



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 23 de enero de 2020 *

«Procedimiento prejudicial — Mercado interior de la electricidad — Directiva 2009/72/CE — Artículo 3 — Protección de los consumidores — Artículo 37 — Obligaciones y competencias de la autoridad reguladora — Solución extrajudicial de conflictos — Concepto de “parte” — Derecho a interponer recurso contra la decisión que adopte la autoridad reguladora — Reclamación presentada por un cliente doméstico contra una empresa gestora de una red de distribución de electricidad»

En el asunto C-578/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia), mediante resolución de 7 de septiembre de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 14 de septiembre de 2018, en el procedimiento incoado por

Energiavirasto

con intervención de

A,

Caruna Oy,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y los Sres. I. Jarukaitis (Ponente), E. Juhász, M. Ilešič y C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. E. Tanchev;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 19 de junio de 2019;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Energiavirasto, por la Sra. N. Kankaanrinta;
- en nombre de A, por él mismo;
- en nombre del Gobierno finlandés, por la Sra. H. Leppo y el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno húngaro, por el Sr. M. Z. Fehér y la Sra. Z. Wagner, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: finés.

- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M. Bulterman y M. de Ree, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. M. Huttunen y la Sra. O. Beynet, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de octubre de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 37 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 (DO 2009, L 211, p. 55).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio incoado por la Energiavirasto (Agencia de la Energía, Finlandia) en relación con la denegación a A, por parte de dicha autoridad, de la condición de parte en el procedimiento del que fue objeto Caruna Oy, empresa gestora de la red de distribución de electricidad, a raíz de una reclamación presentada por A.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 37, 42, 51 y 54 de la Directiva 2009/72 enuncian lo siguiente:

«(37) [...] Los reguladores de la energía también deben estar facultados para [garantizar] la plena eficacia de las medidas de protección del consumidor. [...]

[...]

(42) Todos los sectores industriales y comerciales de la [Unión Europea], 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 y la calidad del servicio debe ser una responsabilidad central de las empresas eléctricas. 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.»

4 El artículo 1 de dicha Directiva tiene el siguiente tenor:

«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.»

5 El artículo 2 de la referida Directiva, titulado «Definiciones», dispone, en particular, que, «a los efectos de la presente Directiva, se entenderá por [...] “cliente doméstico”, el cliente que compre electricidad para su consumo doméstico, excluidas las actividades comerciales o profesionales».

6 El artículo 3 de la misma Directiva, con el epígrafe «Obligaciones de servicio público y protección del cliente», precisa lo siguiente:

«[...]

7. 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 la transparencia de las condiciones contractuales, la información general y los procedimientos de resolución de conflictos. [...] Al menos por lo que respecta a los clientes domésticos, estas medidas deberán incluir las que se enuncian en el anexo I.

[...]

13. Los Estados miembros garantizarán la existencia de un mecanismo independiente, como un defensor del pueblo para la energía o un órgano de los consumidores, encargado de tramitar eficazmente las reclamaciones y la solución extrajudicial de conflictos.»

7 El artículo 36 de la Directiva 2009/72, con la rúbrica «Objetivos generales de la autoridad reguladora», dispone lo siguiente:

«En el ejercicio de las funciones reguladoras especificadas en la presente Directiva, la autoridad reguladora tomará todas las medidas razonables para contribuir, en el marco de sus obligaciones y competencias tal como establece el artículo 37, en estrecha consulta con otros organismos nacionales pertinentes, incluidas las autoridades encargadas de la competencia, de la forma adecuada y sin perjuicio de las competencias de estos, a alcanzar los siguientes objetivos:

[...]

g) [...] garantizar la protección del consumidor;

[...]».

8 El artículo 37 de dicha Directiva, que lleva por título «Obligaciones y competencias de la autoridad reguladora», establece:

«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 [de la Unión] aplicable, incluso en lo que se refiere a cuestiones transfronterizas;

[...]

j) controlar [...] las reclamaciones de los consumidores domésticos [...];

[...]

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 [I];

[...]

2. Cuando así se disponga en un Estado miembro, las obligaciones de control a que se refiere el apartado 1 podrán desempeñarlas otros organismos distintos de la autoridad reguladora. En ese caso, la información resultante de dicho control se pondrá a disposición de la autoridad reguladora a la mayor brevedad.

[...]

3. Además de las funciones que le encomienda el apartado 1 del presente artículo, cuando un gestor de red independiente haya sido designado en virtud del artículo 13, la autoridad reguladora:

[...]

b) [...] actuará como órgano de resolución de conflictos entre el gestor de red independiente y el propietario de la red de transporte, cuando uno de ellos lo reclame en virtud del apartado 11;

[...]

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:

[...]

e) los derechos de investigación adecuados y las competencias de mando pertinentes a efectos de la resolución de conflictos con arreglo a los apartados 11 y 12.

5. Además de las obligaciones y competencias conferidas conforme a los apartados 1 y 4, cuando se designe un gestor de la red de transporte de conformidad con el capítulo V, se le atribuirán a la autoridad reguladora las siguientes obligaciones y competencias, como mínimo:

[...]

c) actuar en calidad de autoridad responsable de la resolución de conflictos entre la empresa integrada verticalmente y el gestor de la red de transporte por lo que se refiere a cualquier reclamación presentada de conformidad con el apartado 11;

[...]

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.

[...]

15. Las reclamaciones a que se hace referencia en los apartados 11 y 12 se entenderán sin perjuicio del ejercicio del derecho a interponer recurso en virtud del Derecho [de la Unión] y/o del Derecho interno.

16. Las decisiones adoptadas por la autoridad reguladora estarán plenamente motivadas para permitir el control jurisdiccional y estarán a disposición del público, al mismo tiempo que se preserva la confidencialidad de la información sensible a efectos comerciales.

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.»

9 El anexo I de la Directiva 2009/72 está dedicado a las medidas de protección del consumidor. En particular, del apartado 1, letra d), de dicho anexo se desprende que las medidas a que hace referencia el artículo 3 de la citada Directiva tienen por objeto permitir a los clientes escoger entre diferentes modos de pago, de forma que no se produzca discriminación indebida entre ellos. Además, el apartado 1, letra f), de dicho anexo precisa que las medidas a que hace referencia el artículo 3 de la citada Directiva consisten en velar por que los clientes «dispongan de procedimientos transparentes, sencillos y poco onerosos para tramitar sus reclamaciones. Concretamente, todos los consumidores tendrán derecho a un buen nivel de servicio y tramitación de las reclamaciones por parte del suministrador del servicio de electricidad. Tales procedimientos de solución extrajudicial permitirán la resolución equitativa y rápida de los litigios, preferiblemente en un plazo de tres meses, y contemplarán, cuando esté justificado, un sistema de reembolso y/o compensación. Siempre que sea posible, los procedimientos en cuestión deberán ajustarse a los principios establecidos en la

Recomendación 98/257/CE de la Comisión, de 30 de marzo de 1998, relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo [(DO 1998, L 115, p. 31)].»

Derecho finlandés

- 10 En virtud del artículo 5 de la laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta (590/2013) (Ley n.º 590/2013, de Supervisión del Mercado de la Electricidad y el Gas; en lo sucesivo, «Ley de supervisión»), corresponde a la Agencia de la Energía supervisar la observancia de las normas legislativas y administrativas nacionales y de la Unión mencionadas en el artículo 2 de esa Ley, así como desempeñar las demás funciones que le atribuye la normativa indicada en ese artículo 2.
- 11 Según el artículo 6, apartado 1, punto 13, de la Ley de supervisión, en su actividad como autoridad reguladora nacional, a efectos de la normativa de la Unión aplicable en materia de electricidad y gas, la Agencia de la Energía debe garantizar la efectividad y la aplicación de las medidas de protección de los consumidores en relación con el mercado de la electricidad y el gas.
- 12 El artículo 57, apartado 2, de la sähkömarkkinalaki (588/2013) (Ley n.º 588/2013, del Mercado de la Electricidad; en lo sucesivo, «Ley del Mercado de la Electricidad») dispone que el gestor de una red de distribución debe ofrecer a los consumidores diferentes modalidades de pago de las facturas por electricidad. En las alternativas que ofrezca no podrán disponerse cláusulas abusivas o que discriminen a distintos grupos de clientes.
- 13 El artículo 106, apartado 2, de la Ley del Mercado de la Electricidad establece que corresponde a la Agencia de la Energía supervisar la observancia de dicha Ley y de las disposiciones legislativas y administrativas que la desarrollen, y de las decisiones de autorización emitidas en virtud de dicha Ley. Con arreglo a esta disposición, la supervisión se regulará específicamente en la Ley de supervisión. El apartado 4 de ese mismo artículo prevé que el Kuluttaja-asiamies (Defensor de los Consumidores, Finlandia) velará por la legalidad de las cláusulas contenidas en los contratos (contratos de electricidad) a que se refiere el capítulo 13 de dicha Ley desde el punto de vista de la protección de los consumidores.
- 14 Conforme al artículo 114 de la Ley del Mercado de la Electricidad, podrá interponerse un recurso contra las decisiones de la Agencia de la Energía basadas en esta Ley con arreglo a los procedimientos establecidos en la Hallintolainkäyttölaki (586/1996) (Ley n.º 586/1996 del Procedimiento Administrativo y Contencioso-Administrativo). Con arreglo al artículo 5, apartado 1, de dicha Ley, se considerarán «decisiones susceptibles de recurso» «los actos por los que se resuelva una reclamación o que la declaren inadmisibles», mientras que, conforme al artículo 6, apartado 1, de la citada Ley, podrá interponer recurso contra una decisión su destinatario o la persona a cuyos derechos, obligaciones o intereses afecte directamente.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 15 A, que es un cliente doméstico, celebró un contrato de suministro de electricidad con una empresa gestora de una red de distribución de electricidad, actualmente denominada Caruna. El 5 de septiembre de 2013, A envió a la Agencia de la Energía un correo electrónico en el que le pedía que comprobase si el modo de facturación de dicha empresa se ajustaba a la Ley del Mercado de la Electricidad, en particular a su artículo 57, apartado 2, que exige al gestor de una red de distribución ofrecer a los consumidores diferentes modalidades de pago de las facturas correspondientes a la distribución de electricidad, con arreglo a lo dispuesto en el anexo I, apartado 1, letra d), de la Directiva 2009/72. Después de haber examinado la legalidad de dicho modo de facturación, el

31 de marzo de 2014 la Agencia de la Energía adoptó una decisión en la que declaró que Caruna no había infringido el artículo 57, apartado 2, de la Ley del Mercado de la Electricidad y que no procedía adoptar medida alguna. En esa decisión, A fue designado como «solicitante de la investigación».

- 16 Mediante decisión de 28 de abril de 2014, la Agencia de la Energía declaró la inadmisibilidad de la reclamación que A había presentado contra la referida decisión de 31 de marzo de 2014 y respondió negativamente a la solicitud de A de obtener el reconocimiento como parte en el procedimiento. A continuación, A interpuso un recurso ante el Helsingin hallinto-oikeus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki, Finlandia) en el que solicitaba que se le reconociese la condición de parte en el procedimiento tramitado ante la referida agencia, que se anulasen las decisiones adoptadas por esta los días 31 de marzo y 28 de abril de 2014 y que se devolviese el asunto a la Agencia de la Energía para su nueva tramitación. Mediante resolución de 23 de mayo de 2016, se estimaron dichas pretensiones.
- 17 La Agencia de la Energía recurrió dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Finlandia), alegando que el hecho de que A presentara ante ella una solicitud de investigación no le confería la condición de parte en la decisión que adoptase ni el derecho de interponer recurso judicial contra esa decisión.
- 18 El órgano jurisdiccional remitente expone que debe decidir si A tenía derecho a interponer recurso ante un tribunal nacional contra la decisión de la Agencia de la Energía de no adoptar medidas contra la empresa gestora de red.
- 19 Dicho tribunal señala que la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales apoya la posición de la Agencia de la Energía conforme a la cual, en el litigio principal, A tenía la mera condición de iniciador y no tenía derecho a interponer recurso judicial contra la decisión de dicha agencia.
- 20 No obstante, a falta de jurisprudencia del Tribunal de Justicia y de definición del concepto de «parte» en la Directiva 2009/72, pregunta si el artículo 37 de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que cabe calificar de «parte», a efectos de dicha disposición, a un cliente doméstico de una empresa gestora de red que, en cuanto consumidor, se considera perjudicado por el modo de facturación que practica dicha empresa y acude a la autoridad reguladora, y en el sentido de que ese cliente puede recurrir ante un órgano jurisdiccional la decisión de la referida autoridad de no adoptar medida alguna contra la referida empresa.
- 21 En estas circunstancias, el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:
 - «1) ¿Debe interpretarse el artículo 37 de la [Directiva 2009/72] en el sentido de que una persona que es cliente consumidor de una compañía gestora de red y que ha iniciado ante la autoridad reguladora nacional un procedimiento contra dicha compañía se considera una “parte afectada”, en el sentido del apartado 17 de dicho artículo, por la decisión de la autoridad reguladora y, por tanto, está facultada para interponer recurso ante un tribunal nacional contra la resolución que adopte la autoridad reguladora en relación con dicha compañía?
 - 2) En caso de que la persona a que se refiere la primera cuestión no deba considerarse “parte afectada” en el sentido del artículo 37 de la Directiva 2009/72, ¿le asiste a un cliente consumidor que se encuentre en la situación del recurrente en el procedimiento principal el derecho, derivado de algún otro fundamento del Derecho de la Unión, a intervenir en el procedimiento que se siga ante la autoridad reguladora a raíz de una solicitud de medidas por él presentada o a instar la revisión del asunto por un órgano jurisdiccional nacional, o bien esta cuestión se rige por el Derecho nacional?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 22 Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 37 de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que exige a los Estados miembros que confieran a la autoridad reguladora la competencia para resolver los conflictos entre clientes domésticos y gestores de red y, por lo tanto, que atribuyan al cliente doméstico que haya reclamado ante la autoridad reguladora contra un gestor de red la condición de «parte», en el sentido de la referida disposición, y el derecho a interponer recurso contra la decisión que dicha autoridad adopte a raíz de esa reclamación.
- 23 De conformidad con el artículo 1 de la Directiva 2009/72, esta tiene por objeto establecer 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. En ese contexto, el artículo 3 de dicha Directiva determina, en particular, las obligaciones de los Estados miembros en lo que respecta a la protección de los consumidores, incluidas las relativas a la tramitación de las reclamaciones y la solución extrajudicial de los litigios, mientras que el artículo 37 de dicha Directiva define las obligaciones y las competencias de la autoridad reguladora.
- 24 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión deben tenerse en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y el objetivo perseguido por la normativa de la que forma parte (sentencias de 19 de julio de 2012, A, C-33/11, EU:C:2012:482, apartado 27, y de 15 de marzo de 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, apartado 30).
- 25 En el presente asunto, por lo que se refiere al tenor del artículo 37 de la Directiva 2009/72, ha de señalarse que, entre las obligaciones y las competencias que, en virtud del artículo 37, apartados 4, letra e), y 5, letra c), de dicha Directiva deben confiarse, como mínimo, a la autoridad reguladora nacional, figuran los derechos de investigación adecuados y las competencias de mando pertinentes a efectos de la resolución de conflictos, de conformidad con el artículo 37, apartados 11 y 12, de la referida Directiva, así como la obligación de actuar en calidad de autoridad responsable de la resolución de conflictos entre la empresa integrada verticalmente y el gestor de la red de transporte por lo que se refiere a cualquier reclamación presentada de conformidad con el artículo 37, apartado 11, de esa misma Directiva.
- 26 Esta última disposición establece que toda parte que desee reclamar contra un gestor de la red de transporte o 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 para la resolución de conflictos, emitirá una decisión en los dos meses siguientes a la recepción de la reclamación, plazo que podrá prorrogarse en determinados casos. La decisión de dicha autoridad tendrá efecto vinculante a menos que sea revocada a raíz de un recurso y hasta el momento en que lo sea. Por lo que respecta al artículo 37, apartado 12, de la Directiva 2009/72, este establece que toda parte afectada que tenga derecho a reclamar sobre una decisión relativa a las metodologías adoptadas de conformidad con el artículo 37 de la presente Directiva 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.
- 27 Además, el artículo 37 de la Directiva 2009/72 establece en particular, en sus apartados 15 a 17, que las reclamaciones a que se hace referencia en los apartados 11 y 12 se entenderán sin perjuicio del ejercicio del derecho a interponer recurso en virtud del Derecho de la Unión o del Derecho interno, que las decisiones adoptadas por la autoridad reguladora estarán plenamente motivadas para permitir el control judicial y 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 a recurrir ante un organismo independiente de las partes implicadas y de cualquier Gobierno.

- 28 Del conjunto de esas disposiciones se desprende que, cuando tramita una reclamación presentada al amparo del artículo 37, apartados 11 y 12, de la Directiva 2009/72, la autoridad reguladora tiene la competencia de un órgano de resolución extrajudicial de conflictos y que las partes en esas controversias disponen del derecho a interponer recurso contra la decisión que adopte dicha autoridad a raíz de tal reclamación si les perjudica.
- 29 No obstante, ha de señalarse que las referidas disposiciones no precisan si dicha competencia incluye conocer de los litigios entre los clientes domésticos y los gestores de red, y que el concepto de «parte» o de «parte afectada» que figura en el artículo 37 de la Directiva 2009/72 no se define en dicha Directiva, de manera que el tenor de ese artículo 37 no permite determinar si este concepto incluye al cliente doméstico que ha reclamado contra un gestor de red por infracción de las disposiciones de dicha Directiva y, por lo tanto, si ese tipo de litigio está obligatoriamente comprendido en la competencia relativa a la resolución extrajudicial de conflictos que los Estados miembros han de conferir a la autoridad reguladora.
- 30 A este respecto, ha de señalarse, en primer lugar, que el artículo 37, apartado 1, letra b), de la Directiva 2009/72, que impone a la autoridad reguladora la obligación de asegurar que los gestores de las redes de transporte y distribución y, en su caso, los propietarios de las redes, así como cualquier empresa de electricidad, cumplan las obligaciones impuestas por dicha Directiva y por cualquier otra disposición de la Unión aplicable, no hace referencia a la competencia de la autoridad reguladora para resolver las controversias.
- 31 En segundo lugar, ninguna disposición del artículo 37 de la Directiva 2009/72, que se refiere a la competencia de la autoridad reguladora para resolver las controversias, menciona los conflictos entre clientes domésticos y gestores de red. Ese es el caso, en particular, del artículo 37, apartado 3, letra b), que se refiere expresamente a los conflictos entre el gestor de red independiente y el propietario de la red de transporte, del artículo 37, apartado 4, letra e), que establece derechos de investigación, y del artículo 37, apartado 5, letra c), que hace referencia a los conflictos entre la empresa integrada verticalmente y el gestor de la red de transporte.
- 32 En tercer lugar, en su apartado 1, letra j), el artículo 37 de la Directiva 2009/72 obliga a la autoridad reguladora a controlar las reclamaciones de los consumidores domésticos y, en su apartado 1, letra n), la obliga a contribuir a garantizar, junto con otras autoridades pertinentes, a la efectividad y aplicación de las medidas de protección de los consumidores, incluidas las establecidas en el anexo I de dicha Directiva. Su artículo 37, apartado 2, dispone que, cuando así se disponga en un Estado miembro, las obligaciones de control a que se refiere el apartado 1 de dicho artículo podrán desempeñarlas otros organismos distintos de la autoridad reguladora.
- 33 En lo que atañe al contexto en el que se inscribe el artículo 37 de la Directiva 2009/72 y al objetivo que se persigue con la normativa de la que forma parte, debe señalarse, en primer término, que los considerandos 42, 51 y 54 de dicha Directiva enuncian que los clientes domésticos han de poder beneficiarse de mecanismos de resolución de conflictos, que los intereses de los consumidores deben constituir el núcleo de dicha Directiva, que 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, que las vías de resolución de conflictos que sean eficaces y estén al alcance de todos los consumidores son la garantía de una mayor protección de los consumidores y que los Estados miembros deben establecer procedimientos rápidos y eficaces de tramitación de las reclamaciones.

- 34 En segundo término, tal como se ha recordado en el apartado 23 de la presente sentencia, de conformidad con su artículo 1, la Directiva 2009/72 tiene por objeto, en particular, establecer normas relativas a la protección de los consumidores y definir los derechos de los consumidores de electricidad. De este modo, el artículo 3 de dicha Directiva establece las obligaciones que incumben a los Estados miembros a fin de garantizar la protección de los consumidores. En su apartado 7, los obliga a garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores, en particular en lo que respecta a los mecanismos de resolución de conflictos. Las medidas que los Estados miembros deben adoptar a este respecto de conformidad con esta disposición y con el anexo I de dicha Directiva, al que aquella se remite, tienen por objeto garantizar, según el apartado 1, letra f), de dicho anexo, que los clientes dispongan de procedimientos transparentes, sencillos y poco onerosos para tramitar sus reclamaciones; esos procedimientos de solución extrajudicial de conflictos deben permitir la resolución equitativa y rápida de los litigios. Para ello, el artículo 3, apartado 13, de la Directiva 2009/72 obliga a los Estados miembros a garantizar la existencia de un mecanismo independiente, como un defensor del pueblo para la energía o un órgano de los consumidores, encargado de tramitar eficazmente las reclamaciones y la solución extrajudicial de conflictos.
- 35 En tercer término, en lo que respecta a la autoridad reguladora, el considerando 37 de la Directiva 2009/72 enuncia que procede conferir a los reguladores de la energía la facultad de garantizar la plena eficacia de las medidas de protección del consumidor. El artículo 36 de dicha Directiva, que define los objetivos generales de la referida autoridad, dispone que esta tomará todas las medidas razonables para contribuir a alcanzar los objetivos establecidos en dicho artículo en el marco de sus obligaciones y competencias, tal como establece el artículo 37, en su caso en estrecha consulta con otros organismos nacionales pertinentes, sin perjuicio de las competencias de estos. Entre esos objetivos figura, en el artículo 36, letra g), de la misma Directiva, el de contribuir a garantizar la protección del consumidor.
- 36 De ninguna de las disposiciones de la Directiva 2009/72 mencionadas en los apartados 34 y 35 de la presente sentencia ni de ninguna otra disposición de dicha Directiva se desprende que los Estados miembros estén obligados a atribuir a la autoridad reguladora, con exclusión de cualquier otra autoridad, la competencia relativa a la solución extrajudicial de conflictos entre los clientes domésticos y las empresas de electricidad, en particular los gestores de red.
- 37 Al contrario, por una parte, el considerando 51 y el artículo 36, letra g), de la Directiva 2009/72 confirman que el objetivo que esta atribuye a la autoridad reguladora consiste, tal como señaló el Abogado General en el punto 42 de sus conclusiones, en contribuir, en colaboración con otras autoridades competentes a garantizar la efectividad y aplicación de las medidas de protección de los consumidores, incluida la tramitación de las reclamaciones, y que los Estados miembros están facultados para imponer obligaciones relativas a los derechos de los consumidores tanto a las autoridades reguladoras como a otras autoridades.
- 38 Por otra parte, en lo que respecta más concretamente a la obligación de los Estados miembros de establecer un mecanismo independiente que garantice una tramitación eficaz de las reclamaciones y la solución extrajudicial de conflictos, el artículo 3, apartado 13, de la Directiva 2009/72, al emplear los términos «como un defensor del pueblo para la energía o un órgano de los consumidores», indica expresamente que corresponde a los Estados miembros elegir la autoridad encargada de resolver los conflictos entre los consumidores y las empresas de electricidad.
- 39 De todo lo antedicho resulta que los Estados miembros pueden atribuir la competencia relativa a la solución extrajudicial de conflictos entre clientes domésticos y empresas de electricidad a una autoridad distinta de la autoridad reguladora, siempre que, de conformidad con el considerando 54 y el artículo 3, apartados 7 y 13, así como con el anexo I, apartado 1, letra f), de la Directiva 2009/72, la autoridad designada sea independiente y ejerza dicha competencia aplicando procedimientos rápidos, eficaces, transparentes, sencillos y poco onerosos para la tramitación de las reclamaciones que permitan una resolución equitativa y rápida de los litigios.

- 40 Los Estados miembros también pueden atribuir dicha competencia a la autoridad reguladora, dado que la expresión «la autoridad reguladora tendrá, como mínimo, las siguientes competencias», utilizada en el artículo 37, apartado 4, de la Directiva 2009/72, indica que se le pueden atribuir competencias distintas de las expresamente mencionadas en el artículo 37 de dicha Directiva. Cuando un Estado miembro ha optado por atribuir esa competencia a la autoridad reguladora, se desprende claramente del artículo 37, apartados 11, 16 y 17, de la referida Directiva, que deben reconocer a los clientes domésticos la condición de parte y el derecho a interponer un recurso judicial contra la decisión de la autoridad reguladora.
- 41 En el presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente, la Agencia de la Energía y el Gobierno finlandés han indicado que el órgano nacional competente para tramitar la reclamación de un consumidor contra una empresa de electricidad es el kuluttajariitalautakunta (Comisión para los Litigios en materia de Consumo, Finlandia), ante el que el reclamante tiene la condición de parte. Además, ese consumidor puede reclamar ante el defensor de los consumidores, ante el que, en cambio, el consumidor no tiene la condición de parte. Como se desprende del apartado 39 de la presente sentencia, un mecanismo de este tipo no es contrario a la Directiva 2009/72, ya que la autoridad extrajudicial designada de este modo es independiente y ejerce dicha competencia aplicando procedimientos rápidos, eficaces, transparentes, sencillos y poco onerosos para la tramitación de reclamaciones, lo que permite una resolución equitativa y rápida de los litigios.
- 42 La Agencia de la Energía y el Gobierno finlandés también han señalado que la normativa finlandesa obliga a esta autoridad a tramitar las solicitudes de investigación que se presenten ante ella y que la condición del solicitante de investigación no es la de parte, sino la de informante, lo que permite a la autoridad reguladora cumplir con su función de vigilancia. En la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, el Gobierno finlandés precisó que la decisión que pudiera adoptar dicha autoridad en este marco no es vinculante para otras autoridades públicas. Una solución como esta no parece contraria a las obligaciones que la Directiva 2009/72 impone a los Estados miembros, ya que permite el cumplimiento de las funciones de vigilancia y control que el artículo 37 de dicha Directiva atribuye a la autoridad reguladora sin vulnerar los derechos de los consumidores previstos en esta Directiva, en particular su derecho a procedimientos extrajudiciales de resolución de conflictos que cumplan las exigencias recordadas en el apartado anterior de la presente sentencia.
- 43 Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 37 de la Directiva 2009/72 debe interpretarse en el sentido de que no exige a los Estados miembros que confieran a la autoridad reguladora la competencia para resolver los conflictos entre clientes domésticos y gestores de red ni, por lo tanto, que atribuyan al cliente doméstico que haya reclamado ante la autoridad reguladora contra un gestor de red la condición de «parte», en el sentido de la referida disposición, y el derecho a interponer recurso contra la decisión que dicha autoridad adopte a raíz de esa reclamación.

Costas

- 44 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

El artículo 37 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 interpretarse en el sentido de que no exige a los Estados miembros que confieran a la autoridad reguladora la competencia para resolver los conflictos

entre clientes domésticos y gestores de red ni, por lo tanto, que atribuyan al cliente doméstico que haya reclamado ante la autoridad reguladora contra un gestor de red la condición de «parte», en el sentido de la referida disposición, y el derecho a interponer recurso contra la decisión que dicha autoridad adopte a raíz de esa reclamación.

Firmas