



Recopilación de la Jurisprudencia

Asuntos acumulados T-684/19 y T-704/19

**Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) y FGSZ Földgázzállító Zrt.
contra
Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía**

Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda ampliada) de 16 de marzo de 2022

«Energía — Reglamento (UE) 2017/459 — Código de red adoptado por la Comisión que incluye un “proceso de capacidad incremental” — Decisión de la ACER por la que se aprueba la realización de un proyecto de capacidad incremental — Excepción de ilegalidad — Incompetencia de la Comisión — Artículo 6, apartado 11, artículo 7, apartado 3, y artículo 8, apartado 6, del Reglamento (CE) n.º 715/2009»

1. *Recurso de anulación — Personas físicas o jurídicas — Requisitos de admisibilidad — Decisión de la Agencia para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) por la que se aprueba la realización de un proyecto de capacidad incremental en una red de transporte de gas natural — Acto de creación de la ACER que establece una vía de recurso interna contra la decisión de la ACER — Recurso de anulación interpuesto contra la decisión de la ACER sin agotar la vía de recurso interna — Inadmisibilidad*
[Art. 263 TFUE, párr. 5; Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, considerando 34 y arts. 28 y 29]

(véanse los apartados 29 a 32, 35 a 39, 41 y 42)

2. *Actos de las instituciones — Ámbito de aplicación temporal — Normas de procedimiento — Normas sustantivas — Distinción*

(véase el apartado 33)

3. *Recurso de anulación — Recurso interpuesto contra una resolución de la Sala de Recurso de la Agencia para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) — Acto de creación de la ACER que excluye la posibilidad de invocar ante el Tribunal General motivos no invocados ante dicha Sala — Excepción de ilegalidad propuesta por primera vez en el marco del recurso de anulación— Admisibilidad*
[Arts. 263 TFUE y 277 TFUE; Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 29]

(véanse los apartados 47 a 51)

4. *Excepción de ilegalidad — Alcance — Actos cuya ilegalidad puede ser alegada — Reglamento no impugnado con fundamento en el artículo 263 TFUE — Excepción de ilegalidad propuesta por una autoridad nacional que no está manifiestamente legitimada para interponer un recurso de anulación — Admisibilidad*
[Arts. 263 TFUE, párr. 4, y 277 TFUE; Reglamento (UE) 2017/459 de la Comisión]
(véanse los apartados 54 y 55)
5. *Excepción de ilegalidad — Alcance — Actos cuya ilegalidad puede ser alegada — Acto de carácter general en el que se basa la decisión impugnada — Necesidad de un nexo jurídico entre el acto impugnado y el acto general controvertido*
(Art. 277 TFUE)
(véase el apartado 58)
6. *Aproximación de las legislaciones — Medidas de aproximación — Normas comunes para el mercado interior del gas natural — Reglamento n.º 715/2009 — Condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural — Habilitación de la Comisión para establecer códigos de red en determinados ámbitos — Alcance — Código de red adoptado por la Comisión que incluye un proceso de capacidad incremental — Improcedencia*
[Reglamento (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 6, ap. 11, párr. 1, y 8, ap. 6; Reglamento (UE) 2017/459 de la Comisión, arts. 22 a 31; Directiva 2009/73 del Parlamento Europeo y del Consejo]
(véanse los apartados 66 a 74, 95 a 97, 100, 102 a 105, 109, 110, 114, 119, 123 a 126, 128, 134 y 135)
7. *Aproximación de las legislaciones — Medidas de aproximación — Normas comunes para el mercado interior del gas natural — Reglamento (CE) n.º 715/2009 — Condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural — Establecimiento de códigos de red — Reglamento de la Comisión por el que se establece un código de red sobre los mecanismos de asignación de capacidad en las redes de transporte de gas — Aplicación de un proceso de capacidad incremental — Medida destinada a garantizar el buen funcionamiento del mercado interior del gas — Base jurídica — Artículo 114 TFUE*
[Art. 114 TFUE; Reglamento (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 1; Reglamento (UE) 2017/459 de la Comisión, arts. 22 a 31]
(véanse los apartados 83 a 88)
8. *Instituciones de la Unión Europea — Ejercicio de sus competencias — Competencia conferida a la Comisión para la adopción de actos delegados — Obligación de no modificar elementos esenciales del acto legislativo de base — Reglamento de base que habilita a la Comisión para adoptar códigos de red en determinados ámbitos — Código de red que contiene normas relativas a un ámbito no contemplado por el Reglamento de base — Improcedencia — Modificación de un elemento esencial del Reglamento de base*

[Reglamento (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 6, ap. 11, párr. 2, 7, ap. 3, y 8, ap. 6, letra g); Reglamento (UE) 2017/459 de la Comisión, arts. 22 a 31; Directiva 2009/73 del Parlamento Europeo y del Consejo]

(véanse los apartados 137 a 141)

Resumen

En 2015, FGSZ Földgázz szállító Zrt., gestor de la red de transporte de gas húngara (en lo sucesivo, «FGSZ»), así como sus homólogos búlgaro, rumano y austriaco, se iniciaron en un proyecto de cooperación regional para incrementar la independencia energética introduciendo el gas del mar Negro. Este proyecto preveía el aumento de la capacidad incremental en dos puntos de interconexión, entre ellos el existente entre Hungría y Austria (en lo sucesivo, «proyecto HUAT»). A este respecto, FGSZ y su homólogo austriaco, Gas Connect Austria GmbH (en lo sucesivo, «GCA»), publicaron un informe de evaluación conjunto, de conformidad con el Reglamento 2017/459, por el que se establece un código de red sobre los mecanismos de asignación de capacidad en las redes de transporte de gas.¹

Con arreglo al mismo Reglamento,² FGSZ presentó formalmente a la Autoridad de Regulación de la Energía y de los Servicios Públicos húngaros, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH), la propuesta de proyecto HUAT, aunque subrayó que no estaba a favor de la ejecución de dicho proyecto. Por su parte, GCA presentó la propuesta a la autoridad austriaca de regulación de los sectores de la electricidad y del gas natural, Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control).

E-Control aprobó la propuesta de proyecto HUAT, mientras que la MEKH la desestimó. Dado que las autoridades reguladoras nacionales no llegaron a un acuerdo, la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) adoptó, a su vez, una decisión por la que se aprobaba la propuesta de proyecto HUAT (en lo sucesivo, «Decisión inicial»).

La MEKH y FGSZ interpusieron, cada una, un recurso contra la Decisión inicial ante la Sala de Recurso de la ACER. Al haber desestimado dicha Sala sus recursos, la MEKH (asunto T-684/19) y FGSZ (asunto T-704/19) interpusieron ante el Tribunal General dos recursos de anulación de esta resolución desestimatoria, teniendo el recurso de la MEKH también por objeto la anulación de la Decisión inicial. En apoyo de su recurso, la MEKH alegaba, en particular, la ilegalidad del capítulo V del Reglamento 2017/459.

En su sentencia, la Sala Segunda ampliada del Tribunal, si bien declara inadmisibles los recursos de anulación de la MEKH en cuanto se dirige contra la resolución inicial, estima la excepción de ilegalidad propuesta por esta y anula, en consecuencia, la resolución desestimatoria de la Sala de Recurso de la ACER.

¹ Reglamento (UE) 2017/459 de la Comisión, de 16 de marzo de 2017, por el que se establece un código de red sobre los mecanismos de asignación de capacidad en las redes de transporte de gas y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 984/2013 (DO 2017, L 72, p. 1).

² Artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2017/459.

Apreciación del Tribunal General

Con carácter preliminar, el Tribunal declara la inadmisibilidad del recurso de anulación interpuesto por la MEKH en cuanto se dirige contra la Decisión inicial. A este respecto, señala que la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto por personas físicas o jurídicas contra actos de la ACER destinados a producir efectos jurídicos frente a ellos debe examinarse a la luz de las modalidades específicas establecidas en el acto de creación de dicha Agencia, a saber, el Reglamento 2019/942.³ Pues bien, de conformidad con dicho Reglamento, únicamente la resolución de la Sala de Recurso de la ACER puede ser objeto de un recurso de anulación ante el Tribunal.⁴

En cambio, pese a que la MEKH no había propuesto una excepción de ilegalidad del capítulo V del Reglamento 2017/459 ante la Sala de Recurso de la ACER, esta excepción, invocada por la MEKH ante el Tribunal, fue declarada admisible por este. En efecto, dado que solo el juez de la Unión está facultado para declarar la ilegalidad de un acto de alcance general,⁵ la MEKH tenía derecho a proponer dicha excepción por primera vez ante el Tribunal para impugnar la validez de la resolución desestimatoria de la Sala de Recurso de la ACER.

En cuanto a la procedencia de esta excepción de ilegalidad, el Tribunal señala, en primer lugar, que el Reglamento 2017/459, que establece un código de red sobre los mecanismos de asignación de capacidad en los sistemas de transporte de gas, establece, en su capítulo V, un proceso de capacidad incremental que puede imponer a los gestores de redes de transporte la obligación de dedicar las inversiones necesarias a la creación de capacidad incremental en la red. En efecto, de los propios términos de dicho capítulo V⁶ se desprende que se inicia un proyecto de capacidad incremental cuando concurren los diferentes requisitos previstos en él, lo que implica que los gestores de la red de transporte están obligados a realizar las inversiones necesarias para ello.

A continuación, el Tribunal examina si, al elaborar un código de red que prevé tal proceso de creación de capacidad incremental, la Comisión se excedió en los límites de la habilitación conferida por el Reglamento de base, a saber, el Reglamento n.º 715/2009 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural.⁷

Habida cuenta de que, en virtud del citado Reglamento de base, la Comisión solo está facultada para adoptar códigos de red en determinados ámbitos enumerados taxativamente y a condición de que la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas (en lo sucesivo, «REGRT») no haya elaborado aún tal código en el ámbito de que se trata,⁸ el Tribunal General comprueba, en primer lugar, si el capítulo V del Reglamento 2017/459 puede vincularse a alguno de los ámbitos mencionados.

³ Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (refundición) (DO 2019, L 158, p. 22).

⁴ Considerando 34 y artículos 28 y 29 del Reglamento 2019/942.

⁵ Artículo 277 TFUE.

⁶ Artículo 22, apartado 3, del Reglamento 2017/459.

⁷ 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 (DO 2009, L 211, p. 36) (en lo sucesivo, «Reglamento de base»).

⁸ Artículo 6 del Reglamento de base.

A este respecto, de una interpretación literal del Reglamento de base se desprende que los ámbitos que en él se enumeran no pueden incluir la cuestión de la creación de capacidad incremental en la red. Asimismo, la interpretación contextual de dicho Reglamento revela una distinción entre, por una parte, los ámbitos en los que la REGRT es competente para elaborar códigos de red y, por otra parte, la regulación de las inversiones necesarias para la creación de capacidad incremental en la red, para las que la REGRT coordina el ejercicio por los Estados miembros de su propia competencia. Además, el Tribunal señala que, con arreglo a la Directiva 2009/73 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural,⁹ los gestores de redes de transporte están sujetos, en su caso, a la obligación de dedicar las inversiones necesarias para la creación de tal capacidad incremental. En este contexto, corresponde a los Estados miembros velar por el cumplimiento de esta obligación, sin que se reconozca a la REGRT ni a la Comisión una competencia normativa a este respecto. Por último, ninguna de las razones del Reglamento de base permite detectar una finalidad consistente en habilitar a la REGRT y, en consecuencia, a la Comisión para elaborar un código de red que se extienda a la cuestión de las inversiones necesarias para la creación de capacidad incremental.

Dado que el capítulo V del Reglamento 2017/459 no puede vincularse a uno de los ámbitos enumerados taxativamente en el Reglamento de base, el Tribunal examina, en segundo lugar, si la Comisión estaba habilitada para adoptar las normas que regulan el proceso de capacidad incremental en virtud de otras disposiciones de dicho Reglamento de base, autorizando a la Comisión a modificar los elementos no esenciales con ocasión de la adopción de un código de red.¹⁰

Pues bien, según reiterada jurisprudencia, los elementos esenciales de una normativa de base son aquellos cuya adopción hace necesarias decisiones políticas comprendidas en las responsabilidades propias del legislador de la Unión. En el caso de autos, el legislador de la Unión tomó la decisión política de confiar la aplicación de las normas relativas a la creación de capacidad incremental únicamente a los Estados miembros, la competencia atribuida a la REGRT y, por extensión, a la Comisión en el ámbito de las normas de asignación de capacidad¹¹ solo se refieren a la capacidad existente en la red. De ello se deduce que la modificación introducida por el capítulo V, consistente en ampliar dicha habilitación a la creación de capacidad incremental, se refiere a un elemento esencial del Reglamento de base.

Al concluir, de este modo, que la Comisión no estaba habilitada para establecer un proceso de capacidad incremental, el Tribunal General estima la excepción de ilegalidad y declara inaplicable el capítulo V del Reglamento 2017/459. Dado que la resolución desestimatoria de la Sala de Recurso de la ACER aplicaba dicho capítulo, el Tribunal General estima, además, los recursos de anulación en cuanto se dirigen contra dicha resolución, anulándola con efectos *erga omnes*.

⁹ Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (DO 2009, L 211, p. 94).

¹⁰ Artículos 6, apartado 11, párrafo segundo, y 7, apartado 3, del Reglamento de base.

¹¹ Artículo 8, apartado 6 letra g), del Reglamento de base.