



## Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
PEDRO CRUZ VILLALÓN  
presentadas el 23 de octubre de 2014<sup>1</sup>

**Asunto C-510/13**

**E.ON Földgáz Trade Zrt  
contra  
Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal**

[Petición de decisión prejudicial planteada por la Kúria (Hungría)]

«Mercado interior del gas natural — Directiva 2003/55 — Directiva 2009/73 — Ámbito de aplicación *ratione temporis* — Legitimación de una persona jurídica, sociedad distribuidora de gas natural, contra una resolución de la autoridad reguladora nacional — Requisito nacional de legitimación basado exclusivamente en el “interés jurídico” — Derecho fundamental a la tutela judicial efectiva — Artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»

1. Con la presente cuestión prejudicial, la Kúria (Tribunal Supremo, Hungría) formula al Tribunal de Justicia varias preguntas sobre la interpretación de las Directivas 2003/55/CE<sup>2</sup> y 2009/73/CE,<sup>3</sup> referidas ambas a normas comunes para el mercado interior del gas natural.
2. Más específicamente, el órgano remitente nos pregunta, en primer lugar, sobre la aplicación en el tiempo de ambas Directivas, en un supuesto en el que la decisión nacional atacada fue adoptada y recurrida en un momento en que era aún aplicable la Directiva 2003/55, pero estando la Directiva 2009/73, que deroga aquélla, en fase de transposición.
3. Asimismo, y más significativamente, la Kúria traslada sus dudas sobre la conformidad con el Derecho de la Unión de un requisito de legitimación para acceder al contencioso-administrativo húngaro, en virtud del cual un recurrente debe tener un «interés jurídico», sin que sea suficiente la existencia de un mero perjuicio económico. En el caso de autos, un operador del mercado del gas natural en Hungría, E.ON, ha recurrido una decisión de la autoridad reguladora nacional húngara por la cual se establecen los criterios para resolver las solicitudes de reserva de capacidad a largo plazo de un gasoducto. El tribunal de primera instancia húngaro considera que esta decisión no afecta al «interés jurídico» de la recurrente, sino únicamente a su interés económico. Las dudas del órgano remitente sobre la conformidad de este planteamiento con el Derecho de la Unión forman el núcleo de la presente cuestión prejudicial.

1 — Lengua original: español.

2 — Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE (DO L 176, p. 57).

3 — Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (DO L 211, p. 94).

## I. Marco jurídico

### A. Normativa de la Unión Europea

4. La Directiva 2003/55, también conocida como la «segunda directiva», impone a los Estados miembros la creación de uno o varios organismos con función de autoridades reguladoras en el sector del gas. En su artículo 25, la Directiva 2003/55 enumera, entre otros aspectos, los derechos de las partes afectadas por las decisiones de dichas autoridades. Destacan a los efectos de la presente cuestión prejudicial los enunciados en los apartados 5, 6 y 11:

«Artículo 25

Autoridades reguladoras

1. Los Estados miembros designarán uno o varios organismos competentes con la función de autoridades reguladoras. Estas autoridades serán totalmente independientes de los intereses del sector del gas. Se encargarán, mediante la aplicación del presente artículo, como mínimo, de garantizar la ausencia de discriminación, una auténtica competencia y un funcionamiento eficaz del mercado [...]

[...]

5. Toda parte que tenga una reclamación contra un gestor de red de transporte, de GNL o de distribución sobre las cuestiones mencionadas en los apartados 1, 2 y 4 y en el artículo 19 podrá presentar la reclamación ante la autoridad reguladora, quien, en su calidad de autoridad responsable de la resolución de conflictos, emitirá una decisión en el plazo de los dos meses siguientes a la recepción de la reclamación. Este plazo podrá prorrogarse por dos meses si la autoridad reguladora solicita información adicional. Podrá prorrogarse por más tiempo con el consentimiento del reclamante. Dicha decisión tendrá efecto vinculante a menos o hasta que sea revocada a raíz de un recurso.

6. Toda parte afectada que tenga el derecho a reclamar contra una decisión relativa a las metodologías adoptadas de conformidad con los apartados 2, 3 o 4, o contra las metodologías propuestas, en caso de que la autoridad reguladora tenga obligación de consultar al respecto, podrá presentar una reclamación para que se proceda a una revisión de las mismas en un plazo máximo de dos meses, o en un plazo más breve según dispongan los Estados miembros, a partir de la publicación de la decisión o de la propuesta de decisión. Dicha reclamación no tendrá efecto suspensivo.

[...]

11. Las reclamaciones a que se hace referencia en los apartados 5 y 6 se entenderán sin perjuicio del ejercicio del derecho a interponer recurso en virtud del Derecho comunitario y nacional.»

5. La Directiva 2003/55 fue derogada por la Directiva 2009/73, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, también conocida como la «tercera directiva». A los efectos de este procedimiento, conviene resaltar las siguientes disposiciones del artículo 41 de la referida Directiva:

«11. Toda parte que desee reclamar contra un gestor de la red de transporte, almacenamientos, GNL o distribución en relación con las obligaciones de dicho gestor con arreglo a la presente Directiva, podrá presentar la reclamación ante la autoridad reguladora, quien, en su calidad de organismo competente en la resolución de conflictos, emitirá una decisión en los dos meses siguientes a la recepción de la

reclamación. Este plazo podrá prorrogarse por dos meses si la autoridad reguladora solicita información adicional. También podrá prorrogarse con el consentimiento del reclamante. Dicha decisión tendrá efecto vinculante a menos que sea revocada a raíz de un recurso y hasta el momento en que lo sea.

12. Toda parte afectada que tenga derecho a reclamar sobre una decisión relativa a las metodologías adoptadas de conformidad con el presente artículo o, cuando la autoridad reguladora tenga la obligación de consultar, sobre las tarifas o metodologías propuestas, podrá presentar una reclamación para que se proceda a una revisión de las mismas, en un plazo de dos meses como máximo, o en un plazo más breve según dispongan los Estados miembros, a partir de la publicación de la decisión o propuesta de decisión. Dicha reclamación no tendrá efecto suspensivo.

13. Los Estados miembros crearán los mecanismos oportunos y eficaces de regulación, control y transparencia para evitar los abusos de posición dominante, especialmente en detrimento de los consumidores, así como toda práctica abusiva. Estos mecanismos tendrán en cuenta las disposiciones del Tratado, y en particular su artículo 82.

14. Los Estados miembros velarán por que se adopten las medidas oportunas, incluidas las medidas administrativas o los procesos penales previstos en su Derecho interno, contra las personas físicas o jurídicas responsables de que no se hayan respetado las normas de confidencialidad impuestas por la presente Directiva.

15. Las reclamaciones a que se hace referencia en los apartados 11 y 12 se entenderán sin perjuicio del ejercicio del derecho a interponer recurso en virtud del Derecho comunitario y/o del Derecho interno.

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.

17. Los Estados miembros velarán por que existan procedimientos nacionales adecuados, mediante los cuales una parte afectada por una decisión de [...] la autoridad reguladora pueda ejercer el derecho de recurrir ante un organismo independiente de las partes implicadas y de cualquier Gobierno.»

6. El Reglamento 1775/2005, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural,<sup>4</sup> derogado y sustituido por el Reglamento 715/2009,<sup>5</sup> establece los principios que rigen los mecanismos de asignación de capacidad, así como los procedimientos de gestión de la congestión aplicables a los gestores de la red. Concretamente, el artículo 5 del Reglamento, bajo la rúbrica «Principios de los mecanismos de asignación de la capacidad y de gestión de la congestión», dispone lo siguiente:

«1. Se pondrá a disposición de todos los participantes en el mercado la capacidad máxima en los puntos pertinentes a que hace referencia el apartado 3 del artículo 6, teniendo en cuenta la integridad de la red y el funcionamiento eficaz de la misma.

2. Los gestores de redes de transporte aplicarán y publicarán unos mecanismos de asignación de la capacidad transparentes y no discriminatorios. Estos mecanismos deberán:

a) proporcionar señales económicas apropiadas para una utilización eficiente y máxima de la capacidad técnica y facilitar las inversiones en nuevas infraestructuras;

4 — Reglamento (CE) n° 1775/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2005 (DO L 289, p. 1).

5 — Reglamento (CE) n° 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° 1775/2005 (DO L 211, p. 36).

- b) ser compatibles con los mecanismos de mercado, incluidos los mercados al contado (“spot”) y los grandes centros de intercambio (*trading hubs*), y ser, al mismo tiempo, flexibles y capaces de adaptarse a un entorno de mercado en evolución;
- c) ser compatibles con los regímenes de acceso a las redes de los Estados miembros.

3. En caso de que los gestores de redes de transporte celebren nuevos contratos de transporte o renegocien contratos de transporte ya existentes, dichos contratos deberán tener en cuenta los siguientes principios:

- a) en caso de congestión contractual, el gestor de red de transporte ofrecerá la capacidad no utilizada en el mercado primario al menos para el día siguiente y con carácter interrumpible;
- b) los usuarios de la red que lo deseen estarán autorizados para revender o subarrendar en el mercado secundario la capacidad contratada que no hayan utilizado. Los Estados miembros podrán exigir a los usuarios de la red que notifiquen o informen de lo anterior al gestor de la red de transporte.

4. Cuando la capacidad contratada con arreglo a los contratos de transporte existentes siga sin utilizarse en una situación de congestión contractual, los gestores de redes de transporte aplicarán el apartado 3, siempre que con ello no se infrinjan los requisitos de los contratos de transporte existentes. Si se infringieren los contratos de transporte existentes, los gestores de redes de transporte presentarán al usuario de la red, previa consulta a las autoridades competentes, una solicitud para la utilización en el mercado secundario de la capacidad no utilizada, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3.

5. En caso de congestión física, el gestor de red de transporte o, cuando proceda, las autoridades reguladoras aplicarán mecanismos de asignación de la capacidad transparentes y no discriminatorios.»

## B. Normativa nacional

7. El artículo 3, apartado 1, de la *a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény* (Ley nº III de 1952, relativa al Código de Enjuiciamiento Civil) establece que, salvo que se disponga lo contrario por ley, las demandas ante el juez civil sólo podrán presentarse por quien ostenta un interés en el asunto.

8. El artículo 327, apartado 1, puntos a) y b) de la referida Ley introduce una regla especial en materia contencioso-administrativa, según la cual podrán interponer recurso ante los tribunales de dicho orden toda parte en un procedimiento administrativo y toda persona que esté expresamente afectada por la medida atacada.

## II. Hechos y procedimiento nacional

9. La sociedad FGSZ Földgázszállító Zrt. es la gestora de la red de gas en Hungría. Con arreglo a la legislación nacional vigente, FGSZ (en adelante, «la gestora») decide, por orden de solicitud, sobre las capacidades de reserva a largo plazo de los operadores en el mercado del gas. Tras verificar la capacidad libre disponible, la gestora resuelve sobre el nivel de capacidad de reserva a largo plazo solicitado y celebra con el operador el correspondiente contrato de capacidad a largo plazo.

10. E.ON Földgáz Trade Zrt. (en adelante, «E.ON») es una operadora en el mercado húngaro del gas. Consta en autos que E.ON solicitó de la gestora solicitudes de reserva de capacidad a largo plazo superior a un año gasístico, para el gasoducto HAG (interconector de gas entre Hungría y Austria). Puesto que las solicitudes sobrepasaban la capacidad libre disponible del año gasístico, la gestora solicitó a la autoridad reguladora húngara que se pronunciara al respecto.

11. Mediante decisión n° 98/2010, de 22 de febrero de 2010, la autoridad reguladora húngara modificó la decisión vigente en esa fecha imponiendo a la gestora el criterio aplicable a las solicitudes de capacidad libre del gasoducto HAG para el año gasístico 2010/2011. La nueva decisión autoriza a la gestora a dar curso a las solicitudes de duración superior a un año, en la parte en que se refieran al año gasístico 2010/2011, hasta el 80 % de la capacidad libre del gasoducto. La parte restante, es decir, el 20 % de la capacidad libre del gasoducto, queda destinada a la tramitación de las reservas anuales relativas al año gasístico 2010/2011. En opinión de la autoridad, un exceso de reservas superior a un año puede restringir la competencia y dificultar la entrada en el mercado de otros operadores.

12. E.ON recurrió parcialmente la decisión n° 98/2010 de la autoridad ante el Fővárosi Bíróság, el cual, con fecha de 27 de marzo de 2010, resolvió el recurso en primera instancia basando su decisión en la falta de legitimación activa de la recurrente. En opinión de dicho tribunal, E.ON no había aportado un contrato de prestación de servicios o un acuerdo concluido para garantizar el acceso a los recursos, ni tampoco había firmado contrato alguno con el gestor de la red. Con arreglo a la legislación procesal húngara, así como una jurisprudencia de la Kúria, la existencia de un perjuicio económico no sirve de fundamento a la legitimación activa.

13. E.ON interpuso recurso contra la resolución del tribunal de instancia ante la Kúria, órgano que, mediante auto con fecha de 2 de julio de 2013, formuló el presente reenvío prejudicial ante el Tribunal de Justicia.

### III. Cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

14. El 25 de septiembre de 2013 hizo entrada en el registro del Tribunal de Justicia el auto de planteamiento de cuestión prejudicial al amparo del artículo 267 TFUE, en los términos siguientes:

«1) ¿Son aplicables las disposiciones que determinan quiénes están legitimados para interponer recurso previstas en el artículo 25 de la Directiva 2003/55/CE [...], en el caso de una decisión administrativa adoptada durante la vigencia de esta Directiva o deben tomarse en consideración en el procedimiento judicial en curso las disposiciones contenidas en el artículo 41 de la Directiva 2009/73/CE [...], que entró en vigor durante el procedimiento, teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 1 de su artículo 54, con arreglo al cual deben aplicarse dichas disposiciones a partir del 3 de marzo de 2011?

2) En el caso de que deba aplicarse la Directiva de 2009, ¿puede considerarse «parte afectada» en el sentido del artículo 41, apartado 17, de dicha Directiva a un comercializador autorizado que tenga un interés económico como el existente en el presente asunto en relación con un recurso interpuesto contra la decisión que aprueba un código de red o que determina su contenido, o sólo es parte afectada el gestor de la red habilitado para instar la aprobación del código?

3) En el caso de que sea aplicable la Directiva de 2003, ¿se encuadra entre los supuestos previstos en los apartados 5 o 6 del artículo 25 la aprobación o modificación del código de red, como la que ha tenido lugar en el presente asunto, en la medida en que se refiere a la apreciación de las solicitudes de reserva de capacidad?

4) En el caso de que se trate de un supuesto comprendido en el artículo 25, apartado 6, de la Directiva de 2003, ¿puede considerarse «parte afectada» a un comercializador autorizado que tenga un interés económico como el existente en el presente asunto en relación con un recurso interpuesto contra la decisión que aprueba un código de red o que determina su contenido, o sólo es parte afectada el gestor de la red habilitado para instar la aprobación del código?

5) ¿Qué interpretación debe darse al artículo 25, apartado 11, de la Directiva de 2003, conforme al cual las reclamaciones a que se hace referencia en los apartados 5 y 6 se entenderán sin perjuicio del ejercicio del derecho a interponer recurso en virtud del Derecho comunitario y nacional, en el caso de que de las respuestas que reciban las cuestiones precedentes se desprenda que el Derecho nacional supedita la interposición del recurso a requisitos más estrictos que los que resultan de las disposiciones de la Directiva o del Derecho comunitario?»

15. Han presentado observaciones escritas tanto el Gobierno de la República de Polonia como la Comisión Europea.

#### IV. Análisis

16. Las cinco preguntas formuladas por la Kúria se reducen, en definitiva, a dos. La primera se refiere a la aplicabilidad *ratione temporis* de las Directivas 2003/55 y 2009/73 a un contexto procesal. La respuesta a esta primera pregunta nos permitirá refundir las cuatro cuestiones restantes en una sola, centrándonos así en el encaje con el Derecho de la Unión de una norma nacional que reconoce la legitimación únicamente a los operadores del sector gasístico que ostenten un “interés jurídico”. Me centraré en ambas cuestiones de forma separada.

##### A. Sobre la aplicabilidad *ratione temporis* de las Directivas 2003/55 y 2009/73

17. La Kúria pregunta al Tribunal de Justicia cuál de las dos Directivas relativas al mercado del gas natural resulta aplicable en un caso como el de autos. La cuestión reviste importancia, pues la Directiva 2009/73 contiene disposiciones de carácter procesal que no estaban presentes en la Directiva 2003/55 y que podrían desembocar en una solución distinta en la resolución del presente asunto.

18. Solamente la Comisión se ha pronunciado sobre este extremo, defendiendo la aplicabilidad de la Directiva 2003/55 y no de la Directiva 2009/73. Según la Comisión, el momento que debe emplearse como referencia es aquel en el que se dictó la resolución de la autoridad reguladora, es decir, el 22 de febrero de 2010. Puesto que el plazo de vencimiento para la transposición de la Directiva 2009/73 era el 3 de marzo de 2011, momento en el que, en virtud del artículo 53 de la Directiva 2009/73, quedó derogada la Directiva 2003/55, la Comisión entiende que la única norma relevante para el presente asunto es la Directiva 2003/55.

19. No puedo compartir con la Comisión el argumento relativo al momento temporal de referencia, el cual, según aquélla, es el día de adopción del acto recurrido. No estoy de acuerdo con este criterio, pues el presente asunto suscita un problema de legitimación procesal de una parte recurrente y, como es sabido, tanto los ordenamientos nacionales como nuestra propia Institución vienen declarando que el momento relevante en este tipo de supuestos es el de la interposición del recurso y no el de la adopción del acto recurrido.<sup>6</sup> Por tanto, considero que la fecha de referencia en el presente asunto es el día 27 de marzo de 2010, fecha, según nos aporta la Comisión, de interposición del recurso ante el Fővárosi Bíróság, y no el 22 de febrero de 2010.

6 — Véanse, entre otras, las sentencias Campogrande/Comisión (60/72, EU:C:1973:50), apartado 4, y Bensider y otros/Comisión (50/84, EU:C:1984:365), apartado 8.

20. En cualquier caso, el 27 de marzo de 2010 la Directiva 2003/55 se encontraba plenamente en vigor, mientras que la Directiva 2009/73 estaba, tal como se desprende del expediente, en fase de transposición en Hungría. Por tanto, tiene razón la Comisión cuando afirma que la normativa aplicable al presente asunto es la Directiva 2003/55.

21. Dicho esto, podría cuestionarse si la Directiva 2009/73 tendría algún efecto sobre este asunto, al tratarse de un acto ya en vigor, aunque aún en fase de transposición.

22. Como es sabido, el Tribunal de Justicia ha declarado en numerosas ocasiones que durante el plazo de adaptación del Derecho interno a una directiva, los Estados miembros destinatarios de ésta deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer gravemente el resultado prescrito por ésta.<sup>7</sup> Puesto que tal obligación de abstención se impone a todas las autoridades nacionales, debe entenderse, según la jurisprudencia, que se refiere a la adopción de cualquier medida, general o específica, que pueda producir ese efecto negativo.<sup>8</sup>

23. Sin embargo, la jurisprudencia recién mencionada se refiere a medidas positivas de los Estados miembros dirigidas a comprometer gravemente el resultado de la directiva, y no a la normativa nacional preexistente a la entrada en vigor de la directiva. Es decir, el objetivo de la jurisprudencia citada no es otro que el de evitar medidas adoptadas tras la entrada en vigor de la directiva y antes del plazo de vencimiento de la misma, cuya finalidad sea, *de iure o de facto*, poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos que persigue.

24. En el presente asunto nos encontramos con una decisión individual de un órgano jurisdiccional aplicando una jurisprudencia consolidada en virtud de la cual es necesario constatar, a fin de tener legitimación activa en el proceso contencioso-administrativo, un interés jurídico y no únicamente un interés económico. No se trata, por tanto, de una normativa ni de una jurisprudencia nacional surgida específicamente para el presente asunto.

25. Además, el presente asunto plantea una situación en la que se produce una sucesión en el tiempo de dos Directivas, de modo que en el periodo de transposición de la Directiva 2009/73 ya existía una normativa europea aplicable y plenamente transpuesta en el ordenamiento húngaro.

26. En estas circunstancias, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya se ha enfrentado con algunos supuestos de esta naturaleza en el pasado. En efecto, en el asunto Hochtief AG,<sup>9</sup> en el contexto de un procedimiento de adjudicación de un contrato administrativo en el curso del cual finalizó el plazo de vencimiento de una nueva directiva, el Tribunal de Justicia declaró, basándose en el principio de seguridad jurídica, que dicha directiva no era aplicable a una decisión adoptada por una entidad adjudicadora, con motivo de la adjudicación de un contrato público de obras, antes de la expiración del plazo señalado para la adaptación del Derecho interno a dicha directiva. El Tribunal de Justicia se amparó en este caso en la sentencia dictada en el asunto Comisión/Francia,<sup>10</sup> donde ya se había declarado la inaplicación de una directiva a un procedimiento iniciado con anterioridad a la fecha de vencimiento de la transposición de aquella.<sup>11</sup>

7 — Véanse las sentencias de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, EU:C:1997:628, apartado 45; de 26 de mayo de 2011, Stichting Natuur en Milieu y otros, C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, apartado 78 y de 11 de septiembre de 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias y otros, C-43/10, EU:C:2012:560, apartado 57.

8 — *Ibidem*.

9 — Sentencia Hochtief y Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627).

10 — C-337/98, EU:C:2000:543.

11 — Sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartados 38 a 40.

27. Todo lo anterior me inclina a defender la aplicación exclusiva de la Directiva 2003/55, pues la cuestión que aquí nos concierne se refiere al momento en que se interpuso un recurso contencioso-administrativo, momento en el cual el recurrente debía demostrar, con arreglo al ordenamiento húngaro, un «interés jurídico». Sólo quedaría por confirmar si la Directiva 2009/73 puede ejercer algún efecto interpretativo sobre la normativa húngara en el momento en que estaba aún en fase de transposición y vigente todavía la Directiva 2003/55.

28. A este respecto, entiendo que el Tribunal de Justicia ha declarado categóricamente que el deber de interpretación conforme a la luz de una directiva sólo comienza en el momento en que el ordenamiento nacional opera específicamente una transposición (y por tanto se notifica) o, en ausencia de dicha transposición, desde el momento del vencimiento del plazo de transposición. En el asunto Adeneler y otros<sup>12</sup> la gran sala del Tribunal de Justicia se enfrentó a esta cuestión y concluyó que «en caso de adaptación tardía del Derecho interno a una directiva, la obligación general en virtud de la cual los órganos jurisdiccionales nacionales deben interpretar su Derecho interno de conformidad con la directiva nace únicamente *a partir de la expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a dicha directiva*».<sup>13</sup>

29. Considero que este planteamiento se impone con aún mayor fuerza en el supuesto de producirse una sucesión de directivas, donde ya existe una regulación europea en la materia que reclama del juez nacional una interpretación conforme con la directiva aún en vigor. Exigir al juez nacional una interpretación conforme de dos directivas, cuyos contenidos divergirán en numerosos preceptos, introduciría una inseguridad jurídica contraria al propio ordenamiento de la Unión que debe rechazarse.

30. Por tanto, propongo al Tribunal de Justicia que dé respuesta a la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano remitente declarando que en un contexto como el de autos, teniendo en consideración el momento temporal de interposición del recurso ante el tribunal de instancia, el juez nacional debe aplicar exclusivamente la Directiva 2003/55.

## B. Sobre la norma nacional que sólo reconoce la legitimación a quienes ostenten un «interés jurídico»

### 1. Posición de quienes han formulado observaciones

31. La República de Polonia y la Comisión, únicos intervinientes que han formulado observaciones en este procedimiento, abordan la cuestión desde diferentes ángulos.

32. Para el Gobierno de la República de Polonia, el artículo 25, apartado 6, de la Directiva 2003/55, al referirse a la «parte afectada» no alude a los operadores de la red, sino al gestor. Por tanto, entiende el referido Gobierno que el artículo no es aplicable al presente asunto y, en consecuencia, ninguna disposición de la Directiva resolvería la cuestión suscitada por la Kúria.

33. En opinión de la Comisión, el artículo 25 de la Directiva 2003/55, tanto en su apartado 5 como en el 6, contempla únicamente un derecho de reclamación administrativa, pero no un recurso jurisdiccional. Esta interpretación se confirmaría al contrastar la referida disposición con el tenor de la Directiva 2009/73, que sí contempla expresamente una previsión de recurso ante los tribunales nacionales. Además, aunque la Comisión considere que la decisión atacada entraría, en principio, en el ámbito de aplicación del artículo 25, apartado 1, de la Directiva 2003/55, aquélla no fue adoptada por la autoridad reguladora húngara en su calidad de «autoridad responsable de la resolución de conflictos». Por tanto, no resulta aplicable el artículo 25, apartado 5, de la Directiva 2003/55. Lo

12 — C-212/04, EU:C:2006:443.

13 — Sentencia citada, apartado 115 (el subrayado es mío).



mismo cabría concluir del apartado 6, referido a decisiones sobre metodologías a las que se refieren los apartados 2, 3 y 4 del mismo artículo. Tratándose la decisión recurrida de una medida ajena a las enunciadas en los citados apartados 2, 3 y 4, no resultaría tampoco de aplicación lo dispuesto en el artículo 25, apartado 6. En definitiva, la Comisión considera que las disposiciones relevantes de la Directiva 2003/55 no resultan aplicables al presente asunto.

34. Me parece importante destacar que la Comisión también ha tomado posición, aunque a título subsidiario, sobre la resolución del caso a la luz de la Directiva 2009/73. Es importante destacar este punto porque, en ese contexto, la Comisión llegó a la conclusión de que el tribunal nacional debía dar cumplimiento a los principios de efectividad y equivalencia, pero no como consecuencia de la aplicabilidad de dicha Directiva, sino por obra del Reglamento nº 715/2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural. Este texto atribuye varios derechos a los operadores del sector gasístico, incluido el derecho a que los mecanismos de asignación de capacidad y los procedimientos de gestión de la congestión sean transparentes y no discriminatorios. Aunque la Comisión plantea esta propuesta en el supuesto de una aplicación de la Directiva 2009/73 al caso concreto, es importante destacarlo porque resultará determinante en el análisis que paso ahora a efectuar.

## 2. Análisis

35. Como ya he argumentado en los puntos 19 a 30 de estas conclusiones, la única Directiva aplicable al presente asunto es, en principio, la llamada segunda Directiva, la Directiva 2003/55. Este texto fue derogado por la Directiva 2009/73, norma que, a diferencia de la 2003/55, contiene normas adicionales sobre los recursos jurisdiccionales de que disponen las partes interesadas. Por tanto, la Directiva aplicable en el presente asunto, la Directiva 2003/55, se caracteriza por su parquedad en el punto relativo al acceso a la justicia.

36. En efecto, la única disposición de la Directiva 2003/55 que hace referencia al ejercicio del derecho a interponer recursos es la contenida en el artículo 25, apartado 11. Dicha norma se remite a los apartados 5 y 6 del mismo artículo, y añade que, en los supuestos ahí regidos, las reclamaciones que formulen las partes afectadas «se entenderán sin perjuicio del ejercicio del derecho a interponer recurso en virtud del Derecho comunitario y nacional».

37. Sin embargo, y tal y como ha argumentado la Comisión, la decisión atacada en el proceso principal no se encuentra incluida entre las decisiones previstas en los citados apartados 5 y 6. En efecto, estos preceptos se refieren, respectivamente, a decisiones adoptadas en calidad de autoridad responsable de la resolución de conflictos y a decisiones relativas a las metodologías. En el presente asunto no parece que estemos ante ninguna de estas dos categorías, de modo que las previsiones sobre recursos contenidas en el apartado 11 no resultan de aplicación en autos.

38. No obstante, el marco regulador europeo del sector gasístico es considerablemente más extenso, pues no se reduce únicamente a las referidas normas de armonización. Las autoridades reguladoras nacionales, así como los gestores de red y los operadores, se encuentran sujetos a lo dispuesto en varios Reglamentos, entre los que destaca, a los efectos del presente asunto, el Reglamento 1775/2005, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural, derogado en 2009 por el antes citado Reglamento 715/2009.

39. Efectivamente, el Reglamento 1775/2005 resultaba aplicable *ratione materiae* y *ratione temporis* al caso de autos, pues éste trata precisamente de las condiciones en que los operadores acceden a la red de transporte de gas natural, al tiempo que su vigencia se mantuvo hasta el 3 de marzo de 2011, momento en que comenzó a aplicarse el Reglamento 715/2009.<sup>14</sup>

14 — Artículo 32 del Reglamento 715/2009.

40. El artículo 5 del Reglamento 1775/2005 establece los principios acerca de los mecanismos de asignación de capacidad y los procedimientos de gestión de la congestión aplicables a los gestores de redes de transportes. Dicho precepto declara el derecho de todos los operadores a tener a su disposición «la capacidad máxima», así como a estar sujetos a mecanismos de asignación de la capacidad «transparentes y no discriminatorios». Estos principios van dirigidos tanto a los gestores de redes como a las autoridades reguladoras, las cuales, según el artículo 10, «garantizarán el cumplimiento» del Reglamento 1775/2005.

41. Concretamente, el apartado 5 del citado artículo 5 enuncia que en caso de congestión física, tanto el gestor de la red como las autoridades reguladoras «aplicarán mecanismos de asignación de la capacidad transparentes y no discriminatorios». Como resulta evidente, aunque los destinatarios de la norma sean los gestores de la red y las autoridades reguladoras, los beneficiarios no son otros que los operadores de la red, a quienes se atribuye un derecho a que las decisiones relativas a la gestión de la congestión sean adoptadas con criterios de transparencia y no discriminación.

42. Llegados a este punto, entiendo que este artículo 5, apartado 5, del Reglamento 1775/2005 atribuye en el caso de autos un derecho al recurrente en el procedimiento principal a que las decisiones relativas a la gestión de la congestión se adopten con arreglo a criterios de transparencia y de no discriminación. Por tanto, tratándose de un derecho directamente conferido por el Derecho de la Unión en favor de, en este caso, E.ON, Hungría debe garantizar dicho derecho a través de los cauces judiciales nacionales, ciertamente con arreglo a su autonomía procesal, pero respetando la tutela judicial efectiva, tal como lo exige el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta conclusión se enmarca en una abundante y consolidada jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

43. Como es sabido, el artículo 47, como continuación de una jurisprudencia anterior expresada en los principios de efectividad y equivalencia, así como en el principio general de tutela judicial efectiva, despliega sus efectos sobre cualesquiera normas procesales nacionales encaminadas a garantizar la justiciabilidad de los derechos conferidos por el Derecho de la Unión.<sup>15</sup> Esto incluye, como es evidente, las normas nacionales de legitimación procesal, en la medida en que actúan como filtros relevantes de acceso a la justicia en los Estados miembros.

44. De hecho, las condiciones de acceso a la justicia en los Estados miembros resultan especialmente relevantes para el Derecho de la Unión. Prueba de ello es el artículo 19 TUE, apartado 1, que exige a los Estados miembros *establecer* «las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.»

45. Es por tanto desde este ángulo, el de la tutela judicial efectiva, desde donde debemos examinar la compatibilidad de los criterios nacionales de legitimación cuestionados por el órgano remitente con el Derecho de la Unión.<sup>16</sup>

15 — Véase el artículo 51 de la Carta, que limita la aplicación de ésta a aquellas situaciones en las que los Estados «apliquen Derecho de la Unión». La jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia, particularmente la que afecta al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, es significativa a este respecto. Véanse, entre otras, las sentencias DEB (C-279/09, EU:C:2010:811), Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524) y Sánchez Morcillo (C-169/14, EU:C:2014:2099).

16 — Esta comprensión en sentido amplio de la tutela judicial efectiva, abarcando igualmente los conocidos principios de efectividad y equivalencia, la comparten otros Abogados Generales. Así lo formuló el Abogado General Bot en sus conclusiones presentadas en el asunto Agronkonsulting (C-93/12, EU:C:2013:172) punto 36, como también el Abogado General Jääskinen en sus conclusiones presentadas en el asunto Liivimaa Lihaveis (C-562/12, EU:C:2014:155) punto 47.

46. Como es sabido, cuando una norma procesal nacional plantea dudas sobre su compatibilidad con los referidos principios, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reclama un análisis que tenga en cuenta el lugar que ocupa dicha norma dentro del conjunto del procedimiento, de su desarrollo y de sus peculiaridades, ante las distintas instancias nacionales. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia reclama la toma en consideración, en su caso, de los principios sobre los que se basa el sistema jurisdiccional nacional, tales como la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento.<sup>17</sup>

47. La aplicación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva a los requisitos nacionales de legitimación ha dado lugar a varias sentencias del Tribunal de Justicia de interés para el presente procedimiento prejudicial.

48. En 2005, en el asunto *Streekgewest*,<sup>18</sup> el Tribunal de Justicia declaró la incompatibilidad con el Derecho de la Unión de una decisión nacional de declarar inadmisibile el recurso interpuesto por un consorcio de municipios contra la decisión de otra Administración de no ejecutar una prohibición de ayuda declarada ilegal. El Tribunal de Justicia consideró que «un justiciable puede tener interés para invocar el efecto directo de la prohibición de ejecución prevista en el artículo 93, apartado 3, última frase [actual artículo 108 TFUE, apartado 3]». <sup>19</sup> La decisión nacional declarando la inadmisibilidad exigía del recurrente que se hubiera visto afectado por la distorsión de la competencia derivada de la medida de ayuda. Sin embargo, el Tribunal de Justicia discrepó y concluyó que «únicamente debe tomarse en consideración la circunstancia de que el justiciable está sujeto a una tasa que forma parte de una medida de ayuda ejecutada en contra de la prohibición prevista en esta disposición (el artículo 93, apartado 3, última frase, ahora artículo 108 TFUE, apartado 3)». <sup>20</sup>

49. En el asunto *Club Hotel Loutraki y otros*,<sup>21</sup> resuelto en el año 2010 y una vez entrada en vigor la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia nuevamente reprochó a un Estado miembro el haber restringido en exceso los criterios de legitimación en un asunto de contratación administrativa. El licitador recurrente se veía impedido a la hora de reclamar ante los tribunales griegos la reparación de un perjuicio sufrido a raíz de una infracción del Derecho de la Unión por un acto administrativo que pudo haber influido en el resultado del procedimiento de adjudicación. En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia declaró que «tal licitador se encuentra, de este modo, privado de la tutela judicial efectiva de los derechos que el Derecho de la Unión le reconoce en esta materia». <sup>22</sup>

50. De todo lo anterior se desprende que la existencia de una mera expectativa puede ser suficiente para declarar la inadmisión de un recurso contencioso-administrativo ante los tribunales nacionales. Este resultado no contrariaría el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, cuando el interés es suficientemente cualificado y se refleja en un resultado patrimonial, la suma de un derecho conferido por el Derecho de la Unión y el perjuicio económico sufrido exige a los Estados miembros garantizar el acceso a la justicia.

17 — Sentencia *Tele 2 Telecommunication* (C-426/05, ap. 55 y sentencias ahí citadas). Véanse asimismo las conclusiones del Abogado General Szpunar en el asunto *T-Mobile Austria* (C-282/13, EU:C:2014:2179).

18 — C-174/02, EU:C:2005:10.

19 — *Ibidem*, apartado 19.

20 — *Ibidem*.

21 — C-145/08, EU:C:2010:247.

22 — *Ibidem*, apartado 78.

51. Situándonos ahora en el caso suscitado por el órgano jurisdiccional remitente, consta en autos que la jurisprudencia de los tribunales húngaros exige un «interés jurídico» como requisito de legitimación en el contencioso-administrativo. Este interés se contrapone al mero perjuicio económico, en la medida en que el primero garantiza el acceso al contencioso, pero el segundo no. Se deduce del auto de planteamiento que E.ON no ha entablado una relación jurídica específica ni con el gestor de la red ni con la autoridad reguladora, al menos en el punto concreto que afecta a la gestión de la congestión, suficiente para calificar el interés de la recurrente como «jurídico».

52. Este planteamiento es propio de varios Estados miembros, cuyos sistemas de justicia administrativa se caracterizan por cierto rigor en los requisitos de legitimación.<sup>23</sup> Es el caso de la República de Polonia, lo cual justifica su intervención en el presente procedimiento.

53. No admite duda alguna que estos sistemas de justicia administrativa se han adoptado con arreglo a la autonomía procesal de los Estados miembros, sin que el Derecho de la Unión haya planteado objeción alguna a su funcionamiento desde un punto de vista general.<sup>24</sup> Es legítimo que los Estados miembros garanticen un control judicial de la actuación de la Administración a aquellos individuos o grupos directamente afectados por determinadas decisiones públicas, mientras que otros Estados miembros optan por sistemas más abiertos. En casos puntuales, como puede suceder en el contexto del Derecho del medio ambiente, el Derecho de la Unión puede exigir ciertas modulaciones a algunos Estados miembros, pero, en conjunto, el ordenamiento europeo convive pacíficamente con diversos sistemas nacionales de justicia administrativa.

54. En el caso de autos, entiendo que E.ON no ha podido esgrimir un derecho con arreglo a la Directiva 2003/55, pues, a pesar de ser aplicable en el tiempo, por razón de la materia no contiene disposiciones que resuelvan el supuesto específico planteado por la Kúria.

55. Sin embargo, y como ya he expuesto con anterioridad, E.ON disfruta de un derecho en virtud del artículo 5, apartado 5, del Reglamento 1775/2005. Este precepto garantiza a todo operador el derecho a que las decisiones sobre congestión física sean adoptadas con arreglo a los principios de transparencia y de no discriminación. Es precisamente una decisión de esta naturaleza la que ataca E.ON, pues se refiere a los criterios relativos a la capacidad libre disponible del año gasístico. Por tanto, entiendo que E.ON, además de disfrutar de un derecho conferido por el Reglamento 1775/2005, tenía intereses patrimoniales evidentes en juego. La suma de ambas circunstancias me llevan a concluir que, contrastada con el derecho a la tutela judicial efectiva, la decisión de rechazar la legitimación de E.ON por falta de «interés jurídico» se concilia mal con el referido derecho.

56. Ahora bien, no es misión de este Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la validez de un criterio general de legitimación procesal nacional, ni tampoco privar al juez nacional de su función de garante e intérprete del Derecho nacional. Corresponde a la Kúria buscar la interpretación del ordenamiento nacional que permita conciliarlo con el Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia asiste al órgano remitente únicamente en la labor de interpretación de las normas de Derecho de la Unión.

57. Por tanto, y a modo de conclusión, entiendo que el artículo 5, apartado 5, del Reglamento 1775/2005, en relación con el artículo 47 de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a un criterio de legitimación como el aplicado en el presente asunto, basado en la existencia de un «interés jurídico», que excluye del acceso a la justicia administrativa a un operador de gas natural que persigue atacar una decisión de una autoridad reguladora nacional.

23 — Sobre esta cuestión, resulta muy expresivo el análisis de Eliantonio, M., Backes, C., van Rhee, C.H., Spronken, T. y Berlee, A.: *Standing up for your right(s) in Europe. A comparative study on Legal Standing (Locus Standi) before the EU and Member States' Courts*, Intersentia, 2013.

24 — Véase, por ejemplo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia al abordar el caso de Alemania y la adecuación de sus normas sobre legitimación en el contencioso-administrativo al marco internacional y europeo trazado por el Convenio de Aarhus y, concretamente, las disposiciones de éste sobre acceso a la justicia: sentencias Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), apartado 43 y Gemeinde Altrip y otros (C-72/12, EU:C:2013:712), apartado 45.

## V. Conclusión

58. A la luz de todo lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que dé respuesta a las cuestiones planteadas por la Kúria en el siguiente sentido:

- «1) En un contexto como el de autos, teniendo en consideración el momento temporal de interposición del recurso ante el tribunal de instancia, el juez nacional debe aplicar exclusivamente la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE.
- 2) El artículo 5, apartado 5, del Reglamento (CE) n° 1775/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2005, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural, en relación con el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a un criterio de legitimación como el aplicado en el presente asunto, basado en la existencia de un “interés jurídico”, que excluye del acceso a la justicia administrativa a un operador de gas natural que persigue atacar una decisión de una autoridad reguladora nacional.»