

Asunto C-290/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

30 de junio de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional, Letonia)

Fecha de la resolución de remisión:

11 de junio de 2020

Parte demandante:

AS Latvijas Gāze

Otras partes en el procedimiento:

Saeima (Parlamento letón)

Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (Comisión Reguladora de los Servicios Públicos)

Objeto del procedimiento principal

Recurso de inconstitucionalidad sobre la conformidad de las normas de conexión de la red de transporte de gas natural adoptadas por la Sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas komisija (Comisión Reguladora de los Servicios Públicos) con las disposiciones de la Satversme (Constitución) y del Enerģētikas likums (Ley de Energía), y sobre la conformidad de las disposiciones de la Ley de Energía con la Constitución, mediante el que se solicita que se dilucide la adecuación de la regulación jurídica de un Estado miembro en virtud de la cual cualquier usuario de gas natural puede conectarse a la red de transporte de gas natural.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Sobre la base del artículo 267 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente solicita la interpretación del artículo 2, punto 3, del artículo 23 y del artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2009/73, para determinar si los usuarios de gas natural (y, en su

caso, qué categoría de estos) deben tener la posibilidad conectarse a la red de transporte de gas natural.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Deben interpretarse el artículo 23 y el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2009/73/CE en el sentido de que los Estados miembros han de adoptar una regulación jurídica según la cual, por un lado, todo cliente final puede elegir a qué tipo de red —red de transporte o de distribución— se conectará y, por otro lado, el gestor de la red está obligado a permitirle conectarse a la red de que se trate?
- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 23 de la Directiva 2009/73/CE en el sentido de que los Estados miembros están obligados a adoptar una regulación jurídica conforme a la cual únicamente se permita conectarse a la red de transporte de gas natural a un cliente final no doméstico (es decir, únicamente a un cliente industrial)?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 23 de la Directiva 2009/73/CE, en particular el concepto de «nuevo cliente industrial», en el sentido de que dicho artículo establece la obligación de que los Estados miembros adopten una regulación jurídica conforme a la cual únicamente se permita conectarse a la red de transporte de gas natural a un cliente final no doméstico (es decir, únicamente a un cliente industrial) que no haya estado conectado anteriormente a la red de distribución?
- 4) ¿Deben interpretarse el artículo 2, punto 3, y el artículo 23 de la Directiva 2009/73/CE en el sentido de que se oponen a una regulación jurídica de un Estado miembro según la cual el transporte de gas natural incluye el transporte de gas natural directamente a la red de suministro de gas natural del cliente final?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), artículo 2, apartado 2, y artículo 4, apartado 2, letras a) e i).

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, considerandos 1, 3, 6, 8 y 48, artículo 2, puntos 3, 5, 24 y 25 a 27, artículo 23, apartados 1 y 2, y artículo 32, apartado 1.

Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE, artículos 2 y 20.

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia

Sentencia de 9 de octubre de 2008, Sabatauskas y otros, C-239/07, EU:C:2008:551, apartados 45, 47 y 49.

Marco jurídico nacional

Constitución de la República de Letonia, artículos 1, 64, 89 y 105, primera frase.

Ley de Energía, artículo 1, puntos 7, 12, 13, 15, 16, 32 y 35, artículo 45, apartados 2 y 7, artículo 84¹, apartado 1, y artículo 111, apartados 1, punto 1 y 2.

Decisión n.º 1/7 del Consejo de la Comisión Reguladora de los Servicios Públicos, de 18 de abril de 2019, «Dabaspāzes pārvades sistēmas pieslēguma noteikumi biometāna ražotājiem, sašķidrīnātās dabaspāzes sistēmas operatoriem un dabaspāzes lietotājiem» («Normas de conexión de la red de transporte de gas natural para productores de biometano, gestores de redes de gas natural licuado y usuarios de gas natural»).

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 La disposición legal controvertida —artículo 84¹, apartado 1, de la Ley de Energía— fue introducida en la citada Ley mediante modificaciones de 2016, necesarias, entre otras razones, para dar cumplimiento a las exigencias de la Directiva 2009/73, asegurando la creación de un mercado interior eficaz, con objeto de hacer posible la venta de gas natural en la Unión Europea en igualdad de condiciones, sin discriminación ni restricciones, y para garantizar un acceso económicamente razonable y efectivo de terceros a la red de gas natural.
- 2 Dicha disposición legal establece que la Comisión Reguladora de los Servicios Públicos aprobará las normas de conexión de la red de transporte de gas natural establecidas por el gestor de la red de transporte de gas natural para productores de biometano, gestores de redes de gas natural licuado y usuarios de gas natural, y las normas de conexión de la red de distribución de gas natural establecidas por el gestor de la red de distribución de gas natural para los usuarios de gas natural. Además, en virtud de la Ley de Energía, el transporte de gas natural incluye el transporte de gas natural por las redes de transporte, no solo hasta la red de distribución de gas natural, sino también directamente hasta los usuarios de gas natural. La distribución de gas natural incluye asimismo el transporte de gas natural desde la red de transporte de gas natural hasta la red de suministro energético del usuario de gas natural.
- 3 El 18 de abril de 2019, el Consejo de la Comisión Reguladora de los Servicios Públicos adoptó la Decisión n.º 1/7, sobre «Normas de conexión de la red de transporte de gas natural para productores de biometano, gestores de redes de gas natural licuado y usuarios de gas natural». Según estas normas, cualquier usuario

de gas natural puede conectarse a la red de transporte de gas natural sin la intermediación de un gestor de red de distribución.

- 4 La demandante interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante la Satversmes tiesa (Tribunal Constitucional), por considerar que dichas normas y el artículo 84¹, apartado 1, de la Ley de Energía vulneraban, en particular, su derecho de propiedad.
- 5 En virtud del recurso de inconstitucionalidad de la demandante, la Satversmes tiesa ha de resolver sobre: 1) la conformidad de las normas de conexión de la red de transporte de gas natural con los artículos 1, 64, 89 y 105, primera frase, de la Constitución de la República de Letonia y con los artículos 45, apartado 7, y 84¹, apartado 1, de la Ley de Energía; y 2) la conformidad del artículo 84¹, apartado 1, de la Ley de Energía con el artículo 64 de la Constitución de la República de Letonia.

Principales alegaciones de las partes en el litigio principal

- 6 **Según la demandante**, las normas controvertidas no se ajustan a los artículos 64 y 105, primera frase, de la Constitución; vulneran los principios de buena administración, de buena legislación, de protección de la confianza legítima y de seguridad jurídica que se derivan de los artículos 1 y 89 de la Constitución; y no se atienen tampoco a los artículos 45, apartado 7, y 84¹, apartado 1, de la Ley de Energía. Por su parte, el artículo 84¹, apartado 1, de la Ley de Energía no es conforme con el artículo 64 de la Constitución.
- 7 La demandante aduce que, hasta el 3 de abril de 2017, solo ella, como empresa integrada verticalmente, garantizó la compra, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la comercialización del gas natural en el mercado letón del gas natural. En el proceso de liberalización del mercado del gas natural en Letonia, se creó, separándola de la demandante, la sociedad anónima Conexus Baltic Grid, a la que se transfirieron, en particular, la infraestructura nacional de transporte de gas natural y la red única de transporte de gas natural. La demandante no es accionista de dicha sociedad anónima. Además, como filial distinta de la demandante, se creó la sociedad anónima Gaso, que presta, en virtud de una licencia, un servicio de distribución de gas natural en el territorio de Letonia. La demandante es el único accionista de esta sociedad anónima y sigue comercializando gas natural. Conforme a la licencia, la sociedad anónima Gaso es el único gestor de la red de distribución de gas natural en Letonia que garantiza el suministro de gas natural desde la red de transporte hasta los consumidores finales. El segmento de la distribución de gas natural es uno de los segmentos de negocio más importantes del grupo de la demandante. Las normas de conexión de la red de transporte de gas natural controvertidas permiten que cualquier usuario de gas natural pueda conectarse a la red de transporte de gas natural sin intermediación del gestor de la red de distribución. De este modo, se restringe el derecho, adquirido mediante licencia, de la sociedad anónima Gaso, perteneciente

al grupo de la demandante, a ejercer una actividad comercial en el ámbito de la red de distribución de gas natural.

- 8 Según la demandante, la adopción de las normas controvertidas ha tenido por efecto disminuir el valor del grupo de la demandante y, de este modo, se ha vulnerado su derecho de propiedad, reconocido en el artículo 105 de la Constitución. Dado que las normas controvertidas fueron adoptadas en virtud del artículo 84¹, apartado 1, de la Ley de Energía, este derecho de propiedad también resulta menoscabado por esta disposición de la Ley de Energía.
- 9 A juicio de la demandante, del examen del artículo 84¹, apartado 1, de la Ley de Energía a la luz de la naturaleza y la finalidad de dicha Ley se desprende que el legislador no ha autorizado a la Comisión Reguladora de los Servicios Públicos a adoptar normas que permitan a cualquier usuario de gas natural desconectarse de la red de distribución de gas natural y conectarse directamente a la red de transporte de gas natural. A este respecto, ha de tenerse en cuenta la Directiva 2009/73.
- 10 Según la demandante, de la Directiva 2009/73 se desprende la independencia y la separación de los gestores de la red de distribución de gas natural respecto de los gestores de la red de transporte de gas natural. Los usuarios de gas natural disponen de un derecho de acceso a la red de gas natural, pero no tienen derecho a conectarse a un determinado tipo de red —de distribución o de transporte—. Por regla general, el usuario de gas natural se conecta a la red de gas natural a través de la red de distribución de gas natural, cuya operación realiza el gestor de la red de distribución de gas natural.
- 11 La demandante aduce que, con arreglo al artículo 23 de la Directiva 2009/73, una normativa establecida por un Estado miembro solo puede permitir la conexión directa de los usuarios de gas natural a la red de transporte de gas natural si el gestor de la red de distribución de gas natural rechaza la conexión a la red por limitaciones técnicas u operativas o si existen otras razones objetivas que hagan necesaria la conexión directa del usuario de gas natural a la red de transporte de gas natural. Además, dicho artículo se refiere únicamente a un grupo específico de usuarios de gas natural: los nuevos clientes industriales.
- 12 **La entidad que emitió el acto impugnado —la Comisión Reguladora de los Servicios Públicos—** señala que las normas controvertidas son conformes con la Constitución, con el artículo 45, apartado 7, de la Ley de Energía y con la disposición controvertida de dicha Ley —el artículo 84¹, apartado 1, de la Ley de Energía—.
- 13 A su entender, el artículo 84¹, apartado 1, de la Ley de Energía transpone el artículo 23 de la Directiva 2009/73, en virtud del cual los Estados miembros deben garantizar la conexión no discriminatoria de las instalaciones de los clientes industriales a la red de transporte de gas natural.

- 14 El hecho de que las normas controvertidas prevean el derecho de las entidades contempladas en el 84¹, apartado 1, de la Ley de Energía, incluidos los usuarios de gas natural, a solicitar la conexión de sus instalaciones a la red de transporte de gas natural y la obligación del gestor de la red de transporte de gas natural de garantizar tal conexión, así como la posibilidad de que los usuarios de gas natural obtengan gas natural a partir de la red de transporte de gas natural tras el establecimiento de tal conexión, no convierten el transporte de gas natural a través de la red de transporte en una distribución de gas natural.
- 15 [Según la entidad de que se trata,] durante la elaboración de las normas controvertidas, las partes interesadas solicitaron que se impusieran restricciones a la conexión de las instalaciones de los usuarios de gas natural a la red de transporte de gas natural. Sin embargo, ni la legislación nacional ni el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2009/23 prevén restricciones de ese derecho. Además, si algunos clientes industriales de gas natural decidieran retirar sus instalaciones de la red de distribución de gas natural y conectarlas a la red de transporte de gas natural, la incidencia sobre los pagos de los demás usuarios de gas natural por la distribución de gas natural sería relativamente escasa.

Breve exposición de los motivos de la petición de decisión prejudicial

- 16 En el caso de autos, es preciso determinar si la Directiva 2009/73 se opone a una regulación jurídica de un Estado miembro en virtud de la cual todo usuario de gas natural puede conectarse a la red de transporte de gas natural.
- 17 Según la *Satversmes tiesa*, del artículo 2, punto 3, de la Directiva 2009/73 se desprende, a primera vista, que el transporte de gas natural no incluye el transporte de gas natural por un sector de la red que forma parte de los gasoductos de alta presión utilizados fundamentalmente para la distribución local de gas natural, para su suministro al cliente final. En efecto, el gas natural se transporta directamente hasta la red de suministro de gas natural del cliente final a partir de la red de distribución de gas natural y no a través de la red de transporte de gas natural.
- 18 No obstante, del artículo 23 de la Directiva 2009/73 se desprende que los clientes industriales o, al menos, los nuevos clientes industriales pueden conectarse a la red de transporte de gas natural. La Directiva 2009/73 no precisa el concepto de «cliente industrial». De entre las categorías de clientes mencionadas en el artículo 2, punto 24, de la Directiva 2009/73, cabría atribuir el concepto de «cliente industrial» a los clientes finales, pues, a juzgar por los trabajos preparatorios de dicha Directiva, el concepto de «cliente industrial» podría referirse a aquellas personas que consumen gas natural. La *Satversmes tiesa* estima que, dado que el cliente final mencionado en el artículo 2, punto 27, de la Directiva 2009/73 puede ser tanto un cliente doméstico como un cliente no doméstico, el cliente industrial solo puede ser un cliente no doméstico, en el sentido del artículo 2, punto 26, de la Directiva.

- 19 Así, cabría entender que del artículo 23 de la Directiva 2009/73 se desprende la obligación para los Estados miembros de adoptar una regulación jurídica que permita, al menos a los clientes no domésticos, conectarse directamente a la red de transporte de gas natural, o que tal regulación podría ser conforme con la Directiva.
- 20 De las normas controvertidas en el presente asunto, así como del artículo 1, puntos 13 y 15, de la Ley de Energía, se desprende que, en Letonia, cualquier usuario de gas natural, incluido aquel que no sea un nuevo cliente industrial, puede conectarse a la red de transporte de gas natural. Por consiguiente, en el caso de autos, es preciso determinar si tal regulación es contraria a los artículos 2, punto 3, y 23 de la Directiva 2009/73.
- 21 En el presente asunto, debe tenerse en cuenta el artículo 2 TFUE, apartado 2, en relación con las competencias de la Unión Europea y de los Estados miembros en determinados ámbitos. A tenor del artículo 4, apartado 2, letras a) e i), las competencias de la Unión Europea y de los Estados miembros son compartidas en los ámbitos del mercado interior y de la energía.
- 22 Al adoptar la Directiva 2009/73, el Parlamento Europeo y el Consejo ejercieron, en esencia, las competencias de la Unión Europea en el ámbito del mercado interior y de la energía. Sin embargo, en el presente caso, subsisten dudas en cuanto al significado, en el marco del ejercicio de una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros, del principio del acceso de terceros reconocido en el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2009/73.
- 23 De los considerandos 1, 3, 6 y 8 de la Directiva 2009/73/CE resulta que el mercado interior del gas natural de la Unión Europea tiene como finalidad dar una posibilidad real de elección a todos los consumidores de la Unión Europea, sean ciudadanos o empresas. Sin una separación efectiva entre las redes y las actividades de producción y suministro, existe un riesgo de discriminación en la explotación de la red. Tal discriminación puede surgir cuando un operador económico integrado verticalmente ejerce al mismo tiempo actividades de producción o de suministro de gas natural y gestiona una red de transporte y de distribución de gas natural. En tal caso, el operador económico verticalmente integrado puede no tener interés en garantizar a eventuales competidores en el mercado de producción o de suministro de gas natural el acceso a las redes de transporte y de distribución de gas natural que gestiona. Ello dificultaría el ejercicio de las libertades garantizadas por el Tratado FUE, al no permitir a todos los consumidores elegir libremente a su proveedor y a todos los proveedores suministrar libremente a sus clientes, pese a que, según el considerando 48 de la Directiva 2009/73, los intereses de los consumidores deben constituir el núcleo de esta.
- 24 A juicio de la Satversmes tiesa, de las anteriores consideraciones resulta que la Directiva 2009/73 tiene por objeto proteger los intereses de los consumidores, garantizando la protección de los comerciantes o proveedores de gas natural

elegidos por los correspondientes consumidores —los clientes finales—, frente a la discriminación en el acceso a las redes de transporte y de distribución de gas natural. En efecto, el principio del acceso de terceros reconocido en el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2009/73 atañe por vía intermedia a los clientes finales.

- 25 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea expresó consideraciones similares al apreciar el principio del acceso de terceros al mercado interior de la electricidad con arreglo al artículo 20 de la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE. El apartado 1 de dicho artículo disponía, en particular, que los Estados miembros garantizarían la aplicación de un sistema de acceso de terceros a las redes de transporte y distribución basado en tarifas publicadas, aplicables a todos los clientes cualificados de forma objetiva y sin discriminación entre usuarios de la red. Además, aunque la Directiva 2003/54 no contenía una disposición análoga a la del artículo 23 de la Directiva 2009/73, el artículo 2 de la Directiva 2003/54 establecía que el transporte comprendería el transporte de electricidad no solo a los distribuidores, sino también a los clientes finales.
- 26 A este respecto, el Tribunal de Justicia concluyó que, al incluir a los usuarios de la red en su ámbito de aplicación, el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2003/54 también confería a los clientes cualificados un derecho de acceso no discriminatorio a las redes. Los Estados miembros conservaban un margen de maniobra para orientar a los usuarios de las redes, incluidos los clientes cualificados, hacia uno u otro tipo de red siempre que, no obstante, lo hicieran por razones no discriminatorias y según consideraciones objetivas. Por tanto, los usuarios de redes tenían derecho de acceso a una red eléctrica, pero los Estados miembros podían decidir que la conexión se realizase a uno u otro tipo de red. En atención a estas consideraciones, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 20 de la Directiva 2003/54 debía interpretarse en el sentido de que solo definía las obligaciones de los Estados miembros en lo que se refería al acceso, y no a la conexión, de terceros a las redes de transporte y distribución de electricidad, y que no preveía que el sistema de acceso a las redes que los Estados miembros estaban obligados a establecer debiera permitir al cliente cualificado elegir de manera discrecional el tipo de red al que deseaba conectarse (sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de octubre de 2008, Sabatauskas y otros, C-239/07, EU:C:2008:551, apartados 45, 47 y 49).
- 27 La citada sentencia del Tribunal de Justicia se refiere al principio del acceso de terceros al mercado interior de la electricidad, pero este mismo principio también se reconoce en el mercado interior del gas natural. Por consiguiente, cabría concluir que el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2009/73 define las obligaciones de los Estados miembros en lo que se refiere al acceso, y no a la conexión, de terceros a las redes de transporte y distribución de gas natural, y que no prevé que el sistema de acceso a las redes que los Estados miembros están obligados a establecer deba permitir al cliente final elegir de manera discrecional el tipo de red al que se conectará.

- 28 Atendiendo a las anteriores consideraciones, podrían extraerse conclusiones diferentes, a saber:
- 1) El artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2009/73 impone a los Estados miembros obligaciones en lo que se refiere al acceso, y no a la conexión, de terceros a las redes de suministro de gas natural, y los Estados miembros conservan un margen de maniobra para orientar a los usuarios de las redes, incluidos los clientes finales, hacia uno u otro tipo de red, mientras que las exigencias impuestas por el artículo 23 de la Directiva a los Estados miembros en materia de conexión de los clientes industriales a la red de transporte de gas natural solo se refieren a los casos en los que un Estado miembro haya orientado a los clientes finales hacia la red de transporte de gas natural.
 - 2) El artículo 23 y el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2009/73 imponen a los Estados miembros obligaciones en lo que se refiere al acceso y a la conexión de terceros a las redes de suministro de gas natural, que prevén, en particular, la conexión de los clientes industriales tanto a las redes de transporte de gas natural como a las de distribución de gas natural.
- 29 En el presente asunto, la Satversmes tiesa ya ha constatado la relación de las disposiciones de la Ley de Energía con la Directiva 2009/73 y el contenido de las disposiciones de esta. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia aún no ha quedado establecida en relación con las cuestiones planteadas en la presente resolución. En consecuencia, las circunstancias del presente asunto justifican que se remita al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una petición de decisión prejudicial.