Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

de 8 de octubre de 2025*

«Energía — Mercado interior de la electricidad — Directriz sobre el balance eléctrico — Artículo 1 del Reglamento (UE) 2017/2195 — Plataforma europea para el proceso de compensación de desequilibrios — Falta de participación del gestor de red de transporte suizo — Decisión de la ACER por la que se modifica el marco de aplicación de la plataforma — Recurso interpuesto ante la Sala de Recurso de la ACER — Condiciones y procedimientos específicos de los recursos — Artículo 28 del Reglamento (UE) 2019/942 — Inadmisibilidad por falta de legitimación activa ante la Sala de Recurso — Afectación directa e individual»

En el asunto T-556/23,

Swissgrid AG, con domicilio social en Aarau (Suiza), representada por los Sres. P. De Baere, P. L'Ecluse y K. T'Syen, la Sra. V. Lefever y el Sr. V. Ion, abogados,

parte demandante,

contra

Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), representada por los Sres. P. Martinet y E. Tremmel, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. B. Creve y T. Kölsch, abogados,

parte demandada,

apoyada por

Comisión Europea, representada por la Sra. O. Beynet y los Sres. T. Scharf, B. De Meester y C. Hödlmayr, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada),

integrado, durante las deliberaciones, por la Sra. P. Škvařilová-Pelzl, Presidenta, y el Sr. I. Nõmm (Ponente), la Sra. G. Steinfatt y los Sres. D. Kukovec y R. Meyer, Jueces;

Secretaria: Sra. I. Kurme, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: inglés.

celebrada la vista el 12 de marzo de 2025;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso basado en el artículo 263 TFUE, la demandante, Swissgrid AG, solicita la anulación de la resolución A-009-2022 de la Sala de Recurso de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), de 29 de junio de 2023, por la que se declara la inadmisibilidad del recurso contra la Decisión 16/2022 de la ACER, de 30 de septiembre de 2022 (en lo sucesivo, «resolución impugnada»).

Antecedentes del litigio

2 La demandante es una sociedad anónima suiza que es el único gestor de red de transporte de electricidad (en lo sucesivo, «GRT») en Suiza.

3 La demandante participó desde 2012 en la International Grid Control Cooperation (IGCC), una estructura de cooperación entre GRT destinada a optimizar la gestión automatizada de las reservas de recuperación de frecuencia mediante un proceso de compensación de desequilibrios. En 2016, once GRT, incluida la demandante, celebraron entre ellos el Acuerdo multilateral sobre la IGCC, que regulaba los términos y condiciones de su cooperación.

4 Sobre la base del Reglamento (CE) n.º 714/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1228/2003 (DO 2009, L 211, p. 15), la Comisión Europea adoptó el Reglamento (UE) 2017/2195, de 23 de noviembre de 2017, por el que se establece una directriz sobre el balance eléctrico (DO 2017, L 312, p. 6), que prevé la creación de plataformas europeas comunes que realicen el proceso de compensación de desequilibrios y permitan el intercambio de energía de balance procedente de reservas de recuperación de la frecuencia y de reservas de sustitución y, en particular, en su artículo 22, una plataforma europea para el proceso de compensación de desequilibrios.

5 En diciembre de 2019, los GRT parte en el Acuerdo multilateral sobre la IGCC, entre ellos la demandante, celebraron un Acuerdo de Cooperación con la IGCC (en lo sucesivo, «Acuerdo de Cooperación con la IGCC»), que sustituye a dicho Acuerdo multilateral. El Acuerdo de Cooperación está sujeto a un Acuerdo principal relativo a las plataformas de balance, común a todas las plataformas, que entró en vigor el 1 de julio de 2020 (en lo sucesivo, «Acuerdo principal»).

6 El 24 de junio de 2020, la ACER adoptó la Decisión 13/2020, relativa a la creación de una plataforma europea para el proceso de compensación de desequilibrios (*imbalance netting process*; en lo sucesivo, «plataforma IN»), que incluía, en anexo, el marco de aplicación de dicha plataforma (en lo sucesivo, «marco de aplicación»).

7 El artículo 2, apartado 1, letra j), del marco de aplicación definía el concepto de «GRT miembro» como «todo GRT que se [hubiera] incorporado a la plataforma IN, incluidos los GRT de las zonas [de control de frecuencia potencia] operadas por varios GRT de diferentes Estados miembros o

terceros países» y su artículo 2, apartado 1, letra l), el concepto de «GRT participante» como «cualquier GRT miembro que utilice la plataforma IN para aplicar el proceso de compensación de desequilibrios para el comercio previsto de energía de balance».

8 El artículo 2, apartado 1, letra f), del marco de aplicación indicaba que la IGCC «[era] el proyecto de aplicación que [se convertirá] en la plataforma IN» y su artículo 5, apartado 2, establecía que «todos los GRT miembros [acordaban] aplicar todas las adaptaciones necesarias a las funcionalidades de la IGCC de conformidad con [el marco de aplicación]». Según el artículo 5, apartado 3, del marco de aplicación, para cumplir la obligación de poner en funcionamiento la plataforma IN, todos los GRT miembros «crearán la plataforma IN que se [basaba] en el proyecto de aplicación de la IGCC, que se [transformará] en plataforma IN tras la aprobación [del marco de aplicación]».

9 El 31 de marzo de 2022, con arreglo al artículo 10, apartado 2, del marco de aplicación, la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (en lo sucesivo, «REGRT de Electricidad») presentó a la ACER una propuesta de modificación del referido marco de aplicación, en lo referente a la designación de las entidades que habían de desempeñar las funciones que en él se definían.

10 El 30 de septiembre de 2022, la ACER adoptó la Decisión 16/2022, por la que se modifica el marco de aplicación. El artículo 1, letra b), del anexo I de dicha Decisión modificó la definición de «GRT miembro» que figura en el artículo 2, apartado 1, letra j), del marco de aplicación, de modo que ahora se refiere a «todo GRT al que se [aplicara] el Reglamento [2017/2195] y que se [hubiera] incorporado a la plataforma IN, incluidos los GRT procedentes de zonas [de regulación de frecuencia potencia] multi-GRT».

11 El 30 de noviembre de 2022, la demandante interpuso recurso contra la referida Decisión ante la Sala de Recurso de la ACER.

12 Mediante la resolución impugnada, la Sala de Recurso consideró que la Decisión 16/2022 no constituía un acto que pudiera afectar a la situación jurídica de la demandante, de modo que no procedía examinar con mayor detalle si dicha Decisión la afectaba directa e individualmente en el sentido del artículo 28, apartado 1, del Reglamento (UE) 2019/942 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, por el que se crea la ACER (DO 2019, L 158, p. 22) y, en consecuencia, declaró la inadmisibilidad de su recurso. Más concretamente, la Sala de Recurso:

– recordó que la admisibilidad de los recursos con arreglo al artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2019/942 debía examinarse a la luz de la jurisprudencia relativa al artículo 263 TFUE y dedujo de ello que procedía comprobar si la Decisión 16/2022 producía efectos jurídicos obligatorios que pudieran afectar a los intereses de la demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica;

– consideró que del Reglamento 2017/2195 se desprendía que solo los GRT sujetos al Derecho de la Unión estaban autorizados a participar en las plataformas comprendidas en su ámbito de aplicación (a excepción de los GRT suizos y únicamente respecto de las plataformas europeas para el intercambio de productos estándar de balance y siempre que la Comisión hubiera adoptado una decisión en este sentido con arreglo al artículo 1, apartado 7, del citado Reglamento);

– consideró que el hecho de que el procedimiento establecido en el artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195 se refiriera únicamente a la participación de Suiza en las plataformas europeas para el intercambio de productos estándar de balance y no en la plataforma IN reforzaba la conclusión de que la participación solo estaba abierta a los GRT sujetos al Derecho de la Unión;

– dedujo de lo anterior que la Decisión 16/2022 se limitaba a aplicar el Reglamento 2017/2195 y que la situación jurídica de la demandante no se regía por la referida Decisión, sino por el Reglamento 2017/2195;

– subrayó que el Reglamento 2017/2195 era aplicable desde el 18 de diciembre de 2017 y que su artículo 1 no había sido modificado y consideró que la demandante se encontraba en la misma situación jurídica durante la vigencia de las Decisiones 13/2020 y 16/2022, de modo que esta última no había modificado su situación jurídica;

– puso de relieve el hecho de que la demandante no figuraba entre los destinatarios de la Decisión 13/2020, de modo que no podía considerarse que la Decisión 16/2022 había tenido como consecuencia privarle de su condición de miembro de la plataforma IN, lo cual hubiera podido afectarle directa e individualmente;

– consideró que la participación de la demandante en proyectos de plataformas o en acuerdos contractuales en el pasado no podía invocarse de modo que diera lugar a cuestionar la interpretación de las disposiciones del Reglamento 2017/2195.

Pretensiones de las partes

13 La demandante solicita al Tribunal General que:

– Anule la resolución impugnada.

– Condene a la ACER en costas.

14 La ACER solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

15 La Comisión solicita al Tribunal General que:

– Desestime el recurso.

– Condene en costas a la demandante.

Fundamentos de Derecho

16 En apoyo de su recurso, la parte demandante invoca tres motivos.

17 El primer motivo se basa en un error de Derecho en la interpretación del Reglamento 2017/2195. La demandante sostiene que la Sala de Recurso consideró erróneamente que este excluía su participación en la plataforma IN.

18 El segundo motivo se basa en un error de apreciación al aplicar el artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2019/942 a las circunstancias del caso de autos. La demandante alega que la Sala de Recurso consideró erróneamente que el recurso contra la Decisión 16/2022 era inadmisible.

19 Mediante su tercer motivo, formulado con carácter subsidiario, la demandante propone una excepción de ilegalidad, con arreglo al artículo 277 TFUE, contra el Reglamento 2017/2195, en el supuesto de que este deba interpretarse en el sentido de que prohíbe su participación en la plataforma IN.

Primer motivo, basado en un error de Derecho en la interpretación del Reglamento 2017/2195

20 La demandante sostiene que el fundamento de Derecho de la resolución impugnada basado en que el Reglamento 2017/2195 excluye la participación de Suiza en la plataforma IN adolece de un error de Derecho. En la primera parte de este motivo, alega que esta conclusión se deriva de una interpretación errónea del Reglamento 2017/2195. En la segunda parte, impugna más concretamente la interpretación del artículo 1, apartados 6 y 7, del Reglamento 2017/2195.

21 La Comisión y la ACER consideran que este motivo de la resolución impugnada no adolece de error de Derecho.

22 Las dos partes del presente motivo, que procede examinar conjuntamente, implican comprobar si la Sala de Recurso consideró acertadamente que el artículo 1 del Reglamento 2017/2195, relativo al objeto y al ámbito de aplicación de ese Reglamento, excluía la participación de la demandante en la plataforma IN a la que se refiere el artículo 22 de dicho Reglamento.

23 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión hay que tener en cuenta no solo el tenor de dicha disposición, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la legislación de la que forma parte (véase la sentencia de 14 de marzo de 2024, VR Bank Ravensburg-Weingarten, C-536/22, EU:C:2024:234, apartado 35 y jurisprudencia citada).

24 Procede señalar que el artículo 1, apartado 2, del Reglamento 2017/2195 precisa que el «presente Reglamento será aplicable a los [GRT], los gestores de redes de distribución (“GRD”), incluidas las redes de distribución cerradas, las autoridades reguladoras, la [ACER], la [“REGRT de Electricidad”], los terceros con responsabilidades delegadas o asignadas, y otros participantes del mercado».

25 Por lo que respecta al artículo 1, apartado 6, del Reglamento 2017/2195, en él se precisa que «las plataformas europeas para el intercambio de productos estándar de energía de balance podrán estar abiertas a los GRT presentes en Suiza, a condición de que la legislación nacional de este país aplique las disposiciones principales de la legislación de la Unión relativa al mercado de la electricidad y de que exista un acuerdo intergubernamental de cooperación en la materia entre la Unión y Suiza, o si la exclusión de Suiza puede provocar flujos físicos de energía no programados a través de dicho país que pongan en peligro la seguridad del sistema de la región».

26 Por último, según el artículo 1, apartado 7, del Reglamento 2017/2195:

«A reserva de las condiciones indicadas en el apartado 6, la participación de Suiza en las plataformas europeas para el intercambio de productos estándar para la energía de balance será decidida por la Comisión atendiendo a un dictamen de la [ACER] y de todos los GRT de conformidad con los procedimientos establecidos en el artículo 4, apartado 3. Los derechos y responsabilidades de los GRT suizos serán coherentes con los derechos y responsabilidades de los GRT que operen en la Unión, de modo que permitan el buen funcionamiento del mercado de balance en la Unión, así como la igualdad de condiciones para todas las partes interesadas».

27 Por lo que respecta a la interpretación literal y contextual del Reglamento 2017/2195, procede señalar que, si bien el artículo 1, apartado 2, de este Reglamento no se refiere expresamente únicamente a los GRT de la Unión, el artículo 1, apartados 6 y 7, de dicho Reglamento establece los supuestos y condiciones en los que los GRT suizos podrían ser admitidos a participar en algunas de las plataformas previstas en dicho Reglamento sobre la base de una decisión de la Comisión.

28 Pues bien, la existencia de tal posibilidad reconocida a la Comisión de aceptar la participación de los GRT suizos exclusivamente, en determinadas plataformas y únicamente bajo determinadas condiciones, solo puede interpretarse como una excepción, que manifiesta la inexistencia de una regla de principio que incluya la participación de los GRT no pertenecientes a la Unión en las plataformas previstas por el Reglamento 2017/2195, entre ellas la plataforma IN contemplada en el artículo 22.

29 Además, procede señalar que esta conclusión se ve reforzada por la interpretación teleológica del Reglamento 2017/2195, ya que de los considerandos 1 y 10 se desprende que este persigue la creación de un mercado interior de la energía plenamente funcional e interconectado.

30 A este respecto, procede señalar que la Comisión ha interpretado que se aplicarán condiciones equitativas a los GRT que participen en las plataformas. El enunciado de tal objetivo figura en el considerando 8 del Reglamento 2017/2195, según el cual «las normas relativas a las condiciones relativas al balance eléctrico […] garantizan una competencia adecuada basada en unas condiciones equitativas entre participantes del mercado». Este objetivo se pone de manifiesto también en los artículos 19, apartado 3, letra d), 20, apartado 3, letra d), 21, apartado 3, letra d), y 22, apartado 3, letra d), del Reglamento 2017/2195, según los cuales las normas que rigen las diferentes plataformas deben estar «basadas en el principio de no discriminación y [garantizar] la igualdad de trato de todos los GRT miembros, así como que ningún GRT se beneficie de ventajas económicas injustificadas a través de su participación en las funciones de la plataforma europea».

31 Pues bien, como el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de subrayar, la Confederación Suiza, mediante su rechazo al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (EEE), no se sumó a un proyecto de entidad económica integrada con un mercado único, basado en normas comunes entre sus miembros, sino que prefirió la vía de los acuerdos bilaterales con la Unión y sus Estados miembros en ámbitos concretos. Por consiguiente, la Confederación Suiza no se adhirió al mercado interior de la Unión (sentencias de 12 de noviembre de 2009, Grimme, C-351/08, EU:C:2009:697, apartado 27, y de 7 de marzo de 2013, Suiza/Comisión, C-547/10 P, EU:C:2013:139, apartados 78 y 79).

32 Por consiguiente, dado que los GRT suizos no están sujetos a las mismas normas que las aplicables a los GRT de los Estados miembros de la Unión, su exclusión de la participación en las plataformas previstas en el Reglamento 2017/2195, sin perjuicio de un acuerdo bilateral alternativo que sigue siendo posible, está plenamente justificada a la luz del objetivo perseguido por dicho Reglamento.

33 De ello se desprende que la Sala de Recurso no incurrió en el error de Derecho alegado por la demandante al indicar, en los considerandos 52 a 57 de la resolución impugnada, que estaba excluida la participación de los GRT suizos, fuera de los supuestos contemplados en el artículo 1, apartados 6 y 7, del Reglamento 2017/2195.

34 Esta conclusión no queda desvirtuada por la argumentación de la demandante.

35 Por lo que respecta, en particular, al considerando 70 del Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad (DO 2019, L 158, p. 54), es preciso señalar que este se limita a poner de relieve la importancia de una estrecha cooperación entre los Estados miembros, las Partes contratantes de la Comunidad de la Energía y otros terceros países que apliquen el citado Reglamento o que formen parte de un zona síncrona de Europa continental.

36 Pues bien, no existe contradicción alguna entre, por un lado, el enunciado de la intención del legislador de promover la cooperación internacional y, por otro lado, el hecho de que el artículo 1 del Reglamento 2017/2195 limite la participación en las plataformas que regula a los GRT de la Unión exclusivamente. En efecto, la participación en las citadas plataformas puede basarse en una disposición distinta del artículo 1 de ese Reglamento, como un acuerdo internacional entre la Unión y el tercer país de que se trate, acuerdo que, según el artículo 216 TFUE, apartado 2, vincula a las instituciones de la Unión y, en consecuencia, disfruta de primacía sobre los actos de la Unión (véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, EU:C:2011:864, apartado 50 y jurisprudencia citada).

37 Asimismo, en este contexto, el hecho de que el artículo 23 del Reglamento 2017/2195, relativo al reparto de costes entre GRT en diferentes Estados miembros, contemple, en su apartado 3, el reparto de los costes comunes entre los GRT de los Estados miembros y terceros países participantes en las plataformas europeas no puede interpretarse en el sentido de que confiere, por sí mismo, un derecho a participar en las plataformas a los GRT de terceros países. Debe entenderse, más bien, en el sentido de que explicita las condiciones de reparto de dichos costes entre los GRT de la Unión participantes en las plataformas en virtud del artículo 1 del Reglamento 2017/2195 y los GRT de los terceros países participantes en esas plataformas en virtud de otro fundamento jurídico.

38 Por lo que respecta al considerando 15 del Reglamento (UE) 2017/1485 de la Comisión, de 2 de agosto de 2017, por el que se establece una directriz sobre la gestión de la red de transporte de electricidad (DO 2017, L 220, p. 1), al que se refiere la demandante, tal considerando destaca expresamente el objetivo de apoyar a terceros países en la aplicación de normas similares a las que figuran en el referido Reglamento. Además, si bien este Reglamento pone de relieve el objetivo de facilitar la cooperación entre los GRT de la Unión y los de terceros países en lo que respecta a la operación segura de la red, procede señalar que esta cooperación no implica necesariamente el acceso a las plataformas contempladas por el Reglamento 2017/2195, sino que puede adoptar la forma de acuerdos entre los GRT de la Unión y los GRT de los terceros países de que se trate, como establece expresamente el artículo 13 del Reglamento 2017/1485, según el cual «si una zona síncrona abarca tanto GRT de la Unión como de terceros países, todos los GRT de la

Unión de dicha zona síncrona harán todo lo posible por formalizar con los GRT de terceros países no sujetos al presente Reglamento, en el plazo de dieciocho meses tras la entrada en vigor del presente Reglamento, un contrato que establezca las bases de su cooperación en relación con la operación del sistema en condiciones de seguridad e implante mecanismos para el cumplimiento de las obligaciones del presente Reglamento por parte de los GRT de terceros países».

39 Por último, en cuanto a la circunstancia de que la plataforma IN no esté comprendida en el concepto de «plataformas europeas para el intercambio de productos estándar de energía de balance» utilizado en el artículo 1, apartado 6, del Reglamento 2017/2195, esta implica únicamente que la participación de la demandante no puede autorizarse sobre la base de una decisión de la Comisión con arreglo al artículo 1, apartado 7, de ese mismo Reglamento, sino que requiere la existencia de otro fundamento jurídico, como se ha explicado en el apartado 36 de la presente sentencia.

40 En consecuencia, procede desestimar el primer motivo.

Segundo motivo, basado en un error de apreciación en la aplicación del artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2019/942 a las circunstancias del caso de autos

41 La demandante sostiene que la Sala de Recurso infringió el artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2019/942 al considerar que la Decisión 16/2022 no modificaba sustancialmente su situación jurídica. En la primera parte, reprocha a la Sala de Recurso no haber considerado que tenía derecho a participar en la plataforma IN en virtud de la Decisión 13/2020. Mediante su segunda parte, estima que la Sala de Recurso incurrió en error al no tener en cuenta los efectos de la Decisión 16/2022 sobre los contratos en los que es parte.

42 La ACER, apoyada por la Comisión, replica, en particular, que la primera parte se basa en el postulado erróneo de que la demandante tenía derecho a participar en la plataforma IN en virtud de la Decisión 13/2020, puesto que tal participación solo podía derivarse de una decisión en este sentido de la Comisión en virtud del Reglamento 2017/2195. Añade que, en el contexto normativo en el que se inscribía la Decisión 13/2020, la referencia a los «terceros países» que figura en el artículo 3, apartado 1, letra j), del marco de aplicación solo podía entenderse en el sentido de que se refiere a los terceros países que aplican el Derecho de la Unión. Por lo que respecta a la segunda parte del motivo, la ACER niega su admisibilidad y alega que, en cualquier caso, debe desestimarse por infundada. Así, a su entender, la Sala de Recurso señaló, acertadamente, que no pueden invocarse acuerdos contractuales de Derecho privado para cuestionar la aplicación del Derecho de la Unión y la demandante sostiene erróneamente que la Decisión 16/2022 supone cuestionar la legalidad del Acuerdo principal y del Acuerdo de Cooperación con la IGCC.

43 En los apartados 57 a 63 de la resolución impugnada, la Sala de Recurso concluyó que la Decisión 16/2022 no producía efectos jurídicos obligatorios que pudieran afectar a los intereses de la demandante modificando sustancialmente su situación jurídica debido, en primer término, a que dicha situación jurídica no se regía por las Decisiones 13/2020 y posteriormente 16/2022, sino por el Reglamento 2017/2195, del que se desprendía que la demandante no tenía derecho a participar en la plataforma IN; en segundo término, a que, a falta de tal derecho en virtud de la Decisión 13/2020, no podía considerarse que la Decisión 16/2022 le afectara directa e individualmente, y, en tercer término, a que la participación en el pasado de la demandante en proyectos de plataformas o en los contratos correspondientes a los mismos carecía de pertinencia.

44 El Tribunal estima que procede examinar conjuntamente las dos partes del motivo y, por lo tanto, examinar, con carácter preliminar, la admisibilidad de la segunda parte, negada por la ACER.

Sobre la admisibilidad de la segunda parte, negada por la ACER

45 La ACER considera que la segunda parte del motivo es inadmisible en la medida en que la demandante no aportó las copias del Acuerdo de Cooperación con la IGCC y del Acuerdo principal en anexo a su demanda y en que solo se refiere de manera imprecisa y general a su contenido.

46 En virtud del artículo 21, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, aplicable a los procedimientos ante el Tribunal General de conformidad con el artículo 53, párrafo primero, de ese mismo Estatuto y del artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, la demanda debe contener la cuestión objeto del litigio, los motivos y alegaciones invocados y una exposición concisa de dichos motivos. Esos elementos deben ser suficientemente claros y precisos para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal General pronunciarse sobre el recurso, en su caso, sin más información. A fin de garantizar la seguridad jurídica y una buena administración de la justicia, es necesario, para que pueda acordarse la admisión de un recurso, que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa resulten de modo coherente y comprensible del propio texto de la demanda (véase, en este sentido, el auto de 28 de abril de 1993, De Hoe/Comisión, T-85/92, EU:T:1993:39, apartado 20 y jurisprudencia citada). La demanda debe, por ello, concretar en qué consiste el motivo sobre el que se apoya el recurso, de tal manera que su simple mención abstracta no cumple los requisitos exigidos por el Reglamento de Procedimiento. Exigencias análogas se aplican cuando se formula una alegación en apoyo de un motivo (véase la sentencia de 25 de marzo de 2015, Bélgica/Comisión, T-538/11, EU:T:2015:188, apartado 131 y jurisprudencia citada; auto de 27 de noviembre de 2020, PL/Comisión, T-728/19, no publicado, EU:T:2020:575, apartado 64).

47 En la segunda parte del motivo, la demandante sostiene, en primer término, que tiene derecho contractual a participar en la plataforma IN en virtud del Acuerdo principal y del Acuerdo de Cooperación con la IGCC. En segundo término, considera que el marco de aplicación, tal como figura en el anexo de la Decisión 16/2022, tiene como consecuencia privarla de dicho derecho contractual. En tercer término, de una aplicación por analogía de la posición del Tribunal General en las sentencias de 11 de julio de 2007, Alrosa/Comisión (T-170/06, EU:T:2007:220), apartado 39, y de 12 de diciembre de 2018, Groupe Canal +/Comisión (T-873/16, EU:T:2018:904), apartados 22 a 27, deduce que la Decisión 16/2022 modificó sustancialmente su situación jurídica.

48 Es preciso señalar que tal argumentación es totalmente conforme con el artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento.

49 Lo que cuestiona la ACER se refiere, más bien, a la falta de prueba por parte de la demandante de la premisa fáctica en la que se basa esta argumentación, a saber, la existencia de un derecho contractual a participar en la plataforma IN en virtud del Acuerdo principal y del Acuerdo de Cooperación con la IGCC, en la medida en que no aportó como anexo a su demanda una copia de estos documentos.

50 Es cierto que la demandante no ha presentado una copia de esos acuerdos como anexo a su demanda. En su réplica, justificó esta ausencia por la complejidad y la extensión de esos documentos y por el carácter supuestamente inútil de tal presentación, pero formuló una proposición de prueba en este sentido. A raíz de una diligencia de ordenación del procedimiento, la demandante remitió al Tribunal una copia del Acuerdo de Cooperación con la IGCC y del Acuerdo principal.

51 Con arreglo al artículo 85, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, «las pruebas y la proposición de prueba se presentarán en el primer turno de escritos de alegaciones» y, conforme a su apartado 2, «en la réplica y en la dúplica las partes principales podrán aún aportar pruebas o proponer pruebas en apoyo de sus alegaciones, a condición de que justifiquen el retraso con que lo hacen».

52 Es preciso señalar que la demandante justificó, en el sentido del artículo 85, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el retraso en su proposición de prueba, subrayando, en esencia, que consideraba que no era necesario que demostrase la existencia, en su favor, de un derecho contractual a participar en la plataforma IN.

53 A este respecto, procede señalar que, desde su escrito de interposición de recurso ante la Sala de Recurso, la demandante sostuvo que la Decisión 16/2022 afectaba a sus derechos contractuales, como resumió la Sala de Recurso en el apartado 44 de la resolución impugnada. Pues bien, la referida Sala no cuestionó la realidad de esos derechos contractuales, sino que desestimó esta alegación por carecer de pertinencia, subrayando en el apartado 64 de la resolución impugnada que la participación en el pasado en proyectos de plataformas o en acuerdos contractuales no podía invocarse para cuestionar las disposiciones específicas contenidas en el Reglamento 2017/2195. Por lo tanto, la demandante podía considerar legítimamente que no tenía que demostrar la existencia de esos derechos contractuales cuya realidad no había sido negada por la Sala de Recurso.

54 Por consiguiente, la causa de inadmisión propuesta por la ACER debe desestimarse.

Sobre el examen en cuanto al fondo del motivo

55 El artículo 28 del Reglamento 2019/942, titulado «Decisiones susceptibles de recurso», precisa, en su apartado 1, que «cualquier persona física o jurídica, incluidas las autoridades reguladoras, podrá recurrir una decisión de las mencionadas en el artículo 2, letra d), de la que sea destinataria o una decisión que, aunque revista la forma de una decisión destinada a otra persona, le afecte directa e individualmente».

56 Dado que esta disposición se inspira en la relativa al recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia y, más concretamente, en la primera parte del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, debe interpretarse a la luz de la jurisprudencia relativa a esta última disposición.

57 A este respecto, procede recordar, por un lado, que cuando el recurso de anulación contra un acto adoptado por una institución se interpone por una persona física o jurídica, esta únicamente estará legitimada para interponerlo si los efectos jurídicos obligatorios de dicho acto pueden afectar a los intereses de la parte demandante modificando sustancialmente su situación jurídica. Por otro lado, por lo que respecta más concretamente a un recurso de anulación contra un acto del que no es destinataria, esta exigencia se solapa con los requisitos del artículo 263 TFUE, párrafo

cuarto, relativos a que el acto impugnado afecte directa e individualmente a la parte demandante (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de octubre de 2011, Deutsche Post y Alemania/Comisión, C-463/10 P y C-475/10 P, EU:C:2011:656, apartados 37 y 38).

58 Por lo que se refiere al requisito de la afectación directa, según reiterada jurisprudencia, el requisito de que el acto objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica exige que dicho acto surta efectos directamente en su situación jurídica y no deje ninguna facultad de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener este carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin intervención de otras normas intermedias (véase la sentencia de 13 de marzo de 2008, Comisión/Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, apartado 47 y jurisprudencia citada).

59 Por lo que respecta a la afectación individual, según reiterada jurisprudencia, una persona física o jurídica que no sea destinataria de un acto solo puede alegar que dicho acto la afecta individualmente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, en razón de determinadas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que la caracteriza frente a cualquier otra persona y por ello la individualiza de manera análoga a la del destinatario (sentencia de 15 de julio de 1963, Plaumann/Comisión, 25/62, EU:C:1963:17, p. 223; véase también la sentencia de 27 de febrero de 2014, Stichting Woonlinie y otros/Comisión, C-133/12 P, EU:C:2014:105, apartado 44 y jurisprudencia citada).

60 En primer lugar, procede señalar que el fundamento de Derecho de la resolución impugnada, basado en que la situación jurídica de la demandante se rige directamente por el Reglamento 2017/2195 y no por las Decisiones 13/2020 y 16/2022, no puede justificar la conclusión de que el recurso interpuesto ante ella es inadmisible.

61 En efecto, dado que el artículo 22, apartado 1, del Reglamento 2017/2195 prevé la presentación y la adopción de una propuesta relativa al marco de aplicación y que la Decisión 16/2022 se adoptó sobre esta base jurídica, la demandante tenía derecho a impugnar su legalidad, siempre que se cumplieran los requisitos establecidos por la jurisprudencia mencionada en los anteriores apartados 57 a 59, con independencia del alcance del Reglamento 2017/2195. En efecto, la circunstancia de que, por las razones expuestas en respuesta al primer motivo, el Reglamento 2017/2195 no establezca la posibilidad de una participación de la demandante en la plataforma IN constituía una consideración pertinente para el examen en cuanto al fondo del recurso, pero no para apreciar su admisibilidad.

62 En segundo lugar, por lo que respecta a la cuestión de si la Sala de Recurso debería haber considerado que la demandante estaba directa e individualmente afectada por la Decisión 16/2022, procede señalar, en primer término, que es materialmente exacta la afirmación de la demandante basada en que es parte en el Acuerdo principal y en el Acuerdo de Cooperación con la IGCC y, por lo que respecta a este segundo Acuerdo, en que constituye un «miembro participante», es decir, que utiliza la IGCC con fines de compensación y ello desde marzo de 2012.

63 En segundo término, consta, como se desprende del artículo 2, apartado 1, letra f), del marco de aplicación en sus versiones resultantes tanto de la Decisión 13/2020 como de la Decisión 16/2022 que la IGCC es el proyecto de aplicación que se convierte en la plataforma IN.

64 Además, la adopción de un marco de aplicación de la plataforma IN con arreglo al artículo 22, apartado 1, del Reglamento 2017/2195 no privó de pertinencia a los contratos en los que es parte la demandante, ya que estos siguen regulando el funcionamiento de dicha plataforma como

prolongación de dicho marco de aplicación. Así, por un lado, de la lectura del preámbulo del Acuerdo principal, común a todas las plataformas previstas por el Reglamento 2017/2195, se desprende que este tiene por objeto determinar el marco de las obligaciones recíprocas de las partes en relación con el desarrollo, el mantenimiento y la operación de dichas plataformas y de conformidad con los marcos de aplicación adoptados en virtud de ese Reglamento. Por otro lado, por lo que respecta más concretamente al Acuerdo de Cooperación con la IGCC, se recuerda en el apartado 6 de su preámbulo que constituye el proyecto de aplicación para la creación de la plataforma IN y, en el apartado 8 de dicho preámbulo, que debe ser conforme con el Reglamento 2017/2195 y con el marco de aplicación adoptado con arreglo a su artículo 22, apartado 1.

65 En tercer término, es preciso señalar que del marco de aplicación tal como se adjunta a la Decisión 13/2020 no se desprendía claramente que la demandante no pudiera mantener su participación en la plataforma IN en virtud de sus derechos contractuales y que, por lo tanto, podía considerar que su situación jurídica no se veía afectada por la Decisión 13/2020. En efecto, el tenor del artículo 2, apartado 1, letra j), del marco de aplicación (véase el apartado 7 de la presente sentencia) basaba entonces la definición de «GRT miembro» en la circunstancia de haberse incorporado a la plataforma IN e incluía expresamente en ella a los «GRT de las zonas [de control de frecuencia potencia] operadas por varios GRT de diferentes Estados miembros o terceros países» y se limitaba a definir un GRT «participante» como «cualquier GRT miembro que utilice la plataforma IN para aplicar el proceso de compensación de desequilibrios para el comercio previsto de energía de balance».

66 Además, si bien, en la medida en que el marco de aplicación se adoptó con arreglo al artículo 22, apartado 1, del Reglamento 2017/2195, el sentido exacto de sus disposiciones debía determinarse a la luz de dicho Reglamento, no puede considerarse que tal interpretación conforme haya podido disipar cualquier duda en cuanto a la posibilidad de que la demandante siga participando en la plataforma IN sobre la base de sus derechos contractuales. Por un lado, el artículo 1 del Reglamento 2017/2195 no había sido, en aquel momento, objeto de interpretación por el juez de la Unión. Por otro lado, la redacción de dicho Reglamento podía hacer pensar a la demandante que tenía la posibilidad de mantener su participación en la plataforma IN. Ello se debe, en particular, al hecho de que su artículo 1, apartado 2, no se refiere únicamente a los GRT de la Unión, al hecho de que la plataforma IN no esté comprendida en el concepto de «plataformas europeas para el intercambio de productos estándar de energía de balance» utilizado en su artículo 1, apartado 6, o también a la referencia en el artículo 23, apartado 3, a los «terceros países participantes en las plataformas europeas».

67 A este respecto, no puede considerarse que esa duda haya quedado despejada en la fecha de adopción de la Decisión 13/2020 mediante los posicionamientos informales de la Comisión y de la ACER. Por un lado, por lo que respecta al escrito de un director general adjunto de la Comisión de 1 de julio de 2020 dirigido a determinados GRT, basta con subrayar que se refería a una cuestión diferente de la de la posibilidad de que la demandante participara en las plataformas comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento 2017/2195, a saber, la de la exclusión de los GRT de terceros países —entre ellos Suiza— de los centros de coordinación regionales establecidos en el artículo 35 del Reglamento 2019/943, y que no contenía ninguna referencia al Reglamento 2017/2195 o a la plataforma IN. Por otro lado, por lo que respecta al escrito de 24 de noviembre de 2021 de la ACER a la REGRT de Electricidad, si bien este se refiere expresamente a la imposibilidad de que la demandante participe en las plataformas previstas por el Reglamento 2017/2195, se emitió una vez expirado el plazo de interposición del recurso ante la Sala de Recurso contra la Decisión 13/2020.

68 La ACER no adoptó un posicionamiento oficial que excluía expresamente la posibilidad de participación de la demandante en la plataforma IN hasta la adopción de la Decisión 16/2022. En efecto, en el artículo 2, apartado 1, letra j), del marco de aplicación (véase el apartado 10 de la presente sentencia), se menciona ya expresamente que solo están comprendidos en el concepto de «GRT miembro» los GRT a los que se aplica el Reglamento 2017/2195.

69 En consecuencia, a raíz de la Decisión 16/2022, la demandante ya no puede proseguir su participación en la plataforma IN en virtud del Acuerdo principal y del Acuerdo de Cooperación con la IGCC. Por consiguiente, debe considerarse que esta Decisión priva a la demandante del ejercicio de sus derechos contractuales y, por tanto, produce efectos directos en su situación jurídica en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 58 de la presente sentencia.

70 Asimismo, debe considerarse que la Decisión 16/2022 afecta a la demandante en razón de ciertas cualidades que le son propias o de una situación de hecho que la caracteriza frente a cualquier otra persona, en el sentido de la jurisprudencia citada en el apartado 59 anterior.

71 En efecto, como se ha subrayado en el apartado 63 de la presente sentencia, dado que la IGCC es, según el propio marco de aplicación, el proyecto que se convierte en la plataforma IN, la demandante, como participante en dicha plataforma desde 2012, se encuentra en una situación diferente a la de otros GRT de terceros países que no han disfrutado de tal participación.

72 Además, la demandante, como único GRT suizo, se encuentra en una situación diferente de la de los GRT de otros terceros países, ya que Suiza presenta la especificidad geográfica de estar, *de facto*, rodeada de países miembros de la Unión. Desde el punto de vista del objeto del Reglamento 2017/2195, tal como se explica en el artículo 1, apartado 1, de este Reglamento, a saber, fijar «una directriz detallada sobre el balance eléctrico, incluidos el establecimiento de principios comunes para la contratación y la liquidación de reservas para contención de la frecuencia, reservas para la recuperación de la frecuencia y reservas de sustitución, así como una metodología común para la activación de reservas para la recuperación de la frecuencia y reservas de sustitución», debe considerarse que se trata de una situación de hecho que caracteriza a la demandante frente a los GRT situados en otros terceros países.

73 Habida cuenta de lo anterior, procede concluir que la Decisión 16/2022 afectaba directa e individualmente a la demandante, de modo que, con arreglo a la jurisprudencia citada en el anterior apartado 57, esta producía efectos jurídicos obligatorios que podían afectar a sus intereses.

74 Por lo tanto, la Sala de Recurso infringió el artículo 28, apartado 1, del Reglamento 2019/942 al declarar la inadmisibilidad del recurso interpuesto ante ella.

75 Por lo tanto, procede estimar el segundo motivo y, sin que sea necesario examinar el tercer motivo, anular la resolución impugnada.

Costas

76 A tenor del artículo 134, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. En el caso de autos, al haber sido desestimadas las pretensiones de la ACER, procede condenarla a cargar con sus propias costas y con las de la demandante, conforme a lo solicitado por esta.

77 Con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. En consecuencia, la Comisión cargará con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Tercera ampliada)

decide:

1) Anular la Decisión A-009-2022 de la Sala de Recurso de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER), de 29 de junio de 2023.

2) La ACER cargará con sus propias costas y con las de Swissgrid AG.

3) La Comisión Europea cargará con sus propias costas.

Škvařilová-Pelzl Nõmm Steinfatt

Kukovec Meyer

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de octubre de 2025.

Firmas