Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GIOVANNI PITRUZZELLA
presentadas el 4 de junio de 2020 [1]

**Asunto C-360/19**

**Crown Van Gelder BV**
**contra**
**Autoriteit Consument en Markt,**
**con intervención de:**
**TenneT TSO BV**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de apelación en materia económica, Países Bajos)]

Procedimiento prejudicial — Mercado interior de la electricidad — Directiva 2009/72/CE — Artículo 37 — Obligaciones y competencias de la autoridad reguladora — Concepto de "parte que desee reclamar" — Reclamación presentada ante la autoridad reguladora contra un gestor de la red nacional de transporte — Admisibilidad — Necesidad de relación directa o contractual con dicho gestor — Inexistencia»

1. ¿Es necesario, para poder presentar una reclamación ante la autoridad reguladora nacional en materia de electricidad contra el gestor de la red nacional de transporte, estar conectado a dicha red en virtud de una relación contractual directa con el mencionado gestor?

2. Esta es, en esencia, la cuestión planteada al Tribunal de Justicia en el presente asunto, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en materia económica, Países Bajos), en relación con la interpretación del artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE. [2]

3. La cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente se suscitó en el ámbito de una controversia relativa a un recurso interpuesto por la sociedad Crown Van Gelder BV (en lo sucesivo, «Crown») contra una decisión de la Autoriteit Consument en Markt (Autoridad de Vigilancia en Materia de Consumo y Mercados, Países Bajos; en lo sucesivo, «ACM»), por la que esta última declaró la inadmisibilidad de la reclamación presentada por Crown, como consecuencia de un fallo de suministro eléctrico a gran escala, para que se declarara la infracción por parte del gestor de la red de transporte neerlandés de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2009/72. La ACM declaró inadmisible dicha reclamación debido a la inexistencia de una relación directa entre Crown, que está conectada a una red de distribución regional y el mencionado gestor de la red de transporte.

1 Lengua original: l'italiano.

2 DO 2009, L 211, p. 55. La Directiva 2009/72 queda derogada a partir del 1 de enero de 2021 por la Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (versión refundida) (DO 2019, L 158, p. 125). Véase, al respecto el artículo 72, apartado 1, de la Directiva 2019/944.

4. El presente asunto ofrece al Tribunal de Justicia la oportunidad de aclarar el alcance subjetivo del derecho a reclamar ante la autoridad nacional reguladora en materia de electricidad en virtud del artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72. [3]

## I. Contexto normativo

### *A. Derecho de la Unión*

5. Los considerandos 34, 37, 42, 51 y 54 de la Directiva 2009/72 enuncian lo siguiente:

«(34) Es preciso, para un adecuado funcionamiento del mercado interior de la electricidad, que los reguladores de la energía puedan tomar decisiones sobre todas las cuestiones de reglamentación pertinentes, y que sean totalmente independientes de cualquier otro interés público o privado. Ello no impedirá un control jurisdiccional […]

(37) Los reguladores de la energía deben estar facultados para aprobar decisiones que vinculen a las empresas eléctricas y para imponer o proponer al órgano jurisdiccional competente sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a las que incumplan sus obligaciones. Deben estarlo asimismo para decidir […] medidas oportunas para garantizar beneficios para el cliente […]. Los reguladores de la energía también deben estar facultados para contribuir a asegurar un alto nivel de servicio público y universal garantizando la apertura del mercado, la protección de los clientes vulnerables y la plena eficacia de las medidas de protección del consumidor. […]

(42) Todos los sectores industriales y comerciales de la Comunidad, incluidas las pequeñas y medianas empresas, así como todos los ciudadanos de la Unión que se benefician de las ventajas económicas del mercado interior deben poder beneficiarse asimismo de elevados niveles de protección del consumidor. En particular los clientes domésticos […]. Dichos clientes deben poder elegir, recibir un trato equitativo, disfrutar de posibilidades de representación y acceder a mecanismos de resolución de conflictos.

[…]

(51) Los intereses de los consumidores deben constituir el núcleo de la presente Directiva […]. Es necesario reforzar y garantizar los derechos existentes de los consumidores, y se debe prever un mayor grado de transparencia. La protección de los consumidores debe garantizar que todos los consumidores, en el ámbito [de la Unión] más amplio posible, se beneficien de un mercado competitivo. Los Estados miembros o, cuando un Estado miembro así lo haya dispuesto, las autoridades reguladoras deben velar por que se apliquen los derechos de los consumidores.

[…]

(54) La mayor protección de los consumidores se garantiza mediante unas vías efectivas de resolución de conflictos al alcance de todos. Los Estados miembros deben establecer procedimientos rápidos y eficaces de tramitación de las reclamaciones.»

6. En virtud del artículo 1 de la Directiva 2009/72, «la presente Directiva establece normas comunes en materia de generación, transporte, distribución y suministro de electricidad, así como normas relativas a la protección de los consumidores, con vistas a mejorar e integrar unos mercados competitivos de la electricidad en la [Unión]. […] Define asimismo las obligaciones de servicio universal y los derechos de los consumidores de electricidad, y aclara las obligaciones en materia de competencia.»

3 El texto del artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72 corresponde exactamente al del artículo 60, apartado 2, de la Directiva 2019/944.

7. El artículo 2 de la Directiva 2009/72, titulado «Definiciones», establece:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

4) "gestor de la red de transporte", toda persona física o jurídica responsable de la explotación, el mantenimiento y, en caso necesario, el desarrollo de la red de transporte en una zona determinada, así como, en su caso, de sus interconexiones con otras redes, y de garantizar que la red tiene capacidad para asumir, a largo plazo, una demanda razonable de transporte de electricidad;

[…]

9) "cliente final", el cliente que compre electricidad para su consumo propio;

[…]».

8. El artículo 3, apartado 7, de la Directiva 2009/72, dispone:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para proteger a los clientes finales y, en particular, garantizarán una protección adecuada de los clientes vulnerables. […] Garantizarán un nivel elevado de protección del consumidor, sobre todo en lo que se refiere a […] los procedimientos de resolución de conflictos. […]»

9. En virtud del artículo 12 de la Directiva 2009/72, titulado «Funciones de los gestores de red de transporte»:

«Cada gestor de la red de transporte se encargará de:

a) garantizar que la red pueda satisfacer a largo plazo una demanda razonable de transporte de electricidad; explotar, mantener y desarrollar, en condiciones económicamente aceptables, redes de transporte seguras, fiables y eficientes, teniendo debidamente en cuenta el medio ambiente;

b) asegurar los medios adecuados para cumplir las obligaciones de servicio;

c) contribuir a la seguridad del suministro mediante una capacidad de transporte y una fiabilidad de la red suficientes;

d) administrar los flujos de electricidad en la red teniendo en cuenta los intercambios con otras redes interconectadas; a tal fin, el gestor de la red de transporte garantizará la seguridad de la red eléctrica, su fiabilidad y su eficiencia y, en este ámbito, velará por la disponibilidad de todos los servicios auxiliares indispensables, incluidos aquellos prestados en respuesta a la demanda, siempre que dicha disponibilidad sea independiente de cualquier otra red de transporte con la cual esté interconectada su red;

e) proporcionar al gestor de cualquier otra red con la que la suya esté interconectada información suficiente para garantizar el funcionamiento seguro y eficiente, el desarrollo coordinado y la interoperabilidad de la red interconectada;

[…]»

10. El artículo 32, apartado 2, de la mencionada Directiva establece lo siguiente:

«El gestor de la red de transporte o de distribución podrá denegar el acceso en caso de que no se disponga de la capacidad necesaria. […] Las autoridades reguladoras, cuando los Estados miembros así lo hayan dispuesto, o los Estados miembros garantizarán que dichos criterios se aplican de manera coherente y que el usuario de la red al que se ha denegado el acceso puede recurrir a un procedimiento de solución de conflictos. […]»

11. El artículo 37 de la Directiva 2009/72, titulado «Obligaciones y competencias de la autoridad reguladora», enuncia:

«1. La autoridad reguladora tendrá las siguientes obligaciones:

[…]

b) asegurar el cumplimiento por los gestores de las redes de transporte y distribución, y, en su caso, por los propietarios de las redes, así como por cualquier empresa de electricidad, de las obligaciones impuestas por la presente Directiva y de cualquier otra disposición comunitaria aplicable, incluso en lo que se refiere a cuestiones transfronterizas;

[…]

h) controlar el cumplimiento y revisar los resultados anteriores de las normas de seguridad y fiabilidad de la red […];

[…]

m) controlar el tiempo utilizado por los gestores de red de transporte y distribución para efectuar conexiones y reparaciones;

n) contribuir a garantizar, junto con otras autoridades pertinentes, la efectividad y aplicación de las medidas de protección de los consumidores, incluidas las establecidas en el anexo;

[…]

4. Los Estados miembros se asegurarán de que se dote a las autoridades reguladoras de las competencias que les permitan cumplir las obligaciones impuestas por los apartados 1, 3 y 6 de manera eficiente y rápida. Con este fin, la autoridad reguladora tendrá, como mínimo, las siguientes competencias:

[…]

a) promulgar decisiones vinculantes para las empresas eléctricas;

[…]

d) imponer sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a las empresas eléctricas que no cumplan las obligaciones impuestas por la presente Directiva y por cualquier decisión jurídicamente vinculante de la autoridad reguladora o de la Agencia, o proponer a un tribunal competente que imponga estas sanciones. Lo anterior incluirá la facultad de imponer, o de proponer la imposición de sanciones […] en el supuesto de incumplimiento de sus obligaciones de conformidad con la presente Directiva, y

[…]

11. Toda parte que desee reclamar contra un gestor de la red de transporte 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.

[…]

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

### *B. Derecho neerlandés*

12. El artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72 se traspuso al Derecho neerlandés mediante el artículo 51, apartado 1, de la Wet houdende regels met betrekking tot de productie, het transport en de levering van elektriciteit (Elektriciteitswet 1998) [Ley sobre generación, suministro y transporte de electricidad (Ley de Electricidad de 1998)], de 2 de julio de 1998.[4]

## II. Hechos, procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

13. El 27 de marzo de 2015 se produjo un fallo de suministro eléctrico a gran escala como consecuencia de una avería en la estación de alta tensión (380 kV) de Diemen (Países Bajos). Dicha estación forma parte de la red de transporte de alta tensión neerlandesa, cuyo gestor es la sociedad TenneT TSO B. V. (en lo sucesivo, «TenneT»). La mencionada avería dio lugar a una interrupción total del servicio en la estación, a raíz de la cual gran parte de la provincia de Noord-Holland (Holanda Septentrional) y una pequeña parte de la provincia de Flevoland se quedaron sin suministro eléctrico durante unas horas.

14. Crown es una sociedad que gestiona una fábrica de papel situada en la provincia de Noord-Holland de los Países Bajos. Dicha fábrica está conectada a la red de distribución gestionada por Liander N. V., la cual a su vez se abastece de la red nacional de transporte de alta tensión gestionada por TenneT. Como consecuencia de la mencionada avería, el 27 de marzo de 2015 se interrumpió durante varias horas el suministro de electricidad en la fábrica de Crown.

15. Crown presentó una reclamación ante la ACM, solicitando a esta que declarase, por un lado, que TenneT no había hecho cuanto estaba razonablemente a su alcance para impedir la interrupción del suministro de electricidad y, por otro lado, que el diseño de red de la estación de alta tensión de Diemen no era conforme a los requisitos legales. Crown alegó, en esencia, que la interrupción del transporte de electricidad era imputable al incumplimiento por parte de TenneT de las mencionadas obligaciones en calidad de gestor de la red nacional de transporte en la que se produjo la avería.

4 Stb. 1998, n.º 427.

16. Mediante decisión de 30 de abril de 2018, la ACM declaró inadmisible la reclamación de Crown contra TenneT debido a la inexistencia de relación directa entre Crown y TenneT, ya que la fábrica de Crown está conectada exclusivamente a la red de distribución gestionada por Liander y no a la de transporte gestionada por TenneT. En consecuencia, sobre este fundamento, la ACM excluyó que Crown pudiera ser calificada como «parte» con arreglo al artículo 51, apartado 1, de la Ley de Electricidad de 1998 y al artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72.

17. A la luz de lo que antecede, Crown Van Gelder interpuso recurso contra la mencionada decisión de la ACM ante el órgano jurisdiccional remitente.

18. Dicho órgano jurisdiccional señala que las partes sostienen opiniones encontradas sobre la interpretación de la expresión «parte que desee reclamar» del artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72, y más precisamente, sobre la delimitación de los sujetos que tienen derecho a reclamar. El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre el significado que debe atribuirse a la mencionada expresión y se plantea si en una situación como la del asunto pendiente ante él, un sujeto como Crown puede presentar una reclamación ante la ACM.

19. En ese contexto, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72 […] en el sentido de que esta disposición atribuye también el derecho a reclamar contra el gestor de una red nacional (gestor de la red de transporte) a una parte, si esa parte no está conectada a la red de dicho gestor de red nacional (gestor de la red de transporte), y lo está, en cambio, exclusivamente a una red regional (red de distribución) en la que el transporte de electricidad queda afectado por una interrupción en la red nacional (red de transporte) que abastece a la red regional (red de distribución)?»

## III. Análisis jurídico

20. Con su cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el concepto de «parte que desee reclamar» mencionado en el artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72, debe interpretarse en el sentido de que un cliente final dispone del derecho a presentar una reclamación ante la autoridad nacional reguladora contra el gestor de la red nacional de transporte, en el caso de que ese cliente final no esté conectado directamente a dicha red de transporte, sino que esté conectado exclusivamente a una red de distribución abastecida por la referida red de transporte, y de que se produzca una interrupción del transporte de electricidad en la red de transporte que abastece la red de distribución a la cual el cliente final está conectado.

21. En virtud del artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72, toda parte que desee reclamar contra un gestor de la red de transporte o de distribución en relación con las obligaciones que tal Directiva impone a dicho gestor 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.

22. La cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente se refiere al ámbito de aplicación subjetiva de dicha disposición y más específicamente al alcance del concepto de «parte que desee reclamar» que contiene.

23. Las partes que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia sostienen opiniones encontradas sobre la interpretación de tal expresión. Por un lado, Crown y la Comisión Europea proponen una interpretación amplia y estiman que un cliente final tiene derecho a presentar una reclamación contra el gestor de la red de transporte aun cuando no exista conexión directa ni vínculo contractual entre ambos. Por otro, el Gobierno neerlandés, el Gobierno finlandés y TenneT proponen,

por el contrario, una interpretación más restrictiva de tal expresión y consideran que el derecho a presentar una reclamación, contemplado en el artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72, presupone una relación directa entre el sujeto que presenta la reclamación y el gestor de la red de transporte contra el cual se dirige la reclamación.

24. En consecuencia, para dar respuesta a la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente, es preciso interpretar el concepto de «parte que desee reclamar» en el sentido del artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72.

25. Con carácter preliminar, debo señalar que tal Directiva no contiene definición alguna ni de ese concepto en su conjunto ni de los términos que lo componen, a saber, «parte» y «reclamar», considerados individualmente. [5]

26. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme que ha de buscarse teniendo en cuenta no solamente el tenor de dicha disposición, sino también el contexto en el que se inscribe y el objetivo que la normativa de que se trate pretende alcanzar. [6]

27. En primer lugar, en relación con el contenido del artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72, debe señalarse que el tenor de dicho artículo es muy amplio y establece que «toda» parte que desee reclamar contra un gestor de una red de transporte o de distribución en relación con las obligaciones de dicho gestor derivadas de la propia Directiva, puede presentar la reclamación ante la autoridad reguladora.

28. Se desprende claramente de la dicción literal de dicha disposición que la misma supedita la existencia de la competencia de la autoridad reguladora para tramitar una reclamación a dos requisitos: por un lado, la reclamación debe presentarse contra un gestor de red de transporte o de distribución y, por otro, dicha reclamación, debe referirse a las obligaciones de dicho gestor derivadas de la Directiva 2009/72. En cambio, dicha disposición no prevé que el derecho a reclamar que confiere la Directiva 2009/72 [7] esté supeditado a la existencia de una relación directa ente el sujeto que desea presentar una reclamación y el gestor contra el cual se presenta la reclamación. Al contrario, la utilización expresa del término «toda» es indicativo del amplio alcance subjetivo de la disposición en cuestión.

29. Es cierto que la utilización, en la disposición en cuestión, del término «parte» puede dar lugar a cierta ambigüedad, en la medida en que dicho término puede interpretarse en el sentido de que el derecho a reclamar corresponde exclusivamente a los sujetos que son parte de un contrato.

30. Considero, sin embargo, que una interpretación como esta no es correcta.

31. Al respecto, es preciso señalar, en primer lugar, que, desde un punto de vista literal, el término «parte» no indica necesariamente solo la parte de un contrato, sino que también puede interpretarse en sentido «procesal», refiriéndose a los sujetos que tengan interés en recurrir ante la autoridad reguladora.

5 Véase, a este respecto, la sentencia de 23 de enero de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35), apartado 29.

6 Véase la sentencia de 19 de diciembre de 2019, GRDF (C-236/18, EU:C:2019:1120), apartado 30 y la jurisprudencia citada. Véase, también la sentencia de 23 de enero de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35), apartado 24 y la jurisprudencia citada.

7 Respecto a la calificación de la posibilidad de reclamar como derecho subjetivo, véase la sentencia de 29 de octubre de 2009, Comisión/Bélgica (C-474/08, no publicada, EU:C:2009:681), apartado 20, relativa al artículo 23, apartado 5, de la Directiva 2003/54, posteriormente derogada por la Directiva 2009/72.

32. En segundo lugar, debe señalarse que no todas las versiones lingüísticas de la disposición en cuestión utilizan un término que pueda originar la mencionada ambigüedad. En efecto, si bien, por ejemplo, las versiones inglesa, francesa, española y neerlandesa, utilizan un término correspondiente al término italiano «*parte*»,[8] otras versiones, como, por ejemplo, las versiones alemana y portuguesa, utilizan términos que no tienen ninguna connotación posible de naturaleza contractual, sino que se refieren, sin ambigüedad, al interés del sujeto en recurrir ante la autoridad reguladora.[9] Dicha circunstancia aboga en favor de una interpretación del término «parte» en un sentido diferente del de «parte contratante» y, por lo tanto, apoya una interpretación de la disposición en cuestión en el sentido de que no supedita la posibilidad de presentar una reclamación a la existencia de una relación contractual entre el sujeto que presenta la reclamación y el gestor de la red de transporte o de distribución contra el cual se presenta la reclamación.

33. Una interpretación como esta resulta confirmada por el análisis contextual.

34. Al respecto, es preciso señalar, en primer lugar, que el término «parte» se utiliza, además de en el apartado 11 del artículo 37 de la Directiva 2009/72, también en otros dos apartados del mismo artículo, a saber, en los apartados 12 y 17.[10]

35. Por lo que respecta al artículo 37, apartado 12, de la Directiva 2009/72, este establece un procedimiento que permite a toda parte afectada que tenga derecho a reclamar sobre una decisión relativa a las metodologías adoptadas de conformidad con el artículo 37 de dicha Directiva o, cuando la autoridad reguladora tenga la obligación de consultar, sobre las tarifas o metodologías propuestas, presentar una reclamación para que se proceda a una revisión de estas.[11]

36. El apartado 17 del artículo 37 de la Directiva 2009/72, en cambio, establece que los Estados miembros velarán por que existan procedimientos nacionales adecuados mediante los cuales una parte afectada por una decisión de una autoridad reguladora pueda ejercer el derecho de recurrir ante un organismo independiente de las partes implicadas y de cualquier gobierno.

37. El análisis de estas dos disposiciones muestra que no resulta de ninguna de ellas que el concepto de «parte» utilizado en el artículo 37 de la Directiva 2009/72, la cual, como se ha indicado en el anterior apartado 26, debe ser objeto de una interpretación uniforme, deba interpretarse en el sentido de que su alcance se limite exclusivamente a los sujetos que tengan una relación directa o contractual con un gestor de una red de transporte o de distribución.

38. Al contrario, debe señalarse que la Directiva 2009/72 establece específicamente, al menos, un caso en que el sujeto que no tiene una relación contractual existente con el gestor de una red de transporte o de distribución debe poder recurrir ante la autoridad reguladora interponiendo una reclamación contra dicho gestor en virtud del artículo 37, apartado 11, de dicha Directiva. En efecto, el artículo 32, apartado 2, de la Directiva 2009/72 establece que en el caso de que un gestor de la red de transporte o de distribución deniegue el acceso a la red que gestiona, el usuario afectado debe poder recurrir a un procedimiento de solución de conflictos contra dicho gestor.

8 Respectivamente los términos: «*party*», «*partie*», «*parte*» e «*partijen*».

9 Así, la versión alemana utiliza el término «*Betroffene*» y la versión portuguesa el término «*interessado*» ambos traducibles en italiano con el término «*interessato*» (interesado).

10 El texto de estas dos disposiciones corresponde exactamente al de los apartados 3 y 8 del artículo 60 de la Directiva 2019/944.

11 Véase la sentencia de 23 de enero de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35), apartado 26).

39. A este respecto, el Tribunal de Justicia aclaró en la sentencia de 29 de octubre de 2009, Comisión/Bélgica (C-474/08, no publicada, EU:C:2009:681), que los Estados miembros tienen la obligación de establecer que los casos de denegación de acceso a la red de distribución o de transporte puedan ser sometidos a la autoridad reguladora mediante reclamación presentada de acuerdo con las disposiciones del artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72. [12]

40. En consecuencia, el análisis contextual aboga también a favor de una interpretación de la disposición en cuestión en el sentido de que el derecho a presentar una reclamación ante la autoridad reguladora contra el gestor de una red de transporte o de distribución no debe supeditarse a la existencia de una relación contractual con dicho gestor.

41. Seguidamente, desde un punto de vista teleológico, considero que la interpretación restrictiva del concepto de «parte que desee reclamar» recogido en el artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72, planteada por los Gobiernos neerlandés y finlandés y por TenneT, es contraria a la finalidad de lo dispuesto en el artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72, a la función y a las competencias atribuidas por dicha Directiva a la autoridad reguladora y que la misma puede, asimismo, no ser conforme al objetivo general perseguido por la referida Directiva de garantizar elevados niveles de protección a los consumidores.

42. Por lo que respecta, en primer lugar, a la finalidad del artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72, dicha disposición persigue el objetivo de permitir a las partes perjudicadas por una acción u omisión de un gestor de red de transporte o de distribución recurrir ante una instancia extrajudicial, independiente y especializada, con objeto de obtener de la misma una decisión vinculante contra el gestor que compruebe y, en su caso, haga cesar y sancione las infracciones de las disposiciones de la Directiva 2009/72.

43. Como señaló la Comisión acertadamente, una interpretación restrictiva del «concepto de parte que desee reclamar» como la propuesta por los Gobiernos neerlandés y finlandés y por TenneT podría mermar la eficacia del mecanismo de resolución de controversias previsto en el artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72. En efecto, al supeditar la posibilidad de presentar una reclamación a la existencia de una relación contractual entre el reclamante y el gestor de la red de transporte o de distribución, dicha interpretación llevaría a excluir del ámbito de aplicación del derecho a reclamar ante la autoridad reguladora a una parte significativa de los usuarios, a saber, todos aquellos que a pesar de carecer de una relación contractual con el gestor de la red de transporte o de distribución, hayan sufrido no obstante las consecuencias de una eventual infracción por parte de dicho gestor de las obligaciones que le impone la Directiva 2009/72.

44. En esta misma perspectiva, considero, en segundo lugar, que la mencionada interpretación restrictiva es asimismo incompatible con la misión y las funciones atribuidas por la Directiva 2009/72 a las autoridades reguladoras, autoridades que, como se desprende de los considerandos 34 y 37 y del artículo 37 de la misma, desempeñan un papel fundamental en la sistemática de dicha Directiva.

45. Más específicamente, dicha interpretación perjudica, en mi opinión, a la función fundamental atribuida a la autoridad reguladora en el artículo 37, apartado 1, letra b), de garantizar que los gestores de las redes de transporte y distribución cumplan con las obligaciones impuestas en virtud de dicha Directiva y de cualquier otra disposición de la normativa de la Unión aplicable.

46. En efecto, una limitación de la posibilidad que tienen los usuarios de acceder a la autoridad reguladora mediante reclamación exclusivamente a los casos en que existe una conexión directa a la red en cuestión o una relación contractual entre las partes interesadas reduciría necesariamente la capacidad de dichas autoridades reguladoras de garantizar el cumplimiento por parte de los gestores

12 Véase el apartado 23. Esta sentencia hacía referencia al artículo 23, apartado 5, de la Directiva 2003/54, derogada por la Directiva 2009/72. Dicho artículo se corresponde con el artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72.

de las redes de transporte y distribución de las obligaciones impuestas en virtud de la Directiva 2009/72. Dicho enfoque limitaría, en efecto, la posibilidad de dichas autoridades de conocer y declarar eventuales infracciones de la pertinente normativa de la Unión por parte de los mencionados gestores y, en consecuencia, la posibilidad de adoptar decisiones vinculantes y sancionadoras en virtud del artículo 37, apartado 4, letras a) y d), de la Directiva 2009/72 contra los gestores que cometan infracciones de dicha normativa.

47. A este respecto, considero importante subrayar que, al contrario de lo que alegó TenneT en sus observaciones, la Directiva 2009/72 no se limita a imponer a los gestores de las redes de transporte funciones y obligaciones exclusivamente frente a los usuarios conectados a su red. En efecto, se desprende claramente del artículo 12 de dicha Directiva, que enumera específicamente las funciones de los gestores de las redes de transporte, que estos realizan funciones de carácter sistémico, estando sujetos a obligaciones relativas, por ejemplo, a la seguridad del suministro de electricidad o a la seguridad y la eficiencia del funcionamiento las redes interconectadas, las cuales van mucho más allá de las obligaciones derivadas de las relaciones contractuales con sus clientes conectados a la red de transporte. El alcance de las obligaciones que incumben a los gestores de las redes de transporte no puede por tanto invocarse en apoyo de la mencionada interpretación restrictiva del alcance del derecho a presentar una reclamación en virtud del artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72.

48. A continuación, por lo que respecta, en particular, al asunto pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente, observo también que las letras h) y m) del artículo 37, apartado 1, de la Directiva 2009/72, otorgan específicamente a las autoridades reguladoras, respectivamente, las competencias de «controlar el cumplimiento y revisar los resultados anteriores de las normas de seguridad y fiabilidad de la red» y de «controlar el tiempo utilizado por los gestores de red de transporte […] para efectuar conexiones y reparaciones».

49. En tercer lugar, considero que la interpretación restrictiva del «concepto de parte que desee reclamar» propuesta por los Gobiernos neerlandés y finlandés y por TenneT puede resultar incompatible con el objetivo de la Directiva 2009/72 de garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, el cual se sitúa como núcleo de la propia Directiva. [13]

50. Como se desprende de los considerandos 37, 42, 51 y 54, así como del artículo 1 de la Directiva 2009/72, uno de los objetivos principales de dicha Directiva es el de establecer disposiciones en materia de protección de los consumidores y definir los derechos de los consumidores de electricidad garantizándoles elevados niveles de protección. En este sentido, el Tribunal de Justicia ya ha señalado que el artículo 3, apartado 7, de la mencionada Directiva obliga a los Estados miembros a garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores, en particular en lo que respecta a los mecanismos de resolución de conflictos. [14]

51. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha establecido que, cuando un Estado miembro haya optado por atribuir a la autoridad reguladora la competencia relativa a la solución extrajudicial de conflictos en materia de consumidores, se desprende claramente del artículo 37, apartados 11, 16 y 17, de la referida Directiva que debe reconocer a los clientes domésticos la condición de parte y el derecho a interponer un recurso judicial contra la decisión de la autoridad reguladora. [15]

52. En el caso mencionado en el apartado anterior, en el cual se atribuya a la autoridad reguladora la competencia de resolución extrajudicial de conflictos en materia de consumidores, la interpretación restrictiva de la disposición contenida en el artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72, de igual manera a lo señalado en el apartado 43 anterior, supondría una limitación de la posibilidad de presentar reclamación ante la autoridad reguladora únicamente a los consumidores vinculados por

13 Véase la sentencia de 23 de enero de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35), apartado 33.

14 Al respecto, véase también la sentencia de 23 de enero de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35), apartado 34.

15 Sentencia de 23 de enero de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35), apartado 40.

una relación contractual con el gestor de la red de transporte o de distribución que supuestamente haya cometido una infracción de las obligaciones que le son impuestas por dicha Directiva, excluyendo de esa vía de recurso a todos los consumidores que, pese a carecer de esa relación contractual, hayan sufrido no obstante las consecuencias de dicha infracción. Una interpretación que implique tal restricción del acceso de los consumidores a los mecanismos de solución de controversias previstos en la Directiva 2009/72 no sería conforme al objetivo antes enunciado, confirmado por la mencionada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que esta persigue de garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores, en particular en lo que respecta a los mecanismos de resolución de conflictos.

53. En la misma perspectiva, una interpretación como esta no se ajusta a la función expresamente conferida en virtud de diversas disposiciones de la Directiva 2009/72 [16] a las autoridades reguladoras de garantizar la protección de los consumidores y la plena eficacia de las medidas previstas por la Directiva a tal efecto. [17]

54. En conclusión, en mi opinión, resulta del análisis anterior que el concepto de «parte que desee reclamar» previsto en el artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que el derecho a presentar una reclamación contra el gestor de una red de transporte o de distribución, establecido en dicha disposición, no está supeditado a la existencia de una relación directa o contractual entre el cliente final que desee reclamar y el gestor que es objeto de la reclamación.

55. A este respecto, he de señalar además, que como confirmó el debate que tuvo lugar en la vista, cuando se cumplen los dos requisitos indicados en el anterior apartado 28, a saber, por un lado, que la reclamación se presente contra un gestor de una red de transporte o de distribución y, por otro, que dicha reclamación se refiera a las obligaciones del mencionado gestor derivadas de la Directiva 2009/72, a efectos de la admisibilidad de la reclamación, es indiferente la razón subjetiva que impulsó al cliente final a presentar la reclamación. En particular, nada impide a un cliente final que considere haber sufrido un daño derivado de infracciones de las disposiciones de la Directiva 2009/72 por parte del gestor de una red de transporte presentar una reclamación contra dicho gestor ante la autoridad reguladora competente con el fin de obtener elementos de prueba que pueda utilizar, en su caso, en el ámbito de una acción de indemnización ante los tribunales nacionales competentes.

56. En este punto, debo decir, con carácter incidental, que ninguna disposición de la Directiva 2009/72 regula el valor probatorio de una eventual decisión de la autoridad reguladora adoptada en aplicación de dicha Directiva en el marco de una acción de indemnización del daño ejercitada ante los tribunales civiles. La regulación de ese valor probatorio permanece, por lo tanto, regulada en el Derecho nacional de cada Estado miembro. Sin embargo, como señaló la Comisión en la vista, tales autoridades disponen de conocimientos sectoriales y técnicos específicos que las sitúan en una posición privilegiada para poder determinar infracciones de las obligaciones derivadas de la Directiva 2009/72. La posibilidad de recurrir a dichas autoridades mediante una reclamación facilita, por lo tanto, el acceso a los tribunales nacionales para las demandas de indemnización de daños, lo que, a fin de cuentas, hace más eficaz la tutela jurisdiccional contra las infracciones del derecho de la Unión.

16 Véanse, en particular, el artículo 36, especialmente la letra g), el artículo 37, apartado 1, letra n), y los considerandos 37, 51 *in fine* y 54 de la Directiva 2009/72.

17 Véase al respecto la sentencia de 23 de enero de 2020, Energiavirasto (C-578/18, EU:C:2020:35), apartado 35.

## IV. Conclusión

57. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en materia económica, Países Bajos):

«El artículo 37, apartado 11, de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, debe ser interpretado en el sentido de que un cliente final goza del derecho a presentar una reclamación ante la autoridad nacional reguladora contra el gestor de la red nacional de transporte en el caso de que ese cliente final no esté conectado directamente a dicha red de transporte sino que esté conectado exclusivamente a una red de distribución abastecida por la referida red de transporte y se produzca una interrupción del transporte de electricidad en la red de transporte que abastece la red de distribución a la que el cliente final está conectado.»