

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentadas el 10 de septiembre de 2026 ([1](#))

Asunto C-618/25

**Capital Gas Ship Management Corp.
contra
Eniaia Archi Dimosion Symvaseon (EADISY),
Diacheiristis Ethnikou Systimatos Fysikou Aeriou AE (DESFA)**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia)]

« Procedimiento prejudicial — Contratación pública — Directiva 2014/25/UE — Artículo 4, apartado 1, letra b), y apartado 3, párrafo primero — Entidad adjudicadora — Concepto de derechos especiales o exclusivos — Gestor de la red nacional de gas natural establecido por ley — Empresa privada gestora de la red nacional de gas natural — Coexistencia con otras redes independientes que dan servicio a zonas no abastecidas de gas natural — Artículo 4, apartado 3, párrafo segundo — Derechos concedidos mediante un procedimiento sujeto a publicidad adecuada y con arreglo a criterios objetivos — Privatización mediante la transferencia de capital de la empresa pública gestora de la red nacional de gas natural en licitación pública »

1. En 2022, el gestor de la red nacional de gas natural en Grecia ([2](#)) envió a varias compañías navieras una invitación para que presentaran ofertas con vistas al fletamento de un buque de transporte de gas natural licuado.
2. DESFA eligió la oferta de una determinada compañía, pero otro de los candidatos, disconforme con la decisión de adjudicación y con el posterior contrato, presentó dos recursos ante el órgano griego de recursos contractuales, que los desestimó.
3. En el litigio subsiguiente ante el Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia) se dirime si DESFA tiene la condición de entidad adjudicadora en el sentido del artículo 4 de la Directiva 2014/25/UE. ([3](#)) Aquel órgano judicial considera que, en principio, DESFA ostenta esa cualidad en cuanto disfruta de «derechos especiales o exclusivos», pero reconoce que puede haber alguna duda al respecto, por lo que remite al Tribunal de Justicia dos preguntas prejudiciales.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión. Directiva 2014/25

4. El artículo 4 («Entidades adjudicadoras») reza:

«1. A efectos de la presente Directiva, las entidades adjudicadoras son entidades que:

- a) son poderes adjudicadores o empresas públicas y realizan alguna de las actividades contempladas en los artículos 8 a 14;
- b) sin ser poderes adjudicadores ni empresas públicas, ejercen, entre sus actividades, alguna de las contempladas en los artículos 8 a 14 o varias de estas actividades y operan con arreglo a derechos especiales o exclusivos concedidos por una autoridad competente de un Estado miembro.

[...]

3. A efectos del presente artículo, se entenderá por “derechos especiales o exclusivos” los derechos concedidos por una autoridad competente de un Estado miembro en virtud de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa que tenga como efecto limitar a una o a varias entidades el ejercicio de una actividad contemplada en los artículos 8 a 14 y que afecte sustancialmente a la capacidad de las demás entidades de ejercer dicha actividad.

Los derechos que se hayan concedido mediante un procedimiento que haya sido objeto de una publicidad adecuada y con arreglo a criterios objetivos no constituirán “derechos especiales o exclusivos” en el sentido del párrafo primero.

Tales procedimientos son, en particular:

- a) los procedimientos de contratación con convocatoria de licitación previa, de conformidad con la Directiva 2014/24/UE, (4) la Directiva 2009/81/CE, (5) la Directiva 2014/23/UE (6) o la presente Directiva;
- b) los procedimientos regulados por otros actos jurídicos de la Unión, enumerados en el anexo II, que garanticen una transparencia previa adecuada para la concesión de autorizaciones con arreglo a criterios objetivos

[...]».

5. En el artículo 8 («Gas y calefacción») se lee:

«1. En lo relativo al gas y a la calefacción, la presente Directiva se aplicará a las actividades siguientes:

- a) la puesta a disposición o la explotación de redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en relación con la producción, el transporte o la distribución de gas o calefacción;

[...]».

6. El anexo II contiene la «Lista de los actos jurídicos de la Unión contemplada en el artículo 4, apartado 3» en estos términos:

«Los derechos que se hayan otorgado mediante un procedimiento que haya sido objeto de una publicidad adecuada y sobre la base de criterios objetivos no constituirán “derechos especiales o exclusivos” a efectos del artículo 4 de la presente Directiva. Se enumeran a continuación los procedimientos, que garantizan la transparencia previa adecuada, para la concesión de autorizaciones sobre la base de otros actos jurídicos de la Unión, que no constituyen “derechos especiales o exclusivos” a efectos del artículo 4 de la presente Directiva:

- a) la concesión de autorización para explotar instalaciones de gas natural, de conformidad con los procedimientos establecidos en el artículo 4 de la Directiva 2009/73/CE; (7)

[...]».

B. Derecho griego

1. Ley 4001/2011, sobre los mercados energéticos

7. En virtud del artículo 2 (modificado) de la Ley 4001/2011, sobre los mercados energéticos, (8) entre las instalaciones de gas natural licuado se hallan los buques que constituyan depósitos flotantes con el fin de aumentar la capacidad de almacenamiento, con independencia de que estén o no conectados permanentemente a una instalación de gas natural licuado [apartado 2, letra k)].

8. El artículo 2, apartado 2, letra a), admite la existencia de RIGN, esto es, de redes independientes que no formen parte de la RNGN.

9. El artículo 63A (disposiciones específicas para DESFA) preveía en sus apartados 2 y 3 que, a más tardar el 31 de diciembre de 2017, el 66 % de las acciones de Dimosia Epicheirisi Aeriou AE (DEPA) en el capital social de DESFA se venderían y transferirían mediante un procedimiento de licitación internacional.

10. El artículo 64 regula la designación y certificación de los gestores de redes de transporte de gas natural: todo gestor ha de obtener una certificación de la autoridad reguladora competente.

11. El artículo 67 define la RNGN y confía su gestión a DESFA.

12. El artículo 68, al fijar las competencias de DESFA, le asigna garantizar el funcionamiento, mantenimiento, gestión, explotación y desarrollo de la RNGN y de las interconexiones en ella incluidas, de modo que la red sea rentable, técnicamente sólida e integrada, con el fin de responder a las necesidades de los usuarios de gas natural de manera segura, adecuada, fiable y provechosa, así como contribuir al funcionamiento de un mercado único del gas natural en la Unión Europea y a la protección del medio ambiente.

13. El artículo 74 disciplina la autorización de las RIGN, que comprende:

- Las facultades del titular de un permiso de red independiente para construir y poseer o, en el caso de una instalación de almacenamiento subterránea, utilizar las redes.
- La concesión de autorizaciones únicamente a personas jurídicas por decisión de la autoridad reguladora teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, el interés público y, en especial, el servicio a zonas no abastecidas de gas natural, el refuerzo de la seguridad del suministro del país, de otro Estado miembro o de la Unión Europea y la protección del medio ambiente.
- La imposición, por razones de interés general, de condiciones o restricciones como: a) la obligación de pagar una contraprestación a la sociedad DESFA o la imposición de un canon especial a los usuarios de la red independiente en favor de DESFA, si el uso de la red independiente se ve favorecido por las tarifas aplicadas por dicha sociedad y puede menoscabar su eficacia económica; b) la obligación de DESFA de pagar una contrapartida razonable al propietario de la red independiente, en la medida en que este último contribuya de manera significativa a la eficiencia económica de la red nacional.

2. *Ley 4412/2016, sobre contratación pública*

14. A tenor del artículo 224, apartado 1, de la Ley 4412/2016, sobre contratación pública, (9) a efectos de los contratos de obras, suministros y servicios de los sectores regulados en la Directiva 2014/25, son entidades adjudicadoras, entre otras, aquellas que, cuando no sean poderes adjudicadores ni empresas públicas, ejerzan, en particular, una o varias de las actividades contempladas en los artículos 228 a 234 y disfruten de «derechos especiales o exclusivos» concedidos por una autoridad competente griega.

15. De acuerdo con el artículo 224, apartado 3, se entenderá por «derechos especiales o exclusivos» los derechos concedidos por la autoridad griega competente mediante cualquier disposición legislativa o acto administrativo que tenga por efecto reservar a una o varias entidades el ejercicio de una actividad definida en los artículos 228 a 234 y que afecte sustancialmente a la capacidad de las demás entidades para ejercer dicha actividad.

16. A la luz del artículo 228, los preceptos del libro II (artículos 222 a 338) se aplicarán a la puesta a disposición o la explotación de redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en el ámbito de la

producción, transporte o distribución de gas natural.

II. Hechos, litigio y preguntas prejudiciales

17. La secuencia de hechos que describe la decisión de reenvío es la siguiente:

- Para hacer frente a la crisis de energía y habida cuenta de la necesidad de garantizar la seguridad energética en Grecia a raíz de la guerra en Ucrania, DESFA decidió hacerse con los servicios (fletamiento por tiempo) de un buque de transporte de gas natural licuado, que se utilizaría como unidad flotante de almacenamiento.
- Con este fin, en abril de 2022, DESFA envió a varias compañías navieras una invitación para que presentaran ofertas o propuestas indicativas (no vinculantes). En una segunda fase, invitó a algunas de esas compañías a presentar ofertas vinculantes hasta el 3 de mayo de 2022.
- Entre las compañías que presentaron ofertas vinculantes se hallaba Capital Gas Ship Management Corp. (en lo sucesivo, «Capital Gas»).
- DESFA decidió adjudicar el contrato a la empresa GasLog Ltd.
- A raíz de esa decisión, Capital Gas presentó ante la Eniaia Archi Dimosion Symvaseon (Autoridad única de contratación pública, Grecia) sendos recursos administrativos contra la decisión de adjudicación y contra el contrato firmado con GasLog.
- La Autoridad única de contratación pública desestimó ambos recursos, al considerar que DESFA no tenía la condición de entidad adjudicadora, ya que se trataba de una empresa privada cuyas facultades sobre la gestión de la RNGN no constituyen derechos especiales o exclusivos. En todo caso, aunque esas facultades hubieran constituido anteriormente derechos especiales o exclusivos, habían dejado de serlo como consecuencia de la transmisión del 66 % del capital social de DESFA a un consorcio de empresas.

18. Capital Gas impugnó ambas resoluciones ante el Dioikitiko Efeteio Athinon (Tribunal de apelación de lo contencioso administrativo de Atenas, Grecia), que se inhibió en favor del Symvoulion tis Epikrateias (Consejo de Estado).

19. En esta tesitura, el Symvoulion tis Epikrateias (Consejo de Estado) eleva al Tribunal de Justicia las siguientes preguntas prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2014/25 en el sentido de que constituyen “derechos especiales o exclusivos” los derechos que la ley ha otorgado al gestor de la [RNGN] y que consisten en el funcionamiento, el mantenimiento, la gestión, la explotación y el desarrollo de la [RNGN], junto con el derecho de propiedad del gestor sobre la [RNGN] también otorgado por ley, cuando la legislación nacional permite paralelamente, previa autorización de la autoridad reguladora competente, el funcionamiento en el mercado del transporte de gas natural de otras [RIGN] estableciendo, sin embargo, por una parte, que el criterio para la concesión de una licencia [RIGN] es, en particular, el servicio a zonas que no están abastecidas de gas natural y, por otra, que es posible imponer gravámenes a los titulares de licencias [RIGN] en favor del gestor de la [RNGN] o prever beneficios a favor de los titulares de licencias [RIGN] a cargo del gestor de la red nacional, por razones relacionadas con la eficiencia económica del gestor?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial:

2) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 3, párrafos segundo y tercero, de la Directiva 2014/25 en el sentido de que los procedimientos para los que esas disposiciones establecen que los derechos concedidos a través de tales procedimientos no constituyen derechos especiales o exclusivos comprenden también el procedimiento de privatización de una empresa pública gestora de la RNGN, procedimiento que cumple los requisitos de garantía de publicidad suficiente y de observancia de criterios de selección objetivos y que prevé además, en la correspondiente convocatoria de manifestaciones de interés, i) que los operadores económicos interesados en adquirir la empresa deben presentar (elemento que se tiene en cuenta en la fase de preselección de los candidatos) una breve descripción de sus planes estratégicos para la inversión en la empresa y el horizonte de inversión previsto, ii) que tienen derecho a participar en el procedimiento los

gestores de redes de transporte certificados con arreglo al procedimiento de los artículos 9 y 10 de la Directiva 2009/73 y miembros de la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas Natural [...] o personas controladas por uno de dichos gestores o que controlen a este y iii) que, como consecuencia de la transferencia de la mayoría de las acciones de la empresa pública a un tercer operador económico, el gestor de la Red Nacional, que había sido certificado inicialmente como gestor independiente de transporte de gas natural, será certificado (como efectivamente ocurrió) como gestor de la red de transporte de gas natural de propiedad separada?»

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

20. La petición de decisión prejudicial se presentó ante el Tribunal de Justicia el 16 de septiembre de 2025.

21. Han depositado observaciones escritas DESFA, el Gobierno griego y la Comisión Europea.

22. El Tribunal de Justicia no ha considerado imprescindible la celebración de una vista.

IV. Apreciación

A. Preliminar. Entidades adjudicadoras y derechos especiales o exclusivos en la Directiva 2014/25

23. En la propuesta de Directiva relativa a los procedimientos de adjudicación de contratos a entidades suministradoras de agua, energía y servicios de transporte, presentada por la Comisión el 11 de octubre de 1988, (10) se indicaba que: (11)

— Las directivas clásicas resultaban insuficientes porque una parte sustancial de aquellas actividades era ejercida por entidades no calificables formalmente como administraciones públicas y, de ahí, la exigencia de «que las entidades a las que se apliquen las normas se definan prescindiendo de su situación jurídica».

— Uno de los «motivos por los que las entidades de estos sectores no [efectuaban] sus adjudicaciones según un sistema de competencia a escala comunitaria [era] el carácter cerrado de los mercados en los que [actuaban], debido a la existencia de autorizaciones o derechos especiales o exclusivos otorgados por las autoridades nacionales y relativos al suministro o la gestión de redes para la prestación de servicios o su explotación en una zona geográfica dada y con un fin determinado».

24. La Comisión identificaba, pues, los derechos especiales o exclusivos como uno de los factores del cierre de los mercados sectoriales que justificaban extender las reglas de contratación a entidades formalmente privadas.

25. La Directiva 90/531/CEE (12) recogió la propuesta de la Comisión y abandonó el criterio orgánico de identificación, para optar por un enfoque funcional más amplio que abarcase autoridades públicas, empresas públicas y entidades privadas titulares de derechos especiales o exclusivos en ciertos sectores.

26. Esta lógica se consolidó con las Directivas 93/38/CEE (13) y 2004/17/CE (14) y continúa con la Directiva 2014/25, cuyo considerando vigésimo enuncia que «*el concepto de derechos especiales o exclusivos es fundamental para la definición del ámbito de aplicación de la presente Directiva*, puesto que las entidades que no son ni poderes adjudicadores ni empresas públicas en el sentido de la presente Directiva están sujetas a sus disposiciones únicamente en la medida en que ejerzan una de las actividades cubiertas sobre la base de tales derechos» (cursiva añadida).

27. Ahora bien, aquel mismo considerado aclara que «[...] los derechos que se hayan otorgado mediante un procedimiento basado en criterios objetivos, en particular con arreglo a la legislación de la Unión, y que hayan sido objeto de una publicidad adecuada no constituyen derechos especiales o exclusivos a efectos de la presente Directiva».

28. El reflejo normativo de esta aclaración se encuentra en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2014/25: los derechos concedidos mediante un procedimiento que haya sido objeto de una publicidad adecuada y con arreglo a criterios objetivos no constituirán derechos especiales o

exclusivos. Por tanto, sus titulares no caen dentro de la esfera de las entidades adjudicadoras previstas en el artículo 4, apartado 1, letra b), de la misma Directiva.

B. Primera pregunta prejudicial

29. Aunque las dos preguntas prejudiciales pudieran responderse de modo conjunto, optaré por tratarlas en el orden en el que se han presentado.

30. Previamente he de señalar que no hay controversia sobre dos circunstancias que asume el tribunal de reenvío:

– DESFA no es ni poder adjudicador ni empresa pública. Si cae bajo el ámbito de aplicación *ratione personae* de la Directiva 2014/25 es únicamente en cuanto entidad adjudicadora titular de derechos especiales o exclusivos.

– DESFA ejerce la actividad, contemplada en el artículo 8, apartado 1, letra a), de la Directiva 2014/25, de puesta a disposición o explotación de redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en el ámbito del transporte o la distribución de gas. A esa actividad se refiere el artículo 4, apartados 1, letra b), y 3 de la Directiva 2014/25.

31. He de recordar que, según reiterada jurisprudencia, (15) el juez nacional es el único competente para definir, bajo su responsabilidad, el marco fáctico y normativo en el que se inscriben las cuestiones prejudiciales planteadas, cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia.

32. Esta precisión es relevante, pues tanto DESFA como, en menor medida, el Gobierno griego no se atienen en todo a ese marco fáctico y normativo, que pretenden sustituir por el que ellos mismos proponen. En particular, DESFA sostiene que las tres apreciaciones claves del tribunal de reenvío «descansan sobre premisas jurídicas y fácticas erróneas». (16)

33. Mis conclusiones, por el contrario, asumirán que la interpretación de las normas nacionales y la exposición de los hechos que lleva a cabo el tribunal de reenvío es la que el Tribunal de Justicia debe aceptar como base de la respuesta a sus preguntas prejudiciales.

34. En la decisión de reenvío, el Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado) interpreta la Ley 4001/2011 y las normas que la precedieron en términos categóricamente favorables a deducir de ella que DESFA ostenta derechos exclusivos o especiales sobre la RNGN. Esos derechos, a los que se refiere el artículo 4 de la Directiva 2014/25, le habrían sido atribuidos por la ley y las autoridades griegas. (17)

35. La exposición del tribunal *a quo* identifica estos hitos:

– La Ley 2364/1995 (18) estableció el marco institucional básico para la organización, el funcionamiento y la supervisión del mercado del gas natural. En particular, definió la RNGN y designó a DEPA como organismo gestor de esa red nacional, otorgándole el derecho inalienable de planificarla, poseerla y explotarla.

– La Ley 3428/2005 (19) adaptó el derecho griego a las disposiciones del derecho de la Unión, con el fin de garantizar el acceso de terceros operadores a las infraestructuras y liberalizar gradualmente el mercado del gas natural. Mediante esta ley se separó jurídicamente a DEPA de la gestión de la RNGN, asignándola en su totalidad a su filial, DESFA. (20) También se fijaron las condiciones de desarrollo, gestión, explotación y funcionamiento de las RNGN.

– La Ley 4001/2011 transpuso la Directiva 2009/73 al derecho griego, modificando las normas del sector de la energía en los términos que a continuación se expondrán.

36. La interpretación del conjunto normativo interno que lleva a cabo el tribunal de reenvío se plasma en estas apreciaciones: (21)

- El derecho sobre la RNGN otorgado por la ley a DESFA (artículo 68 de la Ley 4001/2011) implica que a esta entidad se le asigna el funcionamiento, el mantenimiento, la gestión, la explotación y el desarrollo de la RNGN.
- Ese derecho, combinado con el derecho de propiedad sobre la propia RNGN que también confiere la ley a DESFA, constituye un derecho especial o exclusivo en el sentido del artículo 224, apartado 3, párrafo primero, de la Ley 4412/2016.
- El derecho asignado a DESFA impide el ejercicio de actividades similares en la RNGN por parte de terceros operadores económicos que deseen intervenir en el mercado del transporte de gas natural.
- El carácter especial o exclusivo del derecho de DESFA no se ve invalidado por que otros operadores económicos estén autorizados a explotar, previa la correspondiente autorización, RNGN, es decir, sistemas que no forman parte de la RNGN.
- La explotación de la RNGN por DESFA afecta de manera significativa, en detrimento de la competencia, a la capacidad de terceros operadores para ejercer la actividad de transporte de gas natural en el territorio griego.
- En definitiva, DESFA, en cuanto ejerce la actividad de suministro y explotación de una red fija destinada a prestar al público servicios en el sector del transporte de gas natural, sobre la base de derechos especiales o exclusivos, constituye una entidad adjudicadora, en el sentido del artículo 224, apartado 1, de la Ley 4412/2016. En ella no se cumplen los requisitos para la aplicación de los párrafos segundo y tercero del apartado 3 del mismo artículo.

37. A la vista de estas taxativas afirmaciones, resulta muy difícil defender que los derechos atribuidos a DESFA no son especiales o exclusivos, como propugnan el Gobierno griego y DESFA.

38. El Gobierno griego y DESFA esgrimen que el derecho de explotación y de gestión de la RNGN no fue concedido por ley, sino que deriva del derecho de propiedad de DEPA, empresa pública que desarrolló la red nacional y que, tras la escisión de su rama de actividad de transporte de gas, la transfirió a su filial DESFA por sucesión universal. La Ley 3428/2005 habría encomendado esta actividad a DESFA con el fin de separar las actividades de suministro y transporte de gas, tal como exigía el derecho de la Unión. (22)

39. Esas afirmaciones del Gobierno griego y de DESFA, en la medida en que no se atengan al marco fáctico y jurídico de la decisión de reenvío, han de ceder ante esta última, por lo anteriormente expuesto.

40. En cualquier caso, la circunstancia de que DESFA haya sucedido en la titularidad de la RNGN a la empresa pública DEPA no es incompatible con que, como afirma el tribunal de reenvío, fuera la ley la que definió la red nacional y la que concedió a DESFA las prerrogativas para garantizar el funcionamiento, el mantenimiento, la gestión, la explotación y el desarrollo de la red nacional.

41. Así se deduce de los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 3428/2005, en cuya virtud se estableció que la rama de la RNGN se separaría de DEPA y se transferiría en su totalidad a su filial, DESFA. Bajo la vigencia de esta ley se aprobó la decisión de 22 de marzo de 2011 del Secretario de Estado de Medio Ambiente, Energía y Cambio Climático, por la que DESFA obtuvo la licencia de propiedad y gestión de la red nacional. En ese mismo sentido, el artículo 67, apartado 3, de la Ley 4001/2011 tras definir la RNGN, confió su gestión a DESFA.

42. Estos datos corroboran, si fuera preciso, la apreciación del tribunal de reenvío: hubo una asignación normativa, *ex lege*, de los derechos atribuidos a DESFA. La decisión de 22 de marzo de 2011 le concedió una licencia de propiedad y gestión de la RNGN y la Ley 4001/2011 le atribuyó los derechos especiales o exclusivos objeto de controversia.

43. Ya he señalado que, según el tribunal *a quo*, la explotación de la RNGN por DESFA afecta de manera significativa, en detrimento de la competencia, a la capacidad de terceros operadores para ejercer la actividad de transporte de gas natural en el territorio griego.

44. El Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado) se plantea, en ese contexto, si la admisión, por la ley nacional, de redes independientes (RIGN) en las condiciones específicas previstas por esa ley, bastaría para excluir que DESFA fuera beneficiaria de «derechos especiales o exclusivos».

45. La respuesta a esa duda es, para el tribunal de reenvío, negativa, por dos razones: (23)

- Por un lado, el criterio para conceder una autorización RIGN es, en particular, que se suministre gas natural a zonas que no cuentan con abastecimiento (a través de la propia RNGN o de otra RIGN).
- Por otro lado, es posible imponer, por razones de interés público, a los titulares de las autorizaciones RIGN condiciones y restricciones especiales relacionadas con la eficiencia económica de DESFA. Una de esas condiciones o restricciones especiales es la obligación de pagar a DESFA una contraprestación (o la imposición de un canon a los usuarios de la RIGN en beneficio de DESFA), si la utilización de la red independiente se ve favorecida por las tarifas de uso de DESFA y puede menoscabar la eficiencia económica de esta última (previendo que el importe de la contraprestación se fije de manera que se compense totalmente el efecto negativo).

46. En atención a estos factores, todo indica que, según proclama el tribunal de reenvío, concurre la afectación sustancial a la capacidad de terceros operadores, como rasgo definitorio de los «derechos especiales o exclusivos» que figuran en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2014/25/UE y que refleja la jurisprudencia desarrollada sobre la interpretación del artículo 106 TFUE, apartado 1.

47. En efecto, en la sentencia *Ambulanz Glöckner*, (24) el Tribunal de Justicia declaró que tales derechos existen cuando «se confiere una protección a un número limitado de empresas y tal medida puede afectar sustancialmente a la capacidad de las demás empresas para realizar la actividad económica de que se trata en el mismo territorio en condiciones esencialmente equivalentes».

48. La atribución de derechos especiales o exclusivos no implica que deba eliminarse totalmente la competencia en relación con el ejercicio de una actividad determinada. Basta que se cumpla el doble requisito de ejercicio de la actividad en condiciones favorables para un círculo limitado de empresas, así como de la afectación sustancial de la capacidad de otras entidades para ejercer esa misma actividad dentro de la misma zona geográfica y en condiciones equivalentes.

49. Como señala el tribunal *a quo*, (25) la legislación griega reserva la explotación y la gestión de la RNGN exclusivamente a DESFA. Si ningún otro operador puede desarrollar actividades equivalentes a las de DESFA en las áreas de despliegue de esa red nacional, tal factor afecta sustancialmente a la capacidad de las entidades distintas de DESFA para ejercer la actividad de transporte de gas natural.

50. La circunstancia de que la RNGN sufra una restricción equivalente respecto de territorios ya cubiertos por una red independiente no desvirtúa esta conclusión. La preexistencia de la red nacional sitúa a DESFA en una situación prevalente e implica el carácter residual del derecho de los operadores de RIGN. (26)

51. Los argumentos anteriores bastan, de suyo, para constatar que es acertado el juicio del tribunal de reenvío al afirmar que DESFA disfruta de derechos especiales o exclusivos.

C. Segunda pregunta prejudicial

52. En la hipótesis de que la respuesta a la primera pregunta fuese afirmativa (como propongo), el Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado) quiere saber si la privatización de DESFA puede considerarse un «procedimiento que haya sido objeto de una publicidad adecuada y con arreglo a criterios objetivos», en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafos segundo y tercero, de la Directiva 2014/25, susceptible de excluir la existencia de derechos especiales o exclusivos.

53. La exposición de los hechos y del marco jurídico nacional que lleva a cabo el tribunal de reenvío (única, insisto, a la que el Tribunal de Justicia debe atenerse) aboca a una respuesta negativa a esa pregunta.

54. En la decisión de reenvío (27) constan estas declaraciones:

- El procedimiento iniciado con la convocatoria de manifestaciones de interés de junio de 2017 y concluido con la transferencia de la mayoría de las acciones de DESFA carece de pertinencia para este asunto.
- En particular, aquella convocatoria preveía un procedimiento que, al tiempo que garantizaba una publicidad suficiente y el cumplimiento de criterios objetivos, tenía por objeto modificar el régimen de propiedad de DESFA y no renegociar directa o indirectamente el derecho de DESFA sobre la RNGN.
- Tampoco es relevante que la ley (artículo 63A, apartado 2, de la Ley 4001/2011) y la convocatoria hubieran previsto que el derecho a participar en el procedimiento de privatización se concedería únicamente a gestores de redes de transporte certificados con arreglo a los artículos 9 y 10 de la Directiva 2009/73 y que son miembros de la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas Natural o a las personas controladas por dichos gestores o que los controlen.
- Es igualmente irrelevante que DESFA, certificada en su día como gestor de transporte de gas natural independiente, haya obtenido la nueva certificación como gestor de la red de transporte de gas natural de propiedad separada. (28) La certificación supone que la autoridad reguladora ha constatado la independencia y la capacidad del gestor del sistema para cumplir los requisitos establecidos por la Directiva 2009/73 y la Ley 4001/2011. El cambio de certificación producido en el caso de DESFA (como consecuencia de una modificación en su régimen de propiedad y de que ahora es independiente y ya no está controlada por la empresa pública DEPA) no constituye una nueva concesión a DESFA de sus derechos especiales o exclusivos sobre la RNGN.
- Por lo tanto, no es aplicable el artículo 224, apartado 3, párrafo segundo, de la Ley 4412/2016.
- El procedimiento seguido para transferir la mayoría de las acciones de DESFA no constituye un procedimiento de autorización para la explotación de instalaciones de gas natural con arreglo al artículo 4 de la Directiva 2009/73, sino un procedimiento de privatización que, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, (29) no entra en el ámbito de aplicación de las directivas sobre contratos públicos.
- Por consiguiente, tampoco es aplicable el artículo 224, apartado 3, párrafo tercero, de la Ley 4412/2016.

55. En realidad, poco se puede añadir a estas acertadas consideraciones del tribunal de reenvío, con las que estoy plenamente de acuerdo.

56. El artículo 4, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva 2014/25 enumera determinados procedimientos que excluyen la existencia de «derechos especiales o exclusivos». Entre ellos se encuentran: a) los procedimientos de contratación pública con convocatoria de licitación previa, de conformidad con las Directivas 2014/24, 2014/23, 2009/81 y 2014/25; y b) los procedimientos regulados por otros actos jurídicos de la Unión, enumerados en el anexo II, que garanticen una transparencia previa adecuada para la concesión de autorizaciones (sectoriales) con arreglo a criterios objetivos.

57. Pues bien, el procedimiento de privatización de DESFA no encaja en ninguna de esas categorías:

- No se trató de un procedimiento de adjudicación de contratos de obras, suministros o servicios, ni de concesión de obras o servicios, sino exclusivamente de transmisión de acciones, orientada a modificar la estructura de la propiedad de DESFA.
- Como ha señalado el Tribunal de Justicia en la sentencia invocada por el órgano judicial remitente, «la transmisión de acciones a un licitador en el ámbito de una operación de privatización de una empresa pública no está regulada por las Directivas sobre contratación pública». (30)
- El procedimiento de privatización de DESFA no corresponde a ninguno de los previstos en el anexo II de la Directiva 2014/25, cuya finalidad es conferir autorizaciones sectoriales para el ejercicio de actividades reguladas, bajo condiciones de acceso al mercado objetivas y transparentes. En particular, no se trata de uno de los procedimientos contemplados en el artículo 4 de la Directiva 2009/73.

– Con aquel procedimiento de privatización no se otorgó, renovó o reasignó derecho alguno relativo al transporte de gas natural: se trataba, repito, de transferir acciones de una sociedad que ya era titular, con carácter previo, de los derechos legalmente atribuidos para la gestión y explotación de la red nacional de gas.

58. Resulta irrelevante que la enumeración contenida en el artículo 4, apartado 3, párrafo tercero, de la Directiva 2014/25 no tenga carácter exhaustivo, (31) pues el tenor literal del párrafo segundo es inequívoco al exigir que los derechos hayan sido concedidos mediante un procedimiento dotado de publicidad adecuada y criterios objetivos. Presupuesto que no concurre cuando, como sucede en este caso, los derechos discutidos derivan directamente de la legislación nacional y permanecen inalterados antes y después de la privatización.

59. Los derechos atribuidos a DESFA para mantener, gestionar, explotar y desarrollar la RNGN no nacieron, pues, del procedimiento de privatización ni quedaron redefinidos por éste, sino que encuentran su fuente en el marco normativo nacional regulador del sector energético.

60. La posterior certificación de DESFA como gestor de la red de propiedad separada sólo acreditaría el cumplimiento de las exigencias de independencia y capacidad técnica previstas en la Directiva 2009/73 y en la legislación griega de transposición. Nada revela que esa certificación conceda nuevos derechos exclusivos: el acto atributivo sigue siendo la Ley 4001/2011, a la que la certificación se remite. (32)

61. En definitiva, la privatización (incluso si hubiera desencadenado la necesidad de una nueva certificación) no constituyó el acto por el que se confirieron a DESFA sus derechos sobre la RNGN.

62. Los requisitos de elegibilidad impuestos en la licitación para la venta del 66 % del capital social de DESFA —entre ellos, que los participantes fueran gestores de redes certificados o entidades vinculadas a éstos— tampoco alteran esta conclusión. Esos requisitos no afectan al contenido, naturaleza o fundamento jurídico de los derechos ya reconocidos a DESFA por la ley.

63. La *ratio legis* del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2014/25 confirma esta interpretación. La exclusión de la noción de «derechos especiales o exclusivos» únicamente se justifica cuando el otorgamiento de determinados derechos ha venido precedido de una competencia efectiva mediante procedimientos objetivos y no discriminatorios.

64. Una interpretación extensiva que permitiera excluir del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/25 a operadores hasta entonces titulares de monopolios legales, simplemente por haberse alterado la composición de su accionariado mediante un procedimiento competitivo, conduciría a desvirtuar la finalidad del régimen de contratación en los sectores especiales.

65. La Directiva 2014/25 trata de garantizar que las entidades adjudicadoras de ciertos sectores, como el de la energía, se atengan en su contratación a pautas que favorezcan la apertura de los respectivos mercados. Lo que legitima la excepción inserta en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de esa Directiva es que la atribución a la entidad adjudicadora del derecho especial o exclusivo, en cuanto tal, haya estado sometida a publicidad y a criterios objetivos.

66. En suma, el procedimiento de privatización de DESFA, aun desarrollado con publicidad adecuada y con arreglo a criterios objetivos, no constituye un procedimiento de concesión de derechos en el sentido del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2014/25. No afecta, pues, al carácter especial o exclusivo de los derechos conferidos a dicha entidad por la legislación griega.

V. Conclusión

67. A tenor de lo expuesto, sugiero responder al Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia) en estos términos:

«1) El artículo 4, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE,

debe interpretarse en el sentido de que

la atribución por la legislación nacional a un único gestor del derecho de propiedad sobre la red nacional de transporte de gas natural, así como del derecho a hacerla funcionar, mantenerla, gestionarla, explotarla y desarrollarla, otorga a ese gestor “derechos especiales o exclusivos”, sin que a ello obste que la referida legislación:

- permita paralelamente, previa autorización de la autoridad reguladora, el funcionamiento en el mercado del transporte de gas natural de otras redes independientes que presten servicio a zonas que no están abastecidas de gas natural y
- consienta imponer a los titulares de licencias para gestionar las redes independientes gravámenes en favor del gestor de la red nacional, o prever beneficios a favor de los titulares de licencias para gestionar redes independientes, a cargo del gestor de la red nacional, por razones relacionadas con la eficiencia económica del gestor de la red nacional.

2) El artículo 4, apartado 3, párrafos segundo y tercero, de la Directiva 2014/25

debe interpretarse en el sentido de que

un procedimiento de privatización de una empresa pública, mediante una licitación internacional en la que la mayoría de las acciones del gestor de la red nacional de gas natural se transmiten a otros operadores del sector, no puede considerarse un procedimiento de concesión de derechos que haya sido objeto de una publicidad adecuada y con arreglo a criterios objetivos, para excluir la existencia de “derechos especiales o exclusivos”.

Es irrelevante, a estos efectos, que:

- los operadores económicos interesados en adquirir las acciones hubieran de presentar una breve descripción de sus planes estratégicos para la inversión en la empresa y el horizonte de inversión previsto;
- esos operadores hubieran de ser gestores de redes de transporte certificados con arreglo al procedimiento de los artículos 9 y 10 de la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE, y miembros de la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas Natural o personas controladas por uno de dichos gestores o que controlen a éste.

Es igualmente irrelevante, a los mismos efectos, que, como consecuencia de la transferencia de la mayoría de las acciones de la empresa pública, el gestor de la red nacional de gas natural, que había sido certificado inicialmente como gestor independiente de transporte de gas natural, fuera de nuevo certificado como gestor de la red de transporte de gas natural de propiedad separada».

¹ Lengua original: español.

² Diacheiristis Ethnikou Systimatos Fysikou Aeriou AE (DESFA). En lo sucesivo, me referiré a la red nacional de gas natural con el acrónimo «RNGN» y a las redes independientes de gas natural con el acrónimo «RIGN».

³ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE (DO 2014, L 94, p. 243).

⁴ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO 2014, L 94, p. 65).

⁵ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, y por la que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE (DO 2009, L 216, p. 76).

[6](#) Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO 2014, L 94, p. 1).

[7](#) Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE (DO 2009, L 211, p. 94). Fue sustituida y derogada por la Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno, por la que se modifica la Directiva (UE) 2023/1791 y se deroga la Directiva 2009/73/CE (DO L, 2024/1788).

[8](#) Nomos 4001/2011, gia ti leitourgia Energeiakon Agoron Ilektrismou kai Fysikou Aeriou, gia Erevna, Paragogi kai diktya metaforas Ydrogonanthrakon [...] (Ley 4001/2011, sobre el funcionamiento de los mercados energéticos de la electricidad y el gas natural, sobre investigación, producción y redes de transporte de hidrocarburos [...]) (FEK A' 179/22.8.2011).

[9](#) Nomos 4412/2016, Dimosies Symvaseis Ergon, Promithion kai Ypiresion (prosarmogi stis Odigies 2014/24/EE kai 2014/25/EE) [Ley 4412/2016, sobre contratos públicos de obras, suministro y servicios (adaptación a las Directivas 2014/24/UE y 2014/25/UE)] (FEK A' 147/8.8.2016).

[10](#) COM(88) 377 final — SYN 153 (DO 1988, C 319, p. 2).

[11](#) Considerandos séptimo a décimo de la propuesta.

[12](#) Directiva del Consejo, de 17 de septiembre de 1990, relativa a los procedimientos de formalización de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO 1990, L 297, p. 1).

[13](#) Directiva del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO 1993, L 199, p. 84)

[14](#) Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO 2004, L 134, p. 1).

[15](#) Sentencia de 29 de enero de 2026, Fondazione Teatro alla Scala di Milano (C-668/24, EU:C:2026:60), apartado 35 y jurisprudencia citada.

[16](#) Observaciones escritas de DESFA, apartado 5.

[17](#) Como ya he transcrito, el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2014/25 admite que los derechos especiales o exclusivos pueden ser concedidos por una autoridad competente de un Estado miembro en virtud de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa.

[18](#) Nomos 2364/1995, Systasi tou Somatos Energeiakou Elegchou kai Schediasmou. Eisagogi, metafora, emporia kai dianomi fysikou aeriou [...] (Ley 2364/1995, sobre el establecimiento del organismo de control y planificación de la energía. Importación, transporte, comercio y distribución del gas natural [...]) (FEK A' 252/6.12.1995).

[19](#) Nomos 3428/2005, Apeleftherosi Agoras Fysikou Aeriou (Ley 3428/2005, sobre la liberalización del mercado de gas natural) (FEK A' 313/27.12.2005).

[20](#) DESFA se creó mediante el Decreto presidencial 33/2007 (FEK A' 31), aprobado en virtud de la habilitación del artículo 7 de la Ley 3428/2005. Su capital pertenecía íntegramente a DEPA. La privatización de DESFA tuvo lugar mediante la venta del 66 % de su capital social, el 26 de junio de 2017, a un consorcio formado por varias sociedades extranjeras del sector del gas. El Estado griego conservó en su poder el capital social restante.

[21](#) Decisión de reenvío, apartado 20.

[22](#) Observaciones escritas del Gobierno griego, apartados 15 y 16, y de DESFA, apartados 8 y 9.

[23](#) Decisión de reenvío, apartado 20.

[24](#) Sentencia de 25 de octubre de 2001, *Ambulanz Glöckner* (C-475/99, EU:C:2001:577), apartado 24.

[25](#) Apartado 20 de la decisión de reenvío.

[26](#) Se podría añadir a lo anterior que las amplias facultades de la autoridad reguladora para conceder la autorización de explotación de las RIGN pueden constituir un condicionante adicional que obstaculice el desarrollo efectivo de las actividades de los titulares de esas redes independientes. Así lo subraya la Comisión (apartado 23 de sus observaciones escritas) con referencia al artículo 74 de la Ley 4001/2011.

[27](#) Decisión de reenvío, apartado 20.

[28](#) Tras la petición de DESFA y el dictamen de la Comisión de 24 de octubre de 2018, con referencia C(2018) 7147 final, DESFA fue finalmente certificada como gestor de la red de transporte de gas natural de propiedad separada, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2009/73 y en la Ley 4001/2011.

[29](#) Sentencia de 6 de mayo de 2010, *Club Hotel Loutraki y otros* (C-145/08 y C-149/08, EU:C:2010:247), apartado 59.

[30](#) *Ibidem*.

[31](#) Considerando vigésimo de la Directiva 2014/25: «[p]rocede aclarar además que dicha lista de legislación no es exhaustiva y que todo tipo de derechos, incluso mediante actos de concesión, que se hayan otorgado mediante un procedimiento basado en criterios objetivos y que hayan sido objeto de una publicidad adecuada no constituyen derechos especiales o exclusivos a efectos de definir el ámbito de aplicación de la presente Directiva *ratione personae*».

[32](#) Anexo 8 de las observaciones escritas de DESFA (en realidad, se trata del anexo 7).