarca todos los objetivos previstos en las referidas disposiciones. Por consiguiente, se plantea la cuestión de si las disposiciones de la citada Directiva han sido correctamente transpuestas al Derecho letón.

26. En cuarto y último lugar, dicho órgano jurisdiccional expresa sus dudas, a la luz de las disposiciones de la Directiva 2009/73 y del Reglamento n.º 715/2009, en cuanto a la aplicabilidad del artículo 13, apartado 1, de este Reglamento a la tarifa de acceso a las instalaciones de almacenamiento de gas natural, cuya gestión corresponde en el presente asunto a Conexus Baltic Grid. En efecto, a su entender, el artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento, que establece las condiciones que deben cumplir las tarifas aplicadas por los gestores de redes de transporte y aprobadas por las autoridades reguladoras de conformidad con el artículo 41, apartado 6, de la Directiva 2009/73, y las tarifas publicadas con arreglo al artículo 32, apartado 1, de esta Directiva, se aplica únicamente a las tarifas

del servicio de red de transporte de gas natural y no comprende la fijación de las tarifas relativas a las instalaciones de almacenamiento de gas.

27. En estas circunstancias, la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo, Letonia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Se opone el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 a una normativa nacional que no impone a la autoridad reguladora, cuando calcula tarifas o establece metodologías, la obligación de justificar la manera en que se garantiza a los gestores de las redes de transporte y distribución la concesión de un incentivo adecuado, tanto a corto como a largo plazo, para aumentar la eficiencia, fomentar la integración del mercado y la seguridad del suministro, y sostener las actividades de investigación conexas?
- 2) ¿Es conforme con el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 interpretar una normativa nacional en el sentido de que se garantiza la concesión de un incentivo adecuado, tanto a corto como a largo plazo, para aumentar la eficiencia, fomentar la integración del mercado y la seguridad del suministro, y sostener las actividades de investigación conexas, cuando el pago de las tarifas por los usuarios solo cubre los costes del servicio público económicamente justificados y se garantiza la rentabilidad, al menos en una cuantía mínima?
- 3) ¿Es conforme con los objetivos definidos en el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 una normativa nacional que, al establecer un “incentivo adecuado, tanto a corto como a largo plazo” e incentivos “para el fomento de la integración del mercado, la seguridad del suministro y las actividades de investigación” no prevé que se tengan en cuenta los principios aceptados en el ámbito financiero para la determinación de la tasa media ponderada de rentabilidad del capital, que toman en consideración empresas comparables que operan en el mercado libre?
- 4) Al interpretar los conceptos de “rentabilidad adecuada de las inversiones”, en el sentido del artículo 13 del Reglamento [n.º 715/2009], y de “incentivos para la inversión”, a efectos del artículo 41 de la Directiva 2009/73, ¿debe la autoridad reguladora guiarse por el concepto de tasa media de rentabilidad del capital [coste medio ponderado del capital (CMPC)] aceptado en el ámbito financiero y por la metodología empleada para su determinación?
- 5) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿puede legítimamente la autoridad reguladora apartarse de la metodología empleada en el ámbito financiero para determinar la tasa media de rentabilidad del capital y ajustar dicha tasa como considere oportuno?
- 6) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión anterior, ¿puede legítimamente la autoridad reguladora ajustar la tasa media de rentabilidad del capital de modo que su cálculo tenga en cuenta una prima por tamaño basada en los costes de endeudamiento de las otras empresas en la economía del Estado miembro?
- 7) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión, ¿puede legítimamente la autoridad reguladora ajustar la tasa media de rentabilidad del capital de modo que no tenga que compensar al gestor de redes de transporte o de almacenamiento de gas natural por el aumento de la inflación durante el período tarifario anterior?
- 8) En caso de respuesta afirmativa a la quinta pregunta, y en el supuesto de que el gestor de la red no esté de acuerdo con la cuantía de la tasa media de rentabilidad del capital propuesta por la autoridad reguladora o con los elementos en los que se basa, ¿debería la autoridad reguladora, a la hora de determinar la tasa media de rentabilidad del capital CMPC, recurrir a un tercero independiente para la evaluación de la cuantía adecuada de la tasa?
- 9) ¿Es contrario a los objetivos definidos en el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 un procedimiento de fijación de tarifas en el que la tasa media de rentabilidad del capital es determinada por la autoridad reguladora y en el que el gestor de la red de transporte o de almacenamiento de gas natural no tiene derecho a ajustar dicho cálculo en función de los indicadores individuales de la empresa del gestor de la red?

10) ¿Debe interpretarse el artículo 1, [párrafo primero,] letra b), del Reglamento [n.º 715/2009], en relación con el párrafo segundo de ese mismo artículo, en el sentido de que los considerandos 7 y 8 y el artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento son aplicables a las instalaciones de almacenamiento de gas natural y a las tarifas fijadas por la autoridad reguladora si el acceso a las instalaciones de almacenamiento de gas natural licuado está regulado?»

28. Han presentado observaciones escritas Gaso, Conexus Baltic Grid, la autoridad reguladora letona y la Comisión Europea. En la vista que se celebró el 15 de enero de 2025 se oyeron los informes orales de estas partes.

IV. Análisis

A. Sobre la admisibilidad

29. Antes de proceder al análisis de las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, procede examinar las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la autoridad reguladora letona.

30. En primer término, según dicha autoridad, la *primera* cuestión prejudicial es hipotética y no se refiere a la interpretación del Derecho de la Unión, sino del Derecho nacional. A su parecer, esta cuestión se basa en la premisa errónea de que dicha autoridad está exenta de la obligación de motivar tanto la metodología de cálculo de la tasa de rentabilidad del capital como las propias tasas de rentabilidad. Sin embargo, afirma que esto no es lo que sucede en el presente asunto, puesto que el Derecho nacional le impone la obligación de motivar sus decisiones. (8)

31. En segundo término, por lo que respecta a las cuestiones prejudiciales *segunda a sexta*, la autoridad reguladora letona sostiene que estas están formuladas en términos demasiado generales y no se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, sino a su aplicación. Alega, por otra parte, que tanto el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 como el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 715/2009 solo imponen a las autoridades reguladoras el objetivo que debe alcanzarse, dejándoles la libertad de elegir los medios o métodos para lograrlo. Pues bien, según dicha autoridad, esta elección, que suscita las dudas del órgano jurisdiccional remitente, no es una cuestión de interpretación del Derecho de la Unión, sino de aplicación de este, que es competencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, y no del Tribunal de Justicia.

32. En tercer término, la mencionada autoridad aduce que, al igual que la primera cuestión prejudicial, las cuestiones prejudiciales *segunda, octava y novena* no versan sobre la interpretación del Derecho de la Unión, sino del Derecho nacional.

33. En cuarto término, la referida autoridad considera que las cuestiones prejudiciales *cuarta a octava* no tienen, por su parte, relación alguna con la situación descrita en el litigio principal y, por tanto, no responden a una necesidad objetiva a efectos de la decisión que haya de adoptarse para la resolución de este, en particular habida cuenta de que Conexus Baltic Grid, en su condición de gestora de almacenamientos de gas natural, no está sujeta al artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 715/2009, que no se aplica a tales instalaciones.

34. A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, las cuestiones sobre 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. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para responder adecuadamente a las cuestiones que se le hayan planteado. (9) Pues bien, esto no sucede en el presente asunto, de modo que la objeción basada en la inaplicabilidad de las disposiciones del Derecho de la Unión citadas por el órgano jurisdiccional remitente en el litigio principal no se refiere a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, sino al fondo de las

cuestiones. (10) Por otra parte, me parece necesario precisar que, en su remisión prejudicial, el citado órgano jurisdiccional ha identificado de forma clara las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita para poder resolver el litigio de que conoce.

35. Por tanto, habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede desestimar las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la autoridad reguladora letona y proceder al análisis del fondo del asunto.

B. Sobre el fondo

36. Mediante sus diez cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, en primer lugar, sobre el ámbito de aplicación material de las normas tarifarias del sector del gas natural (*cuestiones prejudiciales séptima, novena y décima*); en segundo lugar, sobre la interpretación de los conceptos de «incentivo adecuado», en el sentido del artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73, y de «rentabilidad adecuada de las inversiones», en el sentido del artículo 13, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 715/2009 (*cuestiones prejudiciales primera y segunda*), y, en tercer lugar, sobre la manera en que la autoridad nacional reguladora del mercado del gas natural, al calcular y fijar las tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución y a las instalaciones de almacenamiento de gas natural, debe garantizar que a los gestores de dichas redes e instalaciones se les conceda tal incentivo o tal rendimiento adecuado de las inversiones (*cuestiones prejudiciales tercera a novena*).

37. Así pues, examinaré las cuestiones prejudiciales planteadas agrupándolas en tres conjuntos de cuestiones.

1. Sobre el ámbito de aplicación material de las normas tarifarias en el sector del gas natural (cuestiones prejudiciales séptima, novena y décima)

38. Mediante sus cuestiones prejudiciales séptima, novena y décima, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, sobre el ámbito de aplicación material de las normas tarifarias del sector del gas natural y, más concretamente, sobre si el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 y el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 715/2009 deben interpretarse en el sentido de que se aplican no solo a los gestores de esas redes, sino también a las instalaciones de almacenamiento de gas natural. (11)

39. Con carácter preliminar, cabe observar que la Decisión controvertida fijó una tasa de rentabilidad del capital idéntica para Gaso, como gestora de la red de distribución de gas natural en Letonia, y para Conexus Baltic Grid, como gestora de almacenamientos y de la red de transporte de gas natural. Por consiguiente, se plantea la cuestión de si la autoridad reguladora letona aplicó acertadamente a las instalaciones de almacenamiento de gas natural la misma metodología que se emplea para calcular la tarifa aplicable a los gestores de red.

40. A este respecto, he de señalar que, si bien es cierto que las actividades de transporte, distribución y suministro de gas natural, por un lado, y de almacenamiento, por el otro, están comprendidas en el ámbito de aplicación tanto de la Directiva 2009/73 (12) como del Reglamento n.º 715/2009, el Derecho de la Unión establece una distinción, en algunos casos, entre las «redes» y las «instalaciones de almacenamiento», de modo que el conjunto de disposiciones aplicables a los gestores de redes de distribución y transporte de gas natural no se aplican necesariamente a los gestores de almacenamientos de gas natural. (13)

41. Esto es lo que sucede, en particular, con las normas de tarificación aplicables a los gestores de redes.

42. Más concretamente, la Directiva 2009/73, en su artículo 41, apartado 1, letra a), atribuye a las autoridades reguladoras nacionales la misión de «establecer o aprobar, de conformidad con criterios transparentes, las tarifas de transporte o distribución, o sus metodologías». (14) El artículo 41, apartado 6, letra a), de dicha Directiva precisa que las referidas autoridades se encargarán de fijar o aprobar como mínimo las metodologías utilizadas para calcular o establecer las condiciones de acceso a las *redes* nacionales, incluyendo las tarifas de transporte y distribución.

43. Por lo que respecta al Reglamento n.º 715/2009, aplicable al transporte de gas natural, su artículo 1, relativo a las tarifas y a sus métodos de cálculo, excluye expresamente de su ámbito de aplicación las instalaciones de almacenamiento.

44. De ello se deduce que las normas de tarificación previstas en el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 y en el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 715/2009 se aplican únicamente a las «redes» y no a las «instalaciones de almacenamiento de gas».

45. Ahora bien, ello no significa que los principios de determinación de las tarifas de red no puedan ser pertinentes a efectos de la fijación de las tarifas de almacenamiento. Ciertamente, aunque estos principios no sean directamente aplicables a las instalaciones de almacenamiento, debo precisar que las disposiciones de la Directiva 2009/73 y del Reglamento n.º 715/2009 no prohíben que las autoridades reguladoras nacionales extiendan a las instalaciones de almacenamiento los principios tarifarios aplicables a las «redes». (15)

46. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo responder a las cuestiones prejudiciales séptima, novena y décima que el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 y el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 715/2009 deben interpretarse en el sentido de que no se aplican, en principio, a las instalaciones de almacenamiento de gas natural, si bien las autoridades reguladoras nacionales pueden aplicar por analogía los principios generales previstos en dichas disposiciones al control de las tarifas de acceso al almacenamiento.

2. *Sobre la interpretación de los conceptos de «incentivo adecuado» en el sentido del artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 y de «rentabilidad adecuada de las inversiones» en el sentido del artículo 13, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 715/2009 (cuestiones prejudiciales primera y segunda)*

47. Mediante sus dos primeras cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional según la cual la concesión de un «incentivo adecuado», en el sentido de dicha disposición, queda garantizada cuando el pago de las tarifas por los usuarios solo cubre los costes del servicio público económicamente justificados y se garantiza la rentabilidad, al menos en una cuantía mínima, sin que se imponga a la autoridad reguladora nacional la obligación de justificar la manera en que se garantiza la concesión de dicho «incentivo adecuado». (16)

48. A este respecto, en virtud del artículo 41, apartado 6, letra a), de la Directiva, las autoridades reguladoras se encargarán de fijar o aprobar las metodologías utilizadas para calcular o establecer las condiciones de acceso a las redes nacionales de gas natural, incluyendo las tarifas de transporte y distribución. Según esta disposición, dichas tarifas permitirán realizar las *inversiones necesarias para garantizar la viabilidad* de las redes. El artículo 41, apartado 8, de la referida Directiva precisa que, «al establecer o aprobar las tarifas o metodologías [...], las autoridades reguladoras garantizarán que se conceda a los gestores de red de transporte y distribución *un incentivo adecuado*, tanto a corto como a largo plazo, para aumentar la eficiencia, fomentar la integración del mercado y la seguridad del suministro, y sostener las actividades de investigación conexas». (17)

49. Así pues, del tenor de estas disposiciones resulta que la misma Directiva impone a las autoridades reguladoras nacionales la obligación de prever, bien en el momento de la adopción de la metodología de cálculo de las tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de gas natural o bien en el de la fijación concreta de dichas tarifas, además del cálculo de los costes soportados por los gestores de dichas redes para garantizar el acceso a estas, por un lado, que se realicen las inversiones necesarias para garantizar la viabilidad de las citadas redes y, por el otro, que se conceda el *incentivo adecuado* para garantizar la financiación de los objetivos enumerados en el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73.

50. Conviene señalar que, en el presente asunto, la normativa nacional y, en particular, el artículo 20, apartado 1, de la Ley de Reguladores de los Servicios Públicos, exige a la autoridad reguladora letona velar por que las tarifas de acceso a las redes de gas natural se fijen a un nivel tal que su pago «cubra

los costes económicamente justificados del servicio público y garantice la rentabilidad de dicho servicio».

51. Al igual que la Comisión, he de señalar, en primer lugar, que el hecho de que esta normativa no reproduzca literalmente los términos del artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 o de que emplee un término diferente no pone en tela de juicio, por sí solo, la legalidad de dicha normativa ni la correcta transposición de la Directiva. En efecto, ningún elemento de la resolución de remisión sugiere que la citada normativa prohíba a la autoridad nacional competente conceder el «incentivo adecuado» a que se refiere el artículo 41, apartado 8, de la referida Directiva o que, en el marco de sus competencias, tal autoridad no tenga en cuenta las exigencias derivadas de esa disposición.

52. Hecha esta precisión, la autoridad reguladora letona, y los órganos jurisdiccionales nacionales, no deben interpretar el hecho de que la formulación adoptada por la normativa nacional no sea idéntica a la del artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 en el sentido de que establece un límite al margen de apreciación de que dispone tal autoridad, en virtud de dicha Directiva, para calcular y fijar las tarifas de acceso a las redes de transporte y de distribución de gas natural.

53. En segundo lugar, en lo que atañe a la Decisión controvertida, procede señalar que esta se refiere exclusivamente a la tasa media ponderada de rentabilidad del capital, que solo es uno de los distintos elementos que deben tenerse en cuenta al fijar el importe de las tarifas. Pues bien, de la Directiva 2009/73 no se desprende que la consecución de los objetivos establecidos en su artículo 41, apartado 8, deba apreciarse únicamente sobre la base de la tasa de rentabilidad del capital. Parece más bien que la consecución de estos objetivos debe garantizarse conjuntamente mediante las tarifas y la metodología utilizada para fijarlas.

54. Lo mismo sucede, en mi opinión, con el segundo aspecto del problema planteado por las dos primeras cuestiones prejudiciales, relativo a la obligación de motivación que recae sobre las autoridades reguladoras nacionales, en virtud del artículo 41, apartado 16, de la Directiva 2009/73. En efecto, esta disposición no puede interpretarse en el sentido de que exige a las autoridades nacionales competentes justificar todas las etapas de la fijación de la tarifa de que se trate o motivar, para cada elemento y parámetro utilizado en su metodología, el modo en que dichas autoridades tienen en cuenta la concesión de un *incentivo adecuado* y contribuyen a garantizar la concesión de este. Independientemente de que esta obligación no se derive de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión, imponer tal exigencia sería, a mi juicio, paradójico y poco pragmático. (18) Así pues, dicha obligación debe entenderse en el sentido de que impone a la autoridad reguladora nacional la obligación de exponer, en la motivación de su decisión, la manera en que garantiza la conformidad de las tarifas o metodologías que utiliza con las exigencias dimanantes del artículo 41, apartado 8, de la citada Directiva.

55. Por otra parte, debo señalar que la Decisión controvertida se adoptó con arreglo a la Decisión sobre la metodología, que define detalladamente las modalidades de cálculo de la tasa de rentabilidad del capital. Por mi parte, estimo que el hecho de que la autoridad reguladora letona publicase previamente, con total transparencia, la metodología que pretendía aplicar, de manera detallada, y comunicase los parámetros económicos y técnicos en los que se basa esta metodología es suficiente, en principio, para que pueda considerarse cumplida la obligación de motivación que incumbe a la citada autoridad. Pues bien, parece que, en el presente asunto, las demandantes no impugnan directamente dicha metodología, sino la tasa de rentabilidad obtenida en aplicación de la misma. En tales circunstancias, la propia metodología solo puede cuestionarse si las demandantes alegan que esa metodología no se ha respetado, por ejemplo, debido a que la tasa de rentabilidad finalmente obtenida no refleja los elementos en los que aquella se basa.

56. En tercer lugar, cabe añadir que, mediante sus dos primeras cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente también solicita orientación sobre la interpretación del concepto de «incentivo adecuado» a que se refiere el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73. En su resolución, dicho órgano jurisdiccional se refiere, a este respecto, al concepto de «rentabilidad adecuada de las inversiones» que figura en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 715/2009, el cual, en su opinión, también podría resultar pertinente para el litigio que debe resolver.

57. Si bien es cierto que ambos conceptos pueden, en efecto, ser especialmente relevantes en el marco del presente asunto, debo precisar, no obstante, que el concepto de «rentabilidad adecuada de las inversiones» se refiere al coste de la inversión o del capital, y trata de garantizar que los gestores de red obtengan una rentabilidad suficiente sobre el capital o la inversión realizada, mientras que el de «incentivo adecuado» tiene un ámbito de aplicación más amplio y trata de garantizar la consecución de los objetivos enunciados en dicha disposición, a saber, aumentar la eficiencia, fomentar la integración del mercado y la seguridad del suministro, y sostener las actividades de investigación conexas.

58. Sin embargo, en la medida en que la Directiva 2009/73 y el Reglamento n.º 715/2009 persiguen un objetivo común, a saber, la construcción, en la Unión, de un mercado interior del gas natural abierto y competitivo, los citados conceptos deben interpretarse de manera complementaria, en el sentido de que la tarifa finalmente adoptada por la autoridad reguladora letona y, por consiguiente, la metodología utilizada para fijarla no solo deben garantizar la cobertura de los costes reales sino también permitir al gestor de red realizar las inversiones necesarias, tanto a corto como a largo plazo, para garantizar la eficacia, la seguridad y el desarrollo de infraestructuras de red.

59. Procede señalar que, si bien corresponde al Tribunal de Justicia proporcionar elementos de interpretación que permitan precisar los límites de estos conceptos, como se ha hecho en los puntos 57 a 58 de las presentes conclusiones, incumbe a las autoridades reguladoras competentes o, en su caso, al juez nacional apreciar de forma concreta, habida cuenta de los elementos de hecho y de Derecho pertinentes en cada caso, la conformidad de las tarifas o de la metodología empleada por dichas autoridades con dichos conceptos.

60. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional que no prevé expresamente que la autoridad reguladora competente, cuando fija las tarifas o establece la metodología para fijarlas, deba incluir en su motivación la manera en que prevé la concesión de un *incentivo adecuado*, tanto a corto como a largo plazo, para incentivar a los gestores de las redes de transporte y de distribución de gas natural a mejorar el rendimiento, a fomentar la integración del mercado y la seguridad del suministro, y a sostener las actividades de investigación conexas.

3. Sobre la manera en que la autoridad reguladora nacional del mercado del gas natural debe garantizar que los gestores de las redes y de las instalaciones obtengan un incentivo adecuado o una rentabilidad adecuada de las inversiones (cuestiones prejudiciales tercera a novena)

61. Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera a novena, que conviene examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, sobre el alcance del margen de apreciación de que disponen las autoridades reguladoras nacionales en cuanto a la elección de las metodologías aplicables al cálculo de las tasas de rentabilidad de capital y en cuanto a los parámetros empleados en dicho cálculo a la hora de fijar las tarifas de acceso a las redes de transporte y de distribución de gas natural. (19) A este respecto, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si la exigencia de garantizar a los gestores de redes la concesión de un «incentivo adecuado», en el sentido del artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73, o una «rentabilidad adecuada de las inversiones», en el sentido del artículo 13, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 715/2009 debe delimitar, o incluso restringir, este margen de apreciación, y, en su caso, en qué condiciones.

62. He de observar, en primer lugar, que las disposiciones del Derecho de la Unión antes mencionadas no prevén una metodología específica y vinculante que una autoridad reguladora nacional esté obligada a adoptar en lo que concierne a la fijación de las tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de gas natural o para el cálculo de la tasa de rentabilidad del capital de la red. Por otra parte, ninguna de estas disposiciones precisa qué tasa de rentabilidad podría considerarse «adecuada». Es preciso señalar asimismo que, por su propia naturaleza, dicha tasa no puede determinarse de manera abstracta.

63. Más concretamente, si bien el artículo 41 de la Directiva 2009/73 encomienda a las autoridades reguladoras nacionales la tarea de establecer o aprobar las tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de gas natural en condiciones de transparencia y no discriminación, esta disposición no contiene ninguna precisión acerca de la fijación de dichas tarifas ni proporciona, *a fortiori*, ninguna

indicación en cuanto a la metodología o las modalidades de cálculo de la tasa de rentabilidad del capital. Lo mismo sucede con el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 715/2009, que se limita a establecer que dichas tarifas y sus metodologías de cálculo deben cumplir una serie de criterios y de condiciones previstos en esta última disposición. (20)

64. He de señalar, en segundo lugar, que del citado marco normativo se desprende que, si bien es cierto que los métodos utilizados por las autoridades reguladoras nacionales deben ser conformes con los principios establecidos en el artículo 13 del Reglamento n.º 715/2009 y en el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73, estas disposiciones dejan a dichas autoridades un amplio margen de maniobra en cuanto a la elección del método concreto que debe utilizarse.

65. De ello se sigue, en mi opinión, que tales autoridades deben disponer, sobre todo al considerar parámetros técnicos y económicos complejos, de un amplio margen de apreciación para fijar las tarifas de acceso a la red de transporte o distribución de gas natural, (21) sin que se les pueda exigir que adopten una metodología específica, como la basada en el CMPC, (22) para garantizar la concesión de un *incentivo adecuado* o una *rentabilidad adecuada de las inversiones*. En este contexto, el margen de apreciación de que disponen tales autoridades les debe permitir ajustar esa metodología y sus cálculos en función de los parámetros que estimen necesarios a la luz de los objetivos perseguidos tanto por el Derecho de la Unión como por la normativa nacional aplicable, incluidas las condiciones particulares del mercado nacional del gas natural, sin que exista ninguna obligación de realizar estos cálculos de antemano teniendo en cuenta la inflación o el impuesto sobre sociedades. (23)

66. A este respecto, conviene subrayar que, en sus observaciones escritas y orales, las demandantes se centraron en el nivel de la tasa de rentabilidad del capital establecido por la autoridad reguladora letona, del que alegan que es injusto y anormalmente bajo y que no se corresponde con el concepto de *rentabilidad adecuada*. Por otra parte, las citadas partes dedicaron una parte significativa de sus observaciones a señalar que los elementos tenidos en cuenta en la metodología empleada por la autoridad reguladora letona eran erróneos. En este contexto, consideraron que dicha autoridad debió haber optado por la metodología utilizada en el sector financiero, esto es, basada en el CMPC, que la habría llevado a omitir o ignorar determinados parámetros en sus cálculos, o bien, por el contrario, a tener en cuenta otros elementos.

67. Asimismo, me parece importante señalar que, pese a que el Tribunal de Justicia es competente para interpretar disposiciones del Derecho de la Unión, no le corresponde pronunciarse sobre la cuantía de la tasa de rentabilidad sobre el capital aplicada por la autoridad reguladora letona ni determinar por sí mismo una tasa de rentabilidad que pueda considerarse «adecuada». En efecto, el cálculo y la fijación de dicha tasa dependen de un conjunto de elementos fácticos y de parámetros técnicos de los que no dispone el Tribunal de Justicia y que, en cualquier caso, solo corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente. De ello se deduce que no incumbe al Tribunal de Justicia determinar la metodología concreta que dicha autoridad está obligada a aplicar para calcular la tasa de rentabilidad del capital ni pronunciarse sobre el carácter adecuado de modelos económicos alternativos que podrían haberse utilizado en el presente asunto.

68. He de observar, en tercer lugar, que el hecho de que el Derecho de la Unión no establezca principios más detallados por lo que respecta a los métodos de cálculo mencionados en las cuestiones prejudiciales tercera a novena no significa, sin embargo, que, al fijar las tarifas de acceso a las redes, la autoridad reguladora nacional tenga libertad para elegir discrecionalmente el método que procede aplicar. En efecto, el margen de apreciación de que dispone dicha autoridad debe estar delimitado, desde el punto de vista formal, por la obligación de motivación, establecida en el artículo 41, apartado 16, de la Directiva 2009/73, así como, desde el punto de vista sustantivo, por los principios establecidos en el artículo 13 del Reglamento n.º 715/2009 y en el artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73. Por otra parte, como subraya acertadamente la Comisión, dicha autoridad no solo está sujeta a los principios del Derecho de la Unión relativos a la fijación de las tarifas, sino que también debe respetar otras disposiciones y principios pertinentes del Derecho de la Unión, como las normas de competencia, (24) las normas de buena administración y los principios generales de proporcionalidad y de no discriminación.

69. En cuarto y último lugar, procede señalar que, como se desprende del artículo 39, apartado 4, de la Directiva 2009/73, las autoridades reguladoras nacionales son las únicas competentes y responsables por lo que respecta a la fijación o la aprobación, de conformidad con los criterios establecidos por el Derecho de la Unión y los objetivos perseguidos por este, de las tarifas de transporte y distribución de gas natural o las metodologías para calcularlas. Por tanto, aunque los gestores de redes de transporte o de redes de distribución pueden presentar una propuesta a este respecto ante dichas autoridades, (25) tal propuesta no es vinculante para ellas.

70. De lo anterior se colige que la apreciación de los distintos parámetros de cálculo de las tarifas realizada por las autoridades reguladoras nacionales, en caso de ser impugnada por las entidades a las que se aplican dichas tarifas, no puede estar sujeta a la participación de un tercero, como un despacho de peritos. (26) En este sentido, he de recordar que del artículo 39, apartado 4, de la Directiva 2009/73, en relación con el considerando 30 de esta, resulta que estas autoridades deben ejercer su competencia con independencia de toda entidad pública o privada y garantizar que adoptarán sus decisiones de manera autónoma, basándose únicamente en el interés público, sin estar sometidas a instrucciones externas de otros organismos públicos o privados. (27) Por otra parte, las referidas autoridades ejercerán dicha competencia sin perjuicio de la posibilidad de que disponen, en su caso, las empresas de que se trate de aportar informes periciales en apoyo de las pretensiones formuladas ante la autoridad reguladora o los órganos jurisdiccionales competentes, en la medida en que el Derecho nacional lo permita.

71. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, propongo responder a las cuestiones prejudiciales tercera a novena que la Directiva 2009/73 y el Reglamento n.º 715/2009 deben interpretarse en el sentido de que, en la medida en que no establecen una metodología específica y vinculante para el cálculo y la fijación de las tarifas relativas a las redes de transporte y de distribución de gas natural, ni tampoco a las instalaciones de almacenamiento de dicho gas, corresponde a la autoridad reguladora nacional, bajo el control de los órganos jurisdiccionales nacionales, determinar el carácter adecuado del método empleado a efectos de dicho cálculo, sobre la base de los hechos pertinentes y con observancia de los principios generales de fijación de las tarifas establecidos por el Derecho de la Unión.

V. Conclusión

72. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por la Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo, Letonia):

«1) El artículo 41, apartado 8, 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 y el artículo 13, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1775/2005,

deben interpretarse en el sentido de que:

no se aplican, en principio, a las instalaciones de almacenamiento de gas natural, si bien las autoridades reguladoras nacionales pueden aplicar por analogía los principios generales previstos en dichas disposiciones al control de las tarifas de acceso al almacenamiento.

2) El artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73

debe interpretarse en el sentido de que:

no se opone a una normativa nacional que no prevé expresamente que la autoridad reguladora competente, cuando fija las tarifas o establece la metodología para fijarlas, deba incluir en su motivación la manera en que prevé la concesión de un *incentivo adecuado*, tanto a corto como a largo plazo, para incentivar a los gestores de las redes de transporte y de distribución de gas

natural a mejorar el rendimiento, a fomentar la integración del mercado y la seguridad del suministro, y a sostener las actividades de investigación conexas.

3) La Directiva 2009/73 y el Reglamento n.º 715/2009

deben interpretarse en el sentido de que:

en la medida en que no establecen una metodología específica y vinculante para el cálculo y la fijación de las tarifas relativas a las redes de transporte y de distribución de gas natural[, ni tampoco a las instalaciones de almacenamiento de dicho gas], corresponde a la autoridad reguladora nacional, bajo el control de los órganos jurisdiccionales nacionales, determinar el carácter adecuado del método empleado a efectos de dicho cálculo, sobre la base de los hechos pertinentes y con observancia de los principios generales de fijación de las tarifas establecidos por el Derecho de la Unión.»

[1](#) Lengua original: francés.

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

[3](#) Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1775/2005 (DO 2009, L 211, p. 36).

[4](#) Reglamento de la Comisión, de 16 de marzo de 2017, por el que se establece un código de red sobre la armonización de las estructuras tarifarias de transporte de gas (DO 2017, L 72, p. 29).

[5](#) *Latvijas Vēstnesis*, 2000, n.º 394.

[6](#) *Latvijas Vēstnesis*, 2018, n.º 161.

[7](#) Además, la resolución de remisión precisa que la tasa de rentabilidad del capital aplicable a los operadores comprendidos, sobre la base de los datos del primer informe anual disponible, en la categoría de microempresas o pequeñas empresas, era del 4,37 %.

[8](#) Según la autoridad reguladora letona, esta obligación se deriva del artículo 67, apartado 2, de la *Administratīvā procesa likums* (Ley de Procedimiento Administrativo).

[9](#) Véase, en este sentido, la sentencia de 25 de febrero de 2025, *Sąd Rejonowy w Białymstoku y Adoreikė* (C-146/23 y C-374/23, EU:C:2025:109), apartado 37 y jurisprudencia citada.

[10](#) Véase, en este sentido, la sentencia de 12 de diciembre de 2019, *Slovenské elektrárne* (C-376/18, EU:C:2019:1068), apartado 29 y jurisprudencia citada.

[11](#) Debo señalar que, a diferencia de la décima cuestión prejudicial, que versa exclusivamente sobre los gestores de instalaciones de almacenamiento y mediante la cual el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las normas de tarificación previstas en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 715/2009 se aplican también a las instalaciones de almacenamiento de gas natural, las cuestiones prejudiciales séptima

y novena se refieren, por su parte, tanto a los gestores de redes como a los gestores de almacenamientos de gas natural.

[12](#) Véase el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2009/73. Véase asimismo, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120), apartado 34 y jurisprudencia citada.

[13](#) La circunstancia de que el legislador de la Unión haya establecido marcos normativos distintos para las «instalaciones de almacenamiento» y las «redes de gas» puede explicarse por consideraciones vinculadas a las diferentes características técnicas que presentan estos dos tipos de infraestructuras y a las condiciones de competencia que las caracterizan. En efecto, mientras que las redes de transporte de gas pueden considerarse, en general, monopolios naturales, las instalaciones de almacenamiento de gas natural compiten, en principio, con otras instalaciones de almacenamiento o instrumentos de flexibilidad.

[14](#) Véanse los considerandos 23, 25 y 32 de la Directiva 2009/73.

[15](#) Por tanto, corresponderá al órgano jurisdiccional remitente comprobar, a la luz del Derecho nacional y de las circunstancias propias del litigio principal, si está objetivamente justificado que la Decisión controvertida fije para Conexus Baltic Grid la misma tasa de rentabilidad del capital en su condición de gestora de la red de transporte y de gestora de almacenamientos de gas natural.

[16](#) Como he señalado en el punto 25 de las presentes conclusiones, estas cuestiones tienen su origen en las dudas, más generales, que alberga el órgano jurisdiccional remitente en lo que atañe a la correcta transposición al ordenamiento jurídico letón del artículo 41, apartado 8, de la Directiva 2009/73. Dicho órgano jurisdiccional considera, en efecto, que, en el contexto de la fijación de las tarifas, los objetivos previstos en el artículo 41, apartado 8, de dicha Directiva son más amplios que los previstos por el Derecho letón, en particular, en el artículo 20, apartado 1, de la Ley de Reguladores de los Servicios Públicos.

[17](#) El subrayado es mío.

[18](#) En efecto, considero que, en el ejercicio de su facultad de apreciación y de fijación de las tarifas, las autoridades competentes deben tener en cuenta múltiples elementos de hecho, así como distintos parámetros económicos y técnicos (que pueden ser particularmente numerosos), sin que sea posible apreciar, medir o cuantificar cada uno de esos elementos (considerados individualmente) sobre la base del criterio del «incentivo adecuado».

[19](#) Más concretamente, mediante sus cuestiones prejudiciales tercera a novena, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el Derecho de la Unión aplicable en materia de fijación de tarifas obliga a las autoridades reguladoras nacionales a utilizar metodologías específicas para el cálculo de las tarifas, como el método del «coste medio ponderado del capital» o «CMPC», aplicadas en el sector financiero (*cuestiones prejudiciales tercera y cuarta*), o si es posible apartarse de dichas metodologías (*quinta cuestión prejudicial*), comparar el coste del capital con el de otras sociedades no reguladas (*sexta cuestión prejudicial*), efectuar ajustes para tener en cuenta la inflación (*séptima cuestión prejudicial*) y tomar en consideración los indicadores individuales de los gestores de red (*novena cuestión prejudicial*). Asimismo, dicho órgano jurisdiccional se pregunta en qué medida es posible que un tercero independiente intervenga en la fijación de la tasa media de rentabilidad del capital en caso de que el gestor de red no esté de acuerdo con la cuantía de la tasa propuesta por la autoridad reguladora (*octava cuestión prejudicial*).

[20](#) Las tarifas en cuestión deben ser transparentes, reflejar los costes reales soportados por los gestores, incluyendo una rentabilidad adecuada de las inversiones, y aplicarse de forma no discriminatoria. Procede observar, además, que el Reglamento 2017/460, al que se refiere la Comisión en sus observaciones escritas,

establece, en su artículo 30, apartado 1, en el marco del objetivo de aumentar la transparencia de la estructura tarifaria de los gestores, una serie de información que debe publicarse antes del período tarifario, entre la que figuran, en particular, «el coste del capital y su metodología de cálculo», «los mecanismos de incentivos y los objetivos de eficiencia», y «los índices de inflación». Sin embargo, este Reglamento no precisa el contenido de estos conceptos ni, en particular, con arreglo a qué métodos o modalidades deben o pueden calcularse «el coste del capital» o «los mecanismos de incentivos». En cualquier caso, parece que, en el presente asunto, la autoridad reguladora letona cumplió las obligaciones derivadas del artículo 30, apartado 1, del mencionado Reglamento al adoptar la Decisión sobre la metodología.

21 Véanse, por analogía, otros ámbitos del Derecho de la Unión, como el Derecho de la competencia, en el que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación en materia económica, en particular, siempre que efectúe análisis económicos prospectivos, en el contexto, por ejemplo, del control de concentraciones entre empresas, en virtud del Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas («Reglamento comunitario de concentraciones») (DO 2004, L 24, p. 1) o de la aplicación del artículo 9 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos [101 TFUE] y [102 TFUE] (DO 2003, L 1, p. 1). Véanse, en este sentido, las sentencias de 29 de junio de 2010, Comisión/Alrosa (C-441/07 P, EU:C:2010:377), apartado 94, y de 13 de julio de 2023, Comisión/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561), apartado 82, así como mis conclusiones presentadas en el asunto Orlen/Comisión (C-255/22 P, EU:C:2024:466), punto 39 y jurisprudencia citada.

22 Más concretamente, el CMPC representa el valor de la compensación que un inversor debe recibir a cambio de su inversión, es decir, el rendimiento adecuado de la inversión. Corresponde a la media ponderada del coste de los dos recursos financieros de una sociedad, a saber, la deuda y los fondos propios. Puede calcularse antes o después de impuestos. Sin embargo, no existe ninguna orientación análoga en el sector del gas natural. Véase, en el sector de las comunicaciones electrónicas, la Comunicación de la Comisión sobre el cálculo del costo del capital de la infraestructura heredada en el contexto del examen de las notificaciones nacionales en el sector de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea realizado por la Comisión (DO 2019, C 375, p. 1).

23 A este respecto, de los informes sobre las prácticas nacionales de aplicación de las disposiciones del Derecho de la Unión elaborados por el Consejo de Reguladores Europeos de la Energía (CEER) se desprende que, dado que las redes de transporte y de distribución de gas natural se organizan de forma muy diferente en los distintos Estados miembros, las autoridades reguladoras nacionales de la Unión han utilizado diversos enfoques normativos para fijar las tarifas de acceso a las redes de transporte y de distribución de gas natural. Lo mismo sucede por lo que respecta al cálculo de la tasa de rentabilidad: los métodos utilizados a este respecto varían de una autoridad reguladora a otra. De este modo, si bien es cierto que las autoridades reguladoras suelen basarse en el CMPC para calcular la tasa de rentabilidad de los gestores de red, no se excluye que tales autoridades utilicen una metodología diferente o que adapten la metodología empleada a las necesidades y particularidades de las redes sujetas a regulación. Véase, a este respecto, el informe del Consejo de Reguladores Europeos de la Energía, titulado «Report on Regulatory Frameworks for European Energy Networks 2021», disponible en lengua inglesa en su sitio de Internet (en la siguiente dirección: <https://www.ceer.eu/documents/104400/-/-/ae4ccaa5-796d-f233-bfa4-37a328e3b2f5>).

24 Los gestores de redes, como monopolistas (o antiguos monopolistas), suelen tener una posición dominante en el sentido del artículo 102 TFUE. Por tanto, incumbe a dichos gestores no perjudicar, con su conducta, a la competencia efectiva y no falseada en sus respectivos mercados.

25 Véase el considerando 32 de la Directiva 2009/73.

[26](#) Habida cuenta de las observaciones escritas presentadas por Conexus Baltic Grid, parece que la octava cuestión prejudicial tiene su origen en el informe pericial encargado por dicha sociedad a KPMG Baltics AS, una empresa de auditoría y consultoría especializada, en particular, en economía y finanzas, para evaluar los efectos de la tasa media de rentabilidad del capital fijada por la autoridad reguladora letona.

[27](#) Véase, en este sentido, la sentencia de 2 de septiembre de 2021, Comisión/Alemania (Transposición de las Directivas 2009/72 y 2009/73) (C-718/18, EU:C:2021:662), apartado 109 y jurisprudencia citada.