

**Asunto C-428/22**

**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:**

28 de junio de 2022

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Administrativen sad Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria)

**Fecha de la resolución de remisión:**

14 de junio de 2022

**Parte demandante:**

«DEVNIA TSIMENT» AD

**Parte demandada:**

Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia «Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi» (Vicepresidente de la Agencia Estatal «Reservas del Estado y Provisiones de Guerra»)

---

**Objeto del procedimiento principal**

El litigio entre las partes versa sobre la legalidad de una orden de constitución de reservas de emergencia, dictada el 28 de abril de 2021 por el Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia «Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi» (Vicepresidente de la Agencia Estatal «Reservas del Estado y Provisiones de Guerra»).

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

## Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, letras i) y j), de la Directiva 2009/119/CE del Consejo, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos, teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y el artículo 2, letra d), del Reglamento (CE) n.º 1099/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativo a las estadísticas sobre energía, y a la luz del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, en relación con el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que se oponen a unas disposiciones nacionales como las controvertidas en el procedimiento principal, con arreglo a las cuales puede obligarse a constituir reservas de emergencia a las personas que hayan efectuado, con fines de producción, adquisiciones intracomunitarias de coque de petróleo según se define en el punto 3.4.23 del anexo A del Reglamento (CE) n.º 1099/2008?
- 2) ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, letras i) y j), de la Directiva en el sentido de que se oponen a unas disposiciones como las controvertidas en el procedimiento principal, con arreglo a las cuales los tipos de productos de los que se han de constituir y mantener reservas de emergencia se limitan a una parte de los tipos de productos mencionados en el artículo 2, letra i), de la Directiva en relación con el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento (CE) n.º 1099/2008?
- 3) ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, letras i) y j), de la Directiva en el sentido de que se oponen a unas disposiciones como las controvertidas en el procedimiento principal, con arreglo a las cuales la realización de las adquisiciones intracomunitarias o importaciones de un tipo de los productos mencionados en el artículo 2, letra i), de la Directiva en relación con el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento (CE) n.º 1099/2008 por una persona implica la obligación para esta misma persona de constituir y mantener reservas de emergencia de otro tipo diferente de producto?
- 4) ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, letras i) y j), de la Directiva en el sentido de que se oponen a unas disposiciones como las controvertidas en el procedimiento principal, con arreglo a las cuales una persona está obligada a constituir y mantener reservas de un producto que no utiliza en su actividad económica ni guarda relación con ella, obligación que además lleva asociado un considerable coste económico (que hace imposible en la práctica su cumplimiento), ya que la persona no dispone del producto ni es su importadora y/o tenedora?
- 5) En caso de respuesta negativa a alguna de las cuestiones anteriores: ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, letras i) y j), de la Directiva 2009/119/CE del Consejo, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de

petróleo crudo o productos petrolíferos, teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y a la luz del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, en relación con el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el sentido de que el importador de un determinado tipo de producto solo puede ser obligado a constituir y mantener reservas de emergencia del mismo tipo de producto que ha sido objeto de la importación?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión y jurisprudencia invocadas**

Artículo 122 TFUE

Directiva 2009/119/CE del Consejo, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos (en lo sucesivo, «Directiva»): considerando 33 y artículos 1, 2, letras i) y j); 3 y 8

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículos 17, apartado 1; 51, apartados 1 y 2, y 52, apartados 1 y 2

Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales: explicación relativa al artículo 17

El órgano jurisdiccional remitente no tiene constancia de que las disposiciones de la Directiva hayan sido objeto de interpretación por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Zakon za zapsite ot neft i neftoprodukti (Ley de reservas de petróleo y productos petrolíferos; en lo sucesivo, «ZZNN»): artículos 1, apartado 1; 2, apartados 1 y 4; 3, apartado 4; 8, apartados 1 a 5; 12, apartados 1, 2, 4 y 11; 14, apartados 1 a 6; 17, apartados 1 a 4; 21, apartados 1, 11, 14 y 15; 23, apartados 1 y 2; 30, apartados 1 a 3, y 38, apartado 1; Dopolnitelni razporedbi na ZZNN (Disposiciones adicionales a la ZZNN): artículos 1, puntos 8 a 12, y 2, puntos 1 y 2

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 En el año 2020, «DEVNIA TSIMENT» AD (en lo sucesivo, «empresa») importó 34 657,39 toneladas de coque de petróleo con el siguiente código arancelario NC con arreglo a la nomenclatura combinada: 2713 11 00 (anexo A, capítulo 3.4, punto 3.4.23, del Reglamento n.º 1099/2008), que se utiliza en un proceso mineralógico en la fabricación de clínker. No hay ningún motivo para considerar que la empresa operase en 2020 con otros tipos de productos con arreglo al anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008 o con fuelóleo.

- 2 El 5 de mayo de 2021 se notificó a la empresa una orden del Vicepresidente de la Agencia Estatal «Reservas del Estado y Provisiones de Guerra» de 28 de abril de 2021 (en lo sucesivo, «orden»), en que se imponía a «DEVNIA TSIMENT» AD la obligación, basada en los artículos 12 y 8, apartado 2, punto 3, en relación con el artículo 8, apartado 3, de la ZZNN, de organizar y financiar, a su propia costa y con sus propios medios, las reservas de emergencia de gasóleo pesado establecidas en el artículo 2, apartado 1, punto 3, de la ZZNN en un volumen de 7 806,058 toneladas (siete mil ochocientos seis toneladas y cincuenta y ocho kilogramos) durante un año, concretamente del 1 de julio de 2021 al 30 de junio de 2022.
- 3 La orden se dictó en relación con la mencionada importación de coque de petróleo efectuada en 2020.
- 4 El 19 de mayo de 2021, la empresa interpuso un recurso contra la orden, con lo que se inició el procedimiento judicial ante el Administrativen sad Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna). En su opinión, no se le puede imponer la constitución de reservas, por lo que solicita la anulación de la orden, ya que es ilegal por diversos motivos. En el escrito del recurso se fundamenta la ilegalidad de la orden alegando, entre otros motivos, que la ley nacional, concretamente la ZZNN, es incompatible con el Derecho de la Unión, en particular con la Directiva, que se transpuso en el Derecho búlgaro mediante la propia ZZNN. Estas objeciones guardan relación con la valoración que ha de hacer el tribunal sobre la cuestión de si el Derecho de la Unión Europea, en particular la Directiva 2009/119, ha sido aplicado correctamente por la ZZNN al transponerse en el Derecho nacional.
- 5 La actividad de la empresa no comprende operaciones con gasóleo pesado, gasóleos, gasolina de motor ni carburante diésel, lo cual es cierto tanto para el año 2020 como para el momento presente. La empresa no dispone de la reserva de seguridad de gasóleo pesado que se le ordena, y se vería forzada, bien a comprarla, o bien a transferir la obligación a otra empresa a cambio de una retribución.
- 6 La empresa no dispone de ningún almacén registrado con arreglo al artículo 38 de la ZZNN para las reservas de emergencia de petróleo y productos petrolíferos; en particular, carece de almacenes para los productos petrolíferos antes mencionados, por lo que no puede considerarse «tenedor» a efectos de la ZZNN.
- 7 El cálculo del volumen de las reservas de emergencia de gasóleo pesado que se ha ordenado constituir y mantener a la empresa ha sido comprobado por un perito designado.

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 8 Con la orden impugnada ante el órgano jurisdiccional remitente, se impuso a la empresa, que en 2020 había importado coque de petróleo, la obligación de

constituir y mantener reservas de emergencia de gasóleo pesado con un volumen de 7 806,058 toneladas durante el período comprendido entre el 1 de julio de 2021 y el 30 de junio de 2022. De este modo se obligó a una empresa que importaba un determinado tipo de producto petrolífero a adquirir y conservar un tipo diferente de producto petrolífero.

- 9 Es necesaria una interpretación del Derecho de la Unión para aclarar si los Estados miembros están facultados para decidir qué tipos de productos se han de almacenar y cuál es el alcance de sus competencias frente a las empresas; en particular, qué significado exacto se ha de atribuir al considerando 33 y a los artículos 3, 8 y 2, letras i) y j), de la Directiva a la luz de la finalidad de esta y de los principios que rigen la aplicación del Derecho de la Unión, especialmente el principio de proporcionalidad. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, partiendo de la interpretación que el Tribunal de Justicia haga de la Directiva, procede determinar si el Derecho nacional ha transpuesto correctamente la Directiva y si, en consecuencia, la empresa puede ser destinataria de una obligación de almacenamiento, precisamente, de gasóleo pesado.
- 10 El artículo 3 en relación con el artículo 2, letra j), de la Directiva lleva a la conclusión de que con las reservas de emergencia los Estados miembros deben garantizar la posesión constante de determinadas cantidades de reservas de petróleo («oil stocks» en la versión inglesa). De conformidad con el artículo 2, letra i), de la Directiva, las reservas petrolíferas (de nuevo, «oil stocks» en la versión inglesa) son las reservas de productos energéticos enumerados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento n.º 1099/2008. El capítulo 3.4 de dicho anexo lleva por título «Petróleo (petróleo crudo y productos petrolíferos)» y contiene 24 subgrupos. Por lo tanto, la Directiva persigue la finalidad de almacenar todos los productos mencionados en el capítulo 3.4 de dicho anexo, y no solo de algunos de ellos. En el artículo 2, apartado 1, de la ZZNN, el Derecho nacional dispone el almacenamiento no de todos los productos mencionados en el capítulo 3.4 del anexo, sino solo de petróleo y de otros cuatro productos petrolíferos: 1) gasolina de motor; 2) gasóleos, carburantes de tipo queroseno para aviones de reacción y carburante diésel; 3) gasóleo pesado, y 4) gas licuado de petróleo.
- 11 En este caso resulta importante una interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión para poder determinar si la Directiva se ha de interpretar en el sentido de que se opone a unas disposiciones nacionales que limitan los tipos de productos para los que se han de constituir reservas de emergencia.
- 12 Con arreglo a la Directiva, para cumplir con su obligación de almacenamiento, los Estados miembros pueden someter a esta obligación a las empresas (a saber, personas jurídicas de Derecho privado), es decir, imponerles también el deber de constituir y mantener reservas de emergencia. No obstante, al imponer tal deber, los Estados miembros no pueden apartarse de los principios y la finalidad de la Directiva que se exponen en el considerando 33 de esta, a saber, «*el mantenimiento de un nivel elevado de seguridad de abastecimiento de petróleo en la Comunidad gracias a mecanismos fiables y transparentes basados en la*

*solidaridad entre Estados miembros, respetando al mismo tiempo las reglas del mercado interior y de la competencia*». En virtud de una interpretación sistemática de esta finalidad y de la posible medida de obligar a las empresas (personas jurídicas de Derecho privado), y habida cuenta del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y partiendo de los hechos expuestos, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si no procede interpretar la Directiva en el sentido de que a las empresas solo les incumbe la obligación de almacenar los productos con los que hayan realizado efectivamente operaciones económicas durante el período correspondiente y de los cuales se deduzca precisamente su condición de obligadas al almacenamiento.

- 13 Al órgano jurisdiccional remitente se le plantea la cuestión de si es contrario a los objetivos y al espíritu de la Directiva, así como al principio de proporcionalidad que se deriva de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, obligar a una empresa a organizar una reserva de un producto con el que no ha efectuado ni efectúa operación alguna, lo cual inevitablemente forzaría a la empresa a adquirir los volúmenes necesarios o a arrendarlos (transmitiendo así parcialmente su obligación) y conservarlos debidamente (en almacenes con la correspondiente autorización). Tal postura implicaría principalmente un coste económico para la empresa obligada (pago del precio de compra, adquisición o arrendamiento de un almacén para la reserva, suscripción de un seguro con arreglo a la ZZNN, pago de impuestos de conformidad con la legislación tributaria búlgara, etc., incluso en caso de transmisión de la obligación en la medida en que dispusiera de esta posibilidad) y tendría efectos en las reglas del mercado interior y de la competencia, tanto en relación con el producto petrolífero con el que hubiese operado la empresa como en relación con el producto petrolífero que habría de almacenar.
- 14 Es evidente que la Directiva no tiene por objeto introducir obligaciones financieras (*cuasi* tributarias) a cargo de determinados sujetos de Derecho privado. Antes al contrario, la Directiva se basa en el principio de que la admisión de tales injerencias en la esfera jurídica de los sujetos de Derecho privado se vincula precisamente a su capacidad para cumplir *in natura* las obligaciones que se les impongan. De este modo se alcanzaría un adecuado equilibrio (conforme a la finalidad de la Directiva, al principio de proporcionalidad y a las reglas del mercado interior y de la competencia) entre los intereses públicos (de Derecho de la Unión) y los privados, pues el cumplimiento de la obligación de almacenamiento de un determinado producto *in natura* por personas que, en todo caso, desarrollan una actividad económica con ese producto no entrañaría ninguna dificultad especial para dichas personas. En este sentido, la injerencia en la esfera de los afectados sería mucho menos profunda y respetaría las exigencias del considerando 33 de la Directiva, con arreglo al cual tales injerencias han de producirse gracias a un mecanismo transparente y respetando las reglas del mercado interior y de la competencia. En efecto, para alguien que dispone de un determinado producto y opera con él resulta mucho menos costoso conservar una parte de ese producto como reserva de emergencia que si hubiese de adquirir o

arrendar y almacenar por primera vez determinados volúmenes del producto, al no formar parte este de su actividad económica. Con ello solamente se impondría a una empresa una carga financiera adicional que no constituye un tributo legal ni una tasa a cambio de una cierta contraprestación y que tampoco se basa en la propia actividad de la empresa (por ejemplo, en el presente caso se obliga a constituir una reserva de gasóleo pesado a una empresa que opera con cemento, clínker, morteros secos, pinturas, revocos, arenas, piedras calizas micronizadas y en otras fracciones, aglomerantes hidráulicos y productos de hormigón).

- 15 Es preciso aclarar si procede interpretar la Directiva en el sentido de que se opone a disposiciones nacionales como las existentes en Bulgaria, con arreglo a las cuales se obliga a una persona a constituir reservas de emergencia de un tipo de productos por haber desarrollado una actividad económica (la importación) con otro tipo de productos petrolíferos.
- 16 Con arreglo a la legislación nacional, toda persona que en el año natural correspondiente haya importado o introducido con carácter intracomunitario en el territorio nacional alguno de los productos energéticos que figuran en el anexo está obligado a constituir reservas de emergencia. Por otra parte, la legislación nacional limita, en contra de las disposiciones de la Directiva antes citadas, los tipos de productos que se han de almacenar a los mencionados en el artículo 2, apartado 1, de la ZZNN (petróleo y cuatro tipos de productos petrolíferos). Así, las disposiciones búlgaras establecen que toda persona que en el año natural precedente haya importado los productos energéticos mencionados en el anexo está obligada a constituir reservas de emergencia de uno de los productos enumerados en el artículo 2, apartado 1, de la ZZNN.
- 17 En la legislación nacional no se tiene en cuenta qué tipo de producto energético ha importado la persona de que se trate, ni si dicho producto es de los que deben ser almacenados. Al limitar la legislación nacional los tipos de productos que se han de almacenar, y al obligar a particulares a constituir tales reservas de emergencia, no se garantiza que el tipo de productos importados por la persona obligada coincida con el tipo de producto que se ha de almacenar. Asimismo, la legislación no tiene en cuenta si la persona obligada utiliza el producto sujeto a almacenamiento en el marco de su actividad empresarial, si está en condiciones de suministrar los volúmenes necesarios de dicho producto, qué requisitos administrativos debe cumplir y qué medios financieros se han de emplear para alcanzar este objetivo, así como las consecuencias que de ello se pueden derivar para la situación financiera y la competitividad de la persona.
- 18 En particular, el artículo 12, apartado 11, de la ZZNN dispone que la importación de coque de petróleo genera la obligación de constituir una reserva de gasóleo pesado. Así sucede también en el presente caso: la empresa había importado coque de petróleo, con lo que quedó obligada a constituir una reserva de gasóleo pesado, sin poder constituir una reserva de coque de petróleo.

- 19 En consecuencia, para cumplir con la obligación impuesta, la empresa debe adquirir un gasóleo pesado del que no dispone. Tampoco posee la necesaria autorización como almacenista para poder conservar por sí misma (sin pagar los servicios de un tercero) este combustible de forma legal. Además, con arreglo a la ZZNN, la empresa no tiene derecho a exigir la sustitución de las reservas de emergencia de gasóleo pesado que le han sido impuestas por reservas de coque de petróleo.
- 20 La lista de los productos energéticos que se han de almacenar con arreglo al artículo 2, apartado 1, de la ZZNN es mucho más reducida que la lista de productos del capítulo 3.4 del anexo, al que se remite el artículo 2, letra i), de la Directiva.
- 21 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, es preciso aclarar si procede interpretar la Directiva en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la existente en Bulgaria, con arreglo a la cual se obliga a una persona a constituir reservas de emergencia de un determinado tipo de productos por haber desarrollado una actividad económica (la importación) con otro tipo de productos petrolíferos.
- 22 El órgano jurisdiccional remitente considera que la normativa nacional es incompatible con la Directiva, es decir, que esta no ha sido correctamente transpuesta, lo que afectaría a la legalidad del acto administrativo impugnado (la orden).
- 23 La apreciación de tal contradicción entre las disposiciones de la Directiva y la legislación nacional tendría efectos sobre la legalidad de la orden impugnada. En particular, en tal caso procedería declarar que la orden se adoptó sobre la base de una ley nacional contraria a la Directiva, un acto del Derecho de la Unión, o que no la transpone correctamente. Esto implicaría que el acto administrativo individual del que se trata en el procedimiento contencioso-administrativo habría de ser anulado, pues su existencia sería incompatible con el Derecho de la Unión. Así se deduce también de las consideraciones formuladas en los apartados 21 y 2 de la sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49). La interpretación de la Directiva en el presente asunto arrojaría luz sobre la cuestión de si existe o no tal contradicción.
- 24 A tenor del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, la directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Los destinatarios de las directivas son los Estados miembros. Deben adoptar medidas de transposición con efectos jurídicos en el ámbito nacional. Si no se transpone una directiva dentro del plazo establecido, o si se hace de forma insuficiente, es evidente que no cumplirá el objetivo vinculante para los Estados miembros. A fin de evitarlo, las autoridades administrativas y judiciales nacionales pueden aplicar directamente la disposición de la directiva que no haya sido debidamente transpuesta, respetando el principio de cooperación leal que contiene el artículo



4 TUE, apartado 3. No obstante, para ello es necesario que la norma sea clara, precisa e incondicional, que no deje a los Estados miembros ningún margen de apreciación.

- 25 La interpretación de la Directiva y de sus disposiciones antes referidas que solicita el órgano jurisdiccional remitente ha de aportar la claridad e incondicionalidad necesaria, precisando las facultades de que disponen las autoridades nacionales al establecer individualmente las reservas para alcanzar los objetivos propuestos, es decir, en qué medida están legitimadas para imponer obligaciones a las empresas.
- 26 No obstante, para determinar el significado y el contenido precisos de la Directiva es necesaria una petición de decisión prejudicial, ya que la interpretación de los actos del Derecho de la Unión es competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de conformidad con el artículo 267 TFUE.
- 27 En opinión del órgano jurisdiccional remitente, la interpretación de la Directiva en el presente asunto le permitirá resolver correctamente el litigio, en la medida en que existen dudas sobre la correcta interpretación de la Directiva.

DOCUMENTO DE TRABAJO