



## **Según el Abogado General Campos Sánchez-Bordona, el principio de solidaridad energética puede emplearse para controlar la legalidad de los actos de las instituciones de la UE en el ámbito de la energía**

*Debe desestimarse por tanto el recurso de casación de Alemania contra la sentencia del Tribunal General que anuló la Decisión de la Comisión de 2016 mediante la que se modificaron las condiciones de acceso al gasoducto OPAL*

El gasoducto Ostseepipeline-Anbindungsleitung (OPAL) es la rama terrestre, al oeste, del gasoducto Nord Stream,<sup>1</sup> con punto de entrada en Alemania y punto de salida en la República Checa. En 2009, la Bundesnetzagentur (Agencia Federal de Redes, Alemania; «BNetzA») decidió eximir por veintidós años a dicho gasoducto de las normas relativas al acceso de terceros y a las tarifas que figuran actualmente en la Directiva sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.<sup>2</sup> La Comisión impuso determinadas condiciones a dicha exención,<sup>3</sup> en particular, que una empresa dominante, como Gazprom, solo podía utilizar el 50% de las capacidades transfronterizas del gasoducto OPAL salvo que pusiera en marcha un programa de cesión de gas a terceros. Este programa no llegó a aplicarse y, por ello, solo se utilizaba el 50 % de la capacidad de transporte del gasoducto OPAL.

En 2016, a raíz de una solicitud presentada por varias sociedades del grupo Gazprom, la BNetzA notificó a la Comisión su intención de modificar la exención concedida en 2009. La Comisión adoptó una Decisión<sup>4</sup> mediante la que modificó las condiciones de exención, permitiendo a Gazprom la utilización de la práctica totalidad de las capacidades del gasoducto OPAL. Esta circunstancia provocó una disminución de los flujos de gas por los gasoductos Yamal y Brotherhood, que canalizan el gas ruso hacia la Unión Europea a través de Bielorrusia y Ucrania, así como un reforzamiento de la posición del grupo ruso en los mercados de gas de los países de Europa Central y Oriental.

Polonia acudió entonces al Tribunal General, el cual, en una sentencia de 10 de septiembre de 2019, anuló la Decisión de la Comisión de 2016 por entender que vulneraba el principio de solidaridad energética del artículo 194 TFUE.<sup>5</sup> Esta sentencia supuso la vuelta al régimen de exención establecido por la Decisión de la Comisión de 2009, que había sido declarado parcialmente incompatible con el derecho de la OMC por el informe de 10 de agosto de 2018 del Grupo Especial en el asunto WT/DS476/R, Unión Europea y sus Estados miembros — Diversas medidas relativas al sector de la energía.

<sup>1</sup> El gasoducto Nord Stream transporta hasta Alemania, a través del mar Báltico, el gas procedente de yacimientos rusos.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Decisión C(2009) 4694, de 12 de junio de 2009.

<sup>4</sup> Decisión de la Comisión C(2016) 6950 final, de 28 de octubre de 2016, por la que se modifican las condiciones establecidas por la Directiva 2003/55/CE en las que el gasoducto OPAL puede quedar exento de las normas relativas al acceso de terceros y a la normativa sobre tarifas.

<sup>5</sup> Sentencia de 10 de septiembre de 2019, *Polonia/Comisión* (asunto [T-883/16](#), véase el [CP 107/19](#)).

Alemania recurre en casación ante el Tribunal de Justicia la sentencia del Tribunal General esgrimiendo, básicamente, que la solidaridad energética solo es un concepto de carácter político y no un criterio jurídico del que puedan desprenderse directamente derechos y obligaciones para la Unión o para los Estados miembros; que la solidaridad energética solo determinaría una obligación de asistencia mutua en situaciones de crisis, y que la Comisión la tuvo en cuenta al adoptar la Decisión de 2016 sobre el gasoducto OPAL. Polonia, apoyada por Letonia y Lituania, defiende la interpretación del Tribunal General.

Antes de pronunciarse sobre los motivos de casación, el Abogado General Campos Sánchez-Bordona analiza la **regulación del principio de solidaridad en los tratados constitutivos**, concluyendo que la solidaridad se muestra en el derecho originario de la Unión como un valor (artículo 2 TUE) y como un objetivo (artículo 3 TUE) llamados a inspirar las decisiones políticas y económicas de la propia Unión, con una intensidad creciente. Sin embargo, **no es posible inferir de este conjunto de disposiciones una concepción completa y omnicomprendiva de la solidaridad en el derecho de la Unión**, por tratarse de una noción que aparece vinculada tanto a las relaciones horizontales (entre Estados miembros, entre instituciones, entre pueblos o generaciones y entre Estados miembros y países terceros) como a las verticales (entre la Unión y sus Estados miembros), en ámbitos heterogéneos.

La cuestión que se plantea el Abogado General es **si la solidaridad tiene un valor puramente simbólico, carente de fuerza normativa, o si posee, por el contrario, el rango de principio jurídico**. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia se ha referido al principio de solidaridad, pero sin determinar sus perfiles de manera general. No obstante, en algunos ámbitos, como en el de las políticas de inmigración, asilo y control de fronteras (artículo 80 TFUE), el Tribunal de Justicia ha acudido de modo explícito al principio de solidaridad, por ejemplo, cuando ha tenido que juzgar sobre el reparto de las cuotas de solicitantes de protección internacional entre los Estados miembros.<sup>6</sup> Nada obsta, según el Abogado General, a utilizar este principio de solidaridad en el ámbito de la política energética de la Unión. El artículo 194 TFUE, apartado 1, contempla el principio de solidaridad como un elemento que impregna todos los objetivos de la política energética de la Unión y se han aprobado numerosas normas de derecho derivado en esta materia que lo acogen.

Con estas premisas, el Abogado General rechaza el primer motivo de casación y concluye que **el Tribunal General consideró acertadamente que el principio de solidaridad energética «conlleva derechos y obligaciones tanto para la Unión como para los Estados miembros»**. Afirma que **el principio de solidaridad energética del artículo 194 TFUE despliega efectos jurídicos, y no meramente políticos**, para interpretar las normas de derecho derivado adoptadas en ejecución de las competencias de la Unión en materia de energía, para colmar las lagunas de dichas normas y para llevar a cabo la revisión jurisdiccional de estas o de las decisiones de los órganos de la Unión en dicho ámbito.

El Abogado General añade que, cuando en los Tratados se ha querido subrayar el componente meramente político de la solidaridad, se ha realizado de modo expreso, y que no sucede lo mismo con el principio de solidaridad aplicable en el ámbito de la política de asilo o en el ámbito de la energía. En aras de la coherencia, si en la política de asilo el Tribunal de Justicia ha reconocido su valor normativo para deducir determinadas consecuencias, lo mismo debería ocurrir con el principio de solidaridad en el ámbito de la energía.

Según el Abogado General, de modo acorde con el Tribunal General, **el principio de solidaridad energética exige que quien haya de ponerlo en práctica —en este asunto, la Comisión al adoptar sus decisiones de exención— pondere caso por caso los intereses en juego, tanto los de los Estados miembros como los del conjunto de la Unión. Si en dicha ponderación hay**

---

<sup>6</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 2020, *Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional)* (asuntos acumulados [C-715/17](#), [C-718/17](#) y [C-719/17](#); véase el [CP 40/20](#)) y de 6 de septiembre de 2017, *Eslavaquia y Hungría/Consejo* (asuntos acumulados [C-643/15](#) y [C-647/15](#); véase el [CP 91/17](#)).

**un manifiesto olvido de uno o varios Estados miembros, una decisión de la Comisión no se atenderá a las exigencias de aquel principio.** El control que el Tribunal de Justicia puede ejercer sobre decisiones de la Comisión como la ahora impugnada, al amparo del principio de solidaridad energética, debe ser limitado por tratarse de decisiones sobre cuestiones técnicas complejas, en las que la Comisión tiene mucha mayor capacidad de análisis que los tribunales.

En contra de la posición defendida por Alemania, el Abogado General rechaza el segundo motivo de casación, al coincidir con el Tribunal General en que **el principio de solidaridad energética puede desplegar efectos jurídicos más allá de las situaciones de crisis de abastecimiento previstas en el TFUE.**

El Abogado General considera inadmisibile el tercer motivo de casación, porque Alemania no invocó la desnaturalización de los hechos que el Tribunal General había declarado probados, con arreglo a los cuales la Comisión no había evaluado, como exige el principio de solidaridad, el impacto de la modificación del régimen de explotación del gasoducto OPAL sobre el suministro de gas de Polonia, sobre otros Estados miembros y sobre la Unión en su conjunto. Entiende asimismo que el cuarto motivo de casación es inoperante, porque el Tribunal General no anuló la Decisión de la Comisión por no citar expresamente el principio de solidaridad energética, sino porque la Comisión no había llevado a cabo un análisis adecuado de las exigencias impuestas por ese principio.

---

**NOTA:** Las conclusiones del Abogado General no vinculan al Tribunal de Justicia. La función del Abogado General consiste en proponer al Tribunal de Justicia, con absoluta independencia, una solución jurídica al asunto del que se ocupa. Los jueces del Tribunal de Justicia comienzan ahora sus deliberaciones sobre este asunto. La sentencia se dictará en un momento posterior.

**NOTA:** Contra las sentencias y autos del Tribunal General puede interponerse un recurso de casación, limitado a las cuestiones de Derecho, ante el Tribunal de Justicia. En principio, el recurso de casación no tiene efecto suspensivo. Cuando el recurso de casación sea admisible y fundado, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General. En el caso de que el asunto esté listo para ser juzgado, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio. En caso contrario, el Tribunal de Justicia devolverá el asunto al Tribunal General, que estará vinculado por la resolución adoptada en casación por el Tribunal de Justicia.

---

*Documento no oficial, destinado a los medios de comunicación y que no vincula al Tribunal de Justicia.*

*El texto íntegro de las conclusiones en el asunto [C-848/19](#) se publica en el sitio CURIA el día de su lectura*

*Contactos con la prensa: Cristina López Roca ☎ (+352) 4303 3667*

*Las imágenes de la lectura de las conclusiones se encuentran disponibles en  
«[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106*