

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 30 de abril de 2024 (\*)

«Procedimiento prejudicial — Energía — Directiva 2009/119/CE — Abastecimiento de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos — Artículo 3 — Obligación de los Estados miembros de mantener reservas de emergencia — Artículo 8 — Operadores económicos — Reglamento (CE) n.º 1099/2008 — Estadísticas sobre energía — Normativa nacional que permite imponer a un operador económico la obligación de constituir y mantener reservas de emergencia de un producto petrolífero, incluso cuando ese producto es ajeno a la actividad económica de dicho operador — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 16 — Libertad de empresa — Artículo 17 — Derecho a la propiedad»

En los asuntos acumulados C-395/22 y C-428/22,

que tienen por objeto dos peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria), mediante resoluciones de 3 y de 14 de junio de 2022, recibidas en el Tribunal de Justicia, respectivamente, el 14 y el 28 de junio de 2022, en los procedimientos entre

**Trade Express-L OOD** (C-395/22),

**DEVNIA TSIMENT AD** (C-428/22)

y

**Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por la Sra. K. Jürimäe (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. N. Piçarra y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretaria: Sra. R. Stefanova-Kamisheva, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 5 de julio de 2023;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de DEVNIA TSIMENT AD, por el Sr. E. Evtimov, la Sra. Y. Mateeva, los Sres. S. Vasilev y V. Vidolov, advokati, y el Sr. B. Lazarov;
- en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. T. Mitova y L. Zaharieva, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. E. M. M. Besselink, M. K. Bulterman y C. S. Schillemans, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno eslovaco, por la Sra. S. Ondrášiková, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. V. Bozhilova, el Sr. B. de Meester y la Sra. C. Georgieva, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de octubre de 2023;

dicta la siguiente

## Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 1, 2, párrafo primero, letras i) y j), 3 y 8 de la Directiva 2009/119/CE del Consejo, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos (DO 2009, L 265, p. 9), en su versión modificada por la Directiva de Ejecución (UE) 2018/1581 de la Comisión, de 19 de octubre de 2018 (DO 2018, L 263, p. 57) (en lo sucesivo, «Directiva 2009/119»), del artículo 2, letra d), del Reglamento (CE) n.º 1099/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativo a las estadísticas sobre energía (DO 2008, L 304, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2019/2146 de la Comisión, de 26 de noviembre de 2019 (DO 2019, L 325, p. 43) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1099/2008»), y de los artículos 17 y 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).
- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre, por una parte, Trade Express-L OOD (en lo sucesivo, «Trade Express») (C-395/22) y DEVNIA TSIMENT AD (en lo sucesivo, «Devnia Tsiment») (C-428/22) y, por otra parte, el Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia Darzhaven rezerv i voennovremenni zapasi (Vicepresidente de la Agencia Estatal de Reservas del Estado y Provisiones de Guerra, Bulgaria), en relación con la legalidad de las órdenes adoptadas por este que imponen a dichas sociedades la obligación de constituir y mantener reservas de emergencia de fuelóleo pesado por un período de un año.

### Marco jurídico

#### *Acuerdo AIE*

- 3 El Acuerdo sobre un Programa Internacional de Energía, hecho en París el 18 de noviembre de 1974 (en lo sucesivo, «Acuerdo AIE»), creó, en el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Agencia Internacional de la Energía (AIE).

#### *Derecho de la Unión*

##### *Directivas 68/414/CEE y 2006/67/CE*

- 4 Las primeras normas que regularon las reservas de emergencia de petróleo o productos petrolíferos fueron establecidas por la Directiva 68/414/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1968, por la que se obliga a los Estados miembros de la CEE a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos (DO 1968, L 308, p. 14; EE 12/01, p. 125).
- 5 La Directiva 68/414, en su versión modificada, en último lugar, por la Directiva 98/93/CE del Consejo, de 14 de diciembre de 1998 (DO 1998, L 358, p. 100) (en lo sucesivo, «Directiva 68/414»), fue derogada por la Directiva 2006/67/CE del Consejo, de 24 de julio de 2006, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos (DO 2006, L 217, p. 8). La Directiva 2006/67 fue derogada a su vez por la Directiva 2009/119. Esta última es aplicable *ratione temporis* a los litigios principales.
- 6 El artículo 1, apartado 1, de la Directiva 68/414, que se corresponde, en esencia, con el artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2006/67, disponía:

«Los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas adecuadas para mantener dentro de la Comunidad de forma permanente y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7, un nivel de reservas de productos petrolíferos equivalente, al menos, a noventa días del

consumo medio interno diario durante el año natural precedente al que se hace referencia en el artículo 4, para cada una de las categorías de productos petrolíferos mencionadas en el artículo 2.»

7 El artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 68/414, que se corresponde, en esencia, con el artículo 2, párrafo primero, de la Directiva 2006/67, tenía el siguiente tenor:

«Para calcular el consumo interno, se tendrán en cuenta las categorías de productos siguientes:

- gasolinas para automóviles y combustibles para avión (gasolina para aviones, combustibles para reactores, del tipo gasolina),
- gasóleos, combustibles para motor diésel, petróleo purificado y combustibles para reactores, del tipo queroseno,
- fueloils.»

*Directiva 2009/119*

8 Los considerandos 3, 5, 8, 11, 21 y 33 de la Directiva 2009/119 tienen el siguiente tenor:

«(3) En su Plan de acción (2007-2009), “Una política energética para Europa”, el Consejo Europeo subrayó, en particular, la necesidad de reforzar la seguridad de abastecimiento, tanto en el conjunto de la Unión Europea [...] como en cada Estado miembro, por ejemplo mediante la revisión de los mecanismos de almacenamiento de petróleo de la Unión, especialmente en lo que se refiere a la disponibilidad en caso de crisis.

[...]

(5) Según las disposiciones de la Directiva [2006/67], la evaluación de las reservas se efectúa en relación con el consumo interno medio diario registrado durante el año natural anterior. Por el contrario, las obligaciones impuestas en virtud del [Acuerdo AIE] se evalúan sobre la base de las importaciones netas de petróleo y productos petrolíferos. Por ello, así como por otras diferencias de metodología, es necesario adaptar el método de cálculo de las obligaciones de almacenamiento y el que se refiere a la evaluación de las reservas comunitarias de emergencia para aproximarlos a los utilizados en el marco de la aplicación del Acuerdo AIE [...].

[...]

(8) La disponibilidad de reservas petrolíferas y el aseguramiento del suministro de energía constituyen componentes esenciales de la seguridad pública de los Estados miembros y de la Comunidad. La existencia de entidades centrales de almacenamiento en la Comunidad permite avanzar hacia la consecución de esos objetivos. A fin de que los Estados miembros de que se trate puedan aprovechar al máximo su Derecho nacional para definir los estatutos de sus entidades centrales de almacenamiento, moderando al mismo tiempo la carga financiera que conllevan tales actividades de almacenamiento para los consumidores finales, basta con prohibir el uso de las reservas con fines comerciales, al mismo tiempo que se permite su almacenamiento en cualquier lugar de la Comunidad y por cualquier entidad central de almacenamiento establecida a tal fin.

[...]

(11) Los Estados miembros deben garantizar una disponibilidad absoluta de todas las reservas cuyo mantenimiento exige la legislación comunitaria. A tal fin, el derecho de propiedad de esas reservas no admite ninguna restricción ni limitación que pueda obstaculizar su uso en caso de interrupción del suministro de petróleo. No deben tenerse en cuenta los productos petrolíferos de empresas expuestas a un riesgo sustancial de procedimientos de ejecución respecto a sus activos. Cuando se impone a los operadores una obligación de almacenamiento, la incoación de un procedimiento de quiebra o de convenio de acreedores podría interpretarse como señal de una situación de riesgo.

[...]

- (21) Para evitar la duplicación de información sobre las diferentes categorías de productos que los Estados miembros deben facilitar, el Reglamento (CE) n.º 1099/2008 [...] debe servir de referencia para las diferentes categorías de productos petrolíferos contemplados en la presente Directiva.

[...]

- (33) Dado que el objetivo de la presente Directiva, a saber, el mantenimiento de un nivel elevado de seguridad de abastecimiento de petróleo en la Comunidad gracias a mecanismos fiables y transparentes basados en la solidaridad entre Estados miembros, respetando al mismo tiempo las reglas del mercado interior y de la competencia, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión y a los efectos de la acción, puede lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado [CE]. De conformidad con el principio de proporcionalidad enunciado en dicho artículo, la presente Directiva no excede de lo necesario para alcanzar ese objetivo.»

- 9 El artículo 1 de la Directiva 2009/119, con la rúbrica «Objeto», dispone:

«La presente Directiva establece normas destinadas a garantizar un nivel elevado de seguridad de abastecimiento de petróleo en la Comunidad gracias a mecanismos fiables y transparentes basados en la solidaridad entre los Estados miembros, a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos y a establecer los procedimientos necesarios para afrontar una grave escasez.»

- 10 El artículo 2, párrafo primero, letras f), i), j) y l), de dicha Directiva contiene las siguientes definiciones:

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

[...]

- f) “entidad central de almacenamiento”, el organismo o servicio al que podrán conferirse poderes para actuar con vistas a la adquisición, mantenimiento o venta de reservas de petróleo, incluidas las reservas de emergencia y las reservas específicas;

[...]

- i) “reservas petrolíferas”, las reservas de productos energéticos enumerados en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento (CE) n.º 1099/2008[, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2017/2010 de la Comisión, de 9 de noviembre de 2017 (DO 2017, L 292, p. 3)];

- j) “reservas de emergencia”, las reservas de petróleo que cada Estado miembro debe mantener de conformidad con el artículo 3;

[...]

- l) “reservas específicas”, las reservas de petróleo que cumplen las condiciones establecidas en el artículo 9».

- 11 El artículo 3 de la misma Directiva, titulado «Reservas de emergencia — Cálculo de las obligaciones de almacenamiento», enuncia en su apartado 1:

«Los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas adecuadas para garantizar, a más tardar el 31 de diciembre de 2012, el mantenimiento en beneficio propio, en el territorio de la Comunidad y de forma permanente, de un nivel total de reservas de petróleo equivalente, al menos, a la mayor de las cantidades correspondientes bien a 90 días de importaciones netas diarias medias, bien a 61 días de consumo interno diario medio.»

12 El artículo 4 de la misma Directiva, relativo al «Cálculo de los niveles de reservas», establece en su apartado 1:

«Los niveles de reservas almacenadas se calcularán utilizando los métodos que figuran en el anexo III. [...]»

13 Por lo que respecta a las entidades centrales de almacenamiento, el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2009/119 dispone:

«Los Estados miembros podrán establecer entidades centrales de almacenamiento.

Ningún Estado miembro establecerá más de una entidad central de almacenamiento ni ningún otro organismo similar. Podrá establecer su entidad central de almacenamiento en cualquier lugar de la Comunidad.

Cuando un Estado miembro establezca una entidad central de almacenamiento, esta será un organismo o servicio sin ánimo de lucro, actuará en favor del interés general y no se considerará un operador económico a efectos de la presente Directiva.»

14 El artículo 8 de esta Directiva, titulado «Operadores económicos», tiene la siguiente redacción:

«1. Los Estados miembros otorgarán a cualquier operador económico al que imponga[n] obligaciones de almacenamiento para satisfacer sus obligaciones derivadas del artículo 3 el derecho a delegar dichas obligaciones, al menos en parte y a la elección del operador económico, únicamente:

- a) en la entidad central de almacenamiento del Estado miembro, por cuya cuenta se mantengan dichas reservas;
- b) en otra u otras entidades centrales de almacenamiento que se hayan declarado de antemano dispuestas a mantener tales reservas, siempre que dicha delegación haya sido autorizada de antemano tanto por el Estado miembro por cuya cuenta se mantengan las reservas como por todos los Estados miembros en cuyos territorios se vayan a mantener las reservas;
- c) en otros operadores económicos que dispongan de reservas excedentarias o una capacidad de reserva disponible en el exterior del territorio del Estado miembro por cuya cuenta se mantengan las reservas en la Comunidad, siempre que dicha delegación haya sido autorizada de antemano tanto por el Estado miembro por cuya cuenta se mantengan las reservas como por todos los Estados miembros en cuyos territorios se vayan a mantener las reservas, y/o
- d) en otros operadores económicos que dispongan de reservas excedentarias o una capacidad de reserva disponible en el interior del territorio del Estado miembro por cuya cuenta se mantengan las reservas, siempre que dicha delegación se hubiera comunicado de antemano al Estado miembro de que se trate. Los Estados miembros podrán imponer límites o condiciones a dicha delegación.

[...]

2. Cada Estado miembro podrá restringir los derechos de delegación de los operadores económicos a los que imponga o haya impuesto obligaciones de almacenamiento.

No obstante, cuando dichas restricciones limiten el derecho de delegación de un operador económico a cantidades correspondientes al 10 % como mínimo de la obligación de almacenamiento que se le imponga, el citado Estado miembro garantizará que cuenta con una entidad central de almacenamiento que debe aceptar las delegaciones respecto de la cantidad necesaria para preservar el derecho de los operadores económicos a delegar como mínimo el 10 % de la obligación de mantenimiento que se les haya impuesto.

El porcentaje mínimo mencionado en el presente apartado se aumentará del 10 % al 30 % a más tardar el 31 de diciembre de 2017.

[...]»

15 Conforme al artículo 9 de dicha Directiva, titulado «Reservas específicas»:

«1. Los Estados miembros podrán comprometerse a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo, fijado en días de consumo, en consonancia con las condiciones del presente artículo.

Las reservas específicas serán propiedad del Estado miembro o de la entidad central de almacenamiento que este haya establecido y se mantendrán en el territorio de la Comunidad.

2. Las reservas específicas se compondrán exclusivamente de una o más de las categorías de productos siguientes, tal como están definidas en el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento (CE) n.º 1099/2008[, en su versión modificada por el Reglamento 2017/2010]:

- etano,
- GPL,
- gasolina de automoción,
- gasolina de aviación,
- carburante de tipo gasolina para aviones de retropropulsión (carburante de tipo nafta para aviones de retropropulsión o JP4),
- carburante de tipo queroseno para aviones de retropropulsión,
- otro queroseno,
- gasóleo/carburante diésel (fuelóleo destilado),
- fuelóleo (tanto de bajo como de alto contenido de azufre),
- “white spirit” y SBP,
- lubricantes,
- betún,
- ceras de parafina, y
- coque de petróleo.

[...]

5. Cada Estado miembro que no se haya comprometido por un determinado año natural entero a mantener como mínimo 30 días de reservas específicas se asegurará de que al menos un tercio de sus obligaciones de almacenamiento se mantienen en forma de productos compuestos con arreglo a lo dispuesto en los apartados 2 y 3.

[...]»

16 El anexo III de la misma Directiva, titulado «Métodos aplicables al cálculo del nivel de las reservas», establece en su párrafo sexto:

«Los Estados miembros pueden:

- a) incluir todas las demás reservas de productos petrolíferos que figuran en el capítulo 3.4. del anexo A, del Reglamento (CE) n.º 1099/2008[, en su versión modificada por el Reglamento

2017/2010,] y determinar su equivalente de petróleo crudo multiplicando las cantidades por 1,065; o

- b) incluir las reservas exclusivamente de los productos siguientes: gasolina de automoción, gasolina de aviación, carburante de tipo gasolina para aviones de retropropulsión (carburante de tipo nafta para aviones de retropropulsión o JP4), carburante de tipo queroseno para aviones de retropropulsión, otro queroseno, gasóleo/carburante diésel (fuelóleo destilado), fuelóleo (tanto de bajo como de alto contenido de azufre), y determinar su equivalente de petróleo crudo multiplicando las cantidades por el factor 1,2.»

#### *Reglamento n.º 1099/2008*

17 El artículo 2, letra d), del Reglamento n.º 1099/2008 define, a efectos de dicho Reglamento, el concepto de «productos energéticos» como «combustibles, calor, energía renovable, electricidad o cualquier otra forma de energía».

18 El anexo A de este Reglamento se titula «Aclaraciones terminológicas». El capítulo 3.4 de dicho anexo se refiere al concepto de «petróleo (petróleo crudo y productos petrolíferos)», en el que están comprendidos, en particular, el fuelóleo (gasóleo pesado), los lubricantes y el coque de petróleo, en el sentido, respectivamente, de los puntos 3.4.18, 3.4.20 y 3.4.23 del referido anexo.

#### ***Derecho búlgaro***

19 A tenor del artículo 2, apartado 1, de la Zakon za zapasite ot neft i neftoprodukti (Ley de Reservas de Petróleo y Productos Petrolíferos) (DV n.º 15, de 15 de febrero de 2013), en su versión aplicable a los litigios principales (en lo sucesivo, «ZZNN»):

«En virtud de la presente Ley, se constituirán, mantendrán, renovarán, utilizarán, reconstituirán y controlarán las reservas de emergencia de petróleo y de las categorías de productos petrolíferos que se enumeran a continuación:

1. gasolina de motor;
2. gasóleo, carburante de tipo queroseno para aviones de retropropulsión y carburante para motores diésel;
3. fuelóleo pesado;
4. gas propano-butano.»

20 El artículo 3, apartado 4, de la ZZNN dispone:

«Las personas obligadas organizarán y financiarán ellas mismas, por cuenta propia y por sus propios medios, la constitución, el mantenimiento, la renovación y la reconstitución de los niveles de reservas de emergencia que se les hayan ordenado.»

21 El artículo 12 de la ZZNN establece:

«(1) [...] Mediante órdenes que fijan los niveles globales e individuales de reservas, el presidente de la [Agencia Estatal de Reservas del Estado y Provisiones de Guerra] establecerá anualmente, a más tardar el 30 de abril, las reservas de emergencia que las personas obligadas y la empresa estatal Darzhavna petrolna kompania [(Compañía Petrolera Estatal)] deben constituir y mantener, [...].

[...]

(4) Los niveles de reservas de emergencia de cada persona obligada se determinarán en proporción a su parte de las importaciones netas totales y de las adquisiciones intracomunitarias o del consumo interno total durante el año natural precedente en relación con el porcentaje total de todas las entidades obligadas.

[...]

(11) A toda persona física o jurídica búlgara o extranjera registrada como comerciante, así como a sus sucursales, que durante el año natural precedente haya importado o entregado, a partir de adquisiciones intracomunitarias, en el territorio del país aceites lubricantes (incluidos los aceites de base), betún, ceras de parafina, coque de petróleo, alquitrán y azufre se le asignarán niveles de reservas de emergencia en forma de fuelóleo pesado.»

22 El artículo 21 de la ZZNN tiene el siguiente tenor:

«(1) Las reservas de emergencia podrán mantenerse en forma de petróleo o de los productos petrolíferos a los que se refiere el artículo 2, apartado 1.

[...]

(11) Los niveles de reservas de emergencia de fuelóleo pesado, determinados sobre la base de las importaciones netas y de las adquisiciones intracomunitarias o del consumo diario medio, podrán constituirse y mantenerse hasta un 100 % en forma de gasóleo, gasolina de motor o carburante para motores diésel; la cantidad deberá ser igual a la cantidad de reservas de fuelóleo pesado cuya sustitución se solicita.

[...]»

### **Litigios principales, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

23 Trade Express, demandante en el litigio principal que ha dado lugar al asunto C-395/22, declaró en Bulgaria adquisiciones intracomunitarias de 89,6 toneladas de aceites lubricantes durante 2020. Estos aceites lubricantes, que figuran en el punto 3.4.20 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008, estaban destinados a la venta.

24 Devnia Tsiment, demandante en el litigio principal que ha dado lugar al asunto C-428/22, importó a Bulgaria 34 657,39 toneladas de coque de petróleo en 2020. Este coque de petróleo, incluido en el punto 3.4.23 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008, se utiliza en un proceso mineralógico para la producción de cementos no pulverizados denominados «clínkers».

25 A causa de estas actividades, mediante dos órdenes, una de 28 de abril de 2021 y otra de 29 de abril de 2021, el Vicepresidente de la Agencia Estatal de Reservas del Estado y Provisiones de Guerra impuso a Devnia Tsiment y a Trade Express, respectivamente, la obligación de constituir y mantener, por cuenta propia y por sus propios medios, para el período comprendido entre el 1 de julio de 2021 y el 30 de junio de 2022, determinados niveles de reservas de emergencia de fuelóleo pesado. Devnia Tsiment debía constituir una reserva de emergencia de 7 806,058 toneladas y Trade Express de 15,947 toneladas.

26 Cada una de estas sociedades interpuso ante el Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna, Bulgaria), que es el órgano jurisdiccional remitente en los presentes asuntos, recurso de anulación contra la orden de la que había sido objeto. En esencia, impugnan la obligación de constituir, a su cargo, reservas de emergencia de fuelóleo pesado, cuando ese producto petrolífero no es objeto de sus actividades económicas.

27 Dicho órgano jurisdiccional deja constancia de que Trade Express y Devnia Tsiment no realizaban, durante el año 2020, actividad económica alguna con los tipos de productos enumerados en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008 que no fueran, respectivamente, aceites lubricantes y coque de petróleo. Observa que estas sociedades no disponen ni de las cantidades de reservas de emergencia de fuelóleo pesado requeridas por las órdenes a que se refiere el apartado 25 de la presente sentencia ni de un depósito para almacenar tales reservas. Por ello, considera que la constitución y el almacenamiento de los niveles de reservas de emergencia fijados en esas órdenes conllevan una carga financiera significativa para ellas.



- 28 En este contexto, el referido órgano jurisdiccional expresa sus dudas sobre la compatibilidad de la ZZNN con las disposiciones de la Directiva 2009/119, interpretadas a la luz de la Carta, en la medida en que dicha Ley permite obligar a sociedades como Trade Express y Devnia Tsiment a constituir y mantener reservas de emergencia de productos petrolíferos ajenos a sus actividades.
- 29 Afirma que del considerando 33 y de los artículos 2, párrafo primero, letras i) y j), 3 y 8 de la Directiva 2009/119 se desprende, en esencia, que esta tiene por objeto constituir reservas de emergencia de todos los productos mencionados en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008.
- 30 Ahora bien, la ZZNN solo prevé la constitución de tales reservas en el caso del petróleo y de otros cuatro productos petrolíferos, entre los que figura el fuelóleo pesado. Esta Ley obliga a todo operador económico que haya importado productos contemplados en dicho capítulo a constituir y mantener reservas de emergencia de uno de esos productos.
- 31 Asimismo, según el órgano jurisdiccional remitente, la obligación de un operador económico de almacenar un producto petrolífero que no utiliza en sus actividades económicas constriñe a dicho operador a adquirir o a tomar prestada, delegando en parte esa obligación, la cantidad necesaria de dicho producto y a almacenarla de conformidad con las exigencias normativas. Considera que esto le genera una considerable carga financiera y puede afectar a las normas del mercado interior y de la competencia. El sistema general de la Directiva 2009/119 y la necesidad de coherencia abogan más bien por una interpretación consistente en imponer a tal operador obligaciones en especie, a saber, la obligación de almacenar un producto energético comprendido en el ámbito de sus actividades económicas, y ello con el fin de garantizar un equilibrio razonable entre los intereses públicos de la Unión y los intereses privados.
- 32 En estas circunstancias, el Administrativen sad — Varna (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Varna) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales en el asunto C-395/22:
- «1) ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, [párrafo primero,] letras i) y j), de la Directiva [2009/119], teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y el artículo 2, letra d), del Reglamento [n.º 1099/2008], y a la luz del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, [de la Carta,] en relación con el artículo 17 de [esta], en el sentido de que se oponen a unas disposiciones nacionales como las controvertidas en el procedimiento principal, con arreglo a las cuales puede obligarse a constituir reservas de emergencia a las personas que hayan efectuado adquisiciones intracomunitarias de aceites lubricantes según se definen en el punto 3.4.20 del anexo A del Reglamento [n.º 1099/2008] (o que sean importadoras de tales aceites lubricantes)?
  - 2) ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, [párrafo primero,] letras i) y j), de la Directiva [2009/119], teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y a la luz del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, [de la Carta,] en relación con el artículo 17 de [esta], en el sentido de que se oponen a unas disposiciones como las controvertidas en el procedimiento principal, con arreglo a las cuales los tipos de productos de los que se han de constituir y mantener reservas de emergencia se limitan a una parte de los tipos de productos mencionados en el artículo 2, [párrafo primero,] letra i), de [dicha] Directiva, en relación con el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento [n.º 1099/2008]?
  - 3) ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, [párrafo primero,] letras i) y j), de la Directiva [2009/119], teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y a la luz del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, [de la Carta,] en relación con el artículo 17 de [esta], en el sentido de que se oponen a unas disposiciones como las controvertidas en el procedimiento principal, con arreglo a las cuales la realización de las adquisiciones intracomunitarias o importaciones de un tipo de los productos mencionados en el artículo 2, [párrafo primero,] letra i), de [dicha] Directiva, en relación con el anexo A, capítulo 3.4, del Reglamento [n.º 1099/2008], por una persona implica la obligación para esta misma persona de constituir y mantener reservas de emergencia de otro tipo diferente de producto?

- 4) ¿Deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, [párrafo primero,] letras i) y j), de la Directiva [2009/119], teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y a la luz del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, [de la Carta,] en relación con el artículo 17 de [esta], en el sentido de que se oponen a unas disposiciones como las controvertidas en el procedimiento principal, con arreglo a las cuales una persona está obligada a constituir y mantener reservas de un producto que no utiliza en su actividad económica ni guarda relación con ella, obligación que además lleva asociado un considerable coste económico (que hace imposible en la práctica su cumplimiento), ya que la persona no dispone del producto ni es su importadora y/o tenedora?
- 5) En caso de respuesta negativa a alguna de las cuestiones anteriores, ¿deben interpretarse el considerando 33 y los artículos 1, 3, 8 y 2, [párrafo primero,] letras i) y j), de la Directiva [2009/119], teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva y a la luz del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 52, apartado 1, [de la Carta,] en relación con el artículo 17 de [esta], en el sentido de que una persona que ha efectuado adquisiciones intracomunitarias o importaciones de un determinado tipo de producto solo puede ser obligada a constituir y mantener reservas de emergencia del mismo tipo de producto que ha sido objeto de las adquisiciones intracomunitarias/importaciones?»
- 33 En el asunto C-428/22, el órgano jurisdiccional remitente planteó cinco cuestiones prejudiciales que son, en esencia, idénticas a las citadas en el apartado anterior, salvo que la primera cuestión prejudicial se refiere a la hipótesis de personas que han efectuado adquisiciones intracomunitarias de coque de petróleo, en el sentido del punto 3.4.23 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008, para la producción.
- 34 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 10 de agosto de 2022, se acordó la acumulación de los asuntos C-395/22 y C-428/22 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

### **Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento**

- 35 Mediante escrito recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 de enero de 2024, Devnia Tsiment solicitó que se ordenara la reapertura de la fase oral del procedimiento, con arreglo al artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 36 En apoyo de su solicitud, Devnia Tsiment alega la existencia de un hecho nuevo, a saber, una modificación legislativa que se produjo después de la vista ante el Tribunal de Justicia. Según Devnia Tsiment, esta modificación legislativa debe tenerse en cuenta en las respuestas a las cuestiones prejudiciales, aun cuando no sea aplicable *ratione temporis* a los litigios principales. En esta solicitud, Devnia Tsiment formula, por otra parte, alegaciones de fondo en respuesta a dichas cuestiones.
- 37 A este respecto, se debe recordar que, según el artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia puede ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o cuando una parte haya invocado ante él, tras el cierre de esta fase, un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en su resolución, o también cuando el asunto deba resolverse basándose en un argumento que no fue debatido entre las partes o los interesados mencionados en el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- 38 En el caso de autos, el Tribunal de Justicia considera, oído el Abogado General, que no se cumplen los requisitos establecidos en dicho artículo 83. En efecto, además de que el Tribunal de Justicia, al pronunciarse con carácter prejudicial, no ha de resolver sobre el Derecho nacional, es preciso señalar que la modificación legislativa que invoca Devnia Tsiment no es aplicable a los litigios principales, como ella misma afirma. En estas circunstancias, no puede considerarse que esta modificación legislativa sea «un hecho nuevo que pueda influir decisivamente en su resolución», en el sentido del citado artículo 83.
- 39 En cualquier caso, el Tribunal de Justicia considera que dispone de todos los elementos necesarios para pronunciarse sobre las peticiones de decisión prejudicial y que los presentes asuntos acumulados no

tienen que resolverse sobre la base de un argumento que no ha sido debatido ante él.

40 Por lo tanto, no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### ***Segunda cuestión prejudicial***

- 41 Mediante su segunda cuestión prejudicial planteada en cada uno de los presentes asuntos acumulados, que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 3 de la Directiva 2009/119, en relación con los artículos 1 y 2, párrafo primero, letras i) y j), de esta, debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros están obligados a mantener reservas de emergencia de todas las categorías de productos energéticos contempladas en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008, o si los Estados miembros pueden cumplir la obligación de mantener reservas de emergencia, que les incumbe en virtud del referido artículo 3, manteniendo reservas de emergencia compuestas únicamente de algunas de esas categorías.
- 42 Con carácter preliminar, procede recordar que, como se desprende del artículo 1 de la Directiva 2009/119, interpretado a la luz de sus considerandos 3, 8 y 33, el objetivo de esta Directiva es garantizar un nivel elevado de seguridad de abastecimiento de petróleo en la Unión gracias a mecanismos transparentes basados en la solidaridad entre los Estados miembros, respetando al mismo tiempo las normas del mercado interior y de la competencia, mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos y establecer los procedimientos necesarios para afrontar una grave escasez. De este modo, la referida Directiva tiene por objeto garantizar la seguridad pública de los Estados miembros y de la Unión, de la que la disponibilidad de reservas de petróleo y la salvaguardia del abastecimiento energético constituyen elementos esenciales.
- 43 El artículo 2, párrafo primero, letras i) y j), de la Directiva 2009/119 define los conceptos de «reservas petrolíferas» y de «reservas de emergencia» a efectos de dicha Directiva.
- 44 Las «reservas petrolíferas», en el sentido de dicho artículo 2, párrafo primero, letra i), son las reservas de productos energéticos enumerados en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008. Este capítulo contiene una lista de veinticuatro categorías de productos agrupadas bajo el título «Petróleo (petróleo crudo y productos petrolíferos)», entre las que figuran el fuelóleo pesado (gasóleo pesado), los lubricantes y el coque de petróleo.
- 45 En cuanto a las «reservas de emergencia», en el sentido del artículo 2, párrafo primero, letra j), de la Directiva 2009/119, se definen como las reservas de petróleo que cada Estado miembro debe mantener de conformidad con el artículo 3 de dicha Directiva.
- 46 De este modo, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/119 obliga a los Estados miembros a adoptar todas las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas adecuadas para garantizar el mantenimiento en beneficio propio, en el territorio de la Unión y de forma permanente, de un nivel total de reservas de petróleo equivalente, al menos, a la mayor de las cantidades correspondientes bien a noventa días de importaciones netas diarias medias, bien a sesenta y un días de consumo interno diario medio. El artículo 3, apartados 2 y 3, de esta Directiva establece los métodos y las modalidades para la determinación de ese nivel.
- 47 Para la interpretación de estas disposiciones del Derecho de la Unión, procede tener en cuenta, según reiterada jurisprudencia, no solo el tenor de estas, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (sentencia de 21 de diciembre de 2021, Bank Melli Iran, C-124/20, EU:C:2021:1035, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 48 En primer lugar, del tenor del artículo 3 de la Directiva 2009/119 se desprende que los Estados miembros están obligados a garantizar el mantenimiento de un «nivel total de reservas de petróleo» calculado según los métodos y las modalidades definidos en dicho artículo. Como señaló el Abogado General en el punto 61 de sus conclusiones, ese artículo determina así el volumen exigido de tales

reservas. En cambio, su tenor no define en modo alguno la composición concreta de estas en lo que atañe a las categorías de productos que deben incluirse en las citadas reservas.

- 49 A la vista del referido tenor, no parece, por tanto, que los Estados miembros estén obligados a mantener reservas de emergencia de todos los productos energéticos enumerados en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008. Por el contrario, ese mismo tenor indica que el legislador de la Unión quiso conceder a los Estados miembros cierto margen de apreciación para determinar, en particular, la composición concreta de las reservas de emergencia.
- 50 El hecho de que, en el artículo 2, párrafo primero, letra i), de la Directiva 2009/119, las «reservas petrolíferas», en el sentido de esta Directiva, se definan por referencia a los productos energéticos enumerados en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008 no puede llevar a una interpretación diferente. En efecto, como se desprende del considerando 21 de la citada Directiva, ese Reglamento constituye, respecto de esta, un acto jurídico de referencia. Por lo tanto, el Reglamento n.º 1099/2008 no puede modificar ni el alcance de la obligación ni el margen de apreciación de los Estados miembros, tal como se desprenden del artículo 3 de dicha Directiva, en relación con la definición de «reservas de emergencia» que figura en el artículo 2, párrafo primero, letra j), de esta.
- 51 En segundo lugar, la interpretación literal expuesta en el apartado 49 de la presente sentencia se ve corroborada por el contexto y por la génesis del artículo 3 de la Directiva 2009/119, así como por los objetivos de esta.
- 52 En primer término, por lo que respecta al contexto de dicho artículo 3, por una parte, procede señalar que, con arreglo al artículo 4, apartado 1, y al anexo III de la Directiva 2009/119, los niveles de las reservas almacenadas, distintas de las reservas de petróleo crudo, se calculan en su equivalente de petróleo crudo. A este respecto, el párrafo sexto, letras a) y b), del anexo III de dicha Directiva contempla dos métodos de cálculo alternativos. Así, los Estados miembros pueden incluir, en el cálculo del nivel de reservas, «todas las demás reservas de productos petrolíferos que figuran en el capítulo 3.4 del anexo A del [Reglamento n.º 1099/2008]» o solo las reservas de algunos de esos productos [gasolina de automoción, gasolina de aviación, carburante de tipo gasolina para aviones de retropropulsión (carburante de tipo nafta para aviones de retropropulsión o JP4), carburante de tipo queroseno para aviones de retropropulsión, otro queroseno, gasóleo/carburante diésel (fuelóleo destilado), fuelóleo (tanto de bajo como de alto contenido de azufre)].
- 53 Pues bien, como observó el Abogado General en el punto 65 de sus conclusiones, el reconocimiento de tal opción a los Estados miembros presupone que estos disponen de un margen de apreciación para determinar la concreta composición de sus reservas de emergencia.
- 54 Por otra parte, de una lectura íntegra de la Directiva 2009/119 se desprende que solo su artículo 9, apartado 5, contiene elementos definitorios de la composición de las reservas de emergencia de los Estados miembros. En virtud de esta disposición, cada Estado miembro que no se haya comprometido por un determinado año natural entero a mantener como mínimo treinta días de reservas específicas, en el sentido del artículo 2, párrafo primero, letra l), de dicha Directiva, se asegurará de que al menos un tercio de sus obligaciones de almacenamiento se mantienen en forma de productos compuestos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9, apartados 2 y 3, de la referida Directiva. Ese apartado 2 contiene una lista de catorce categorías de productos petrolíferos, tal como se definen en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008.
- 55 De la comparación entre el artículo 3 y el artículo 9, apartado 5, de la Directiva 2009/119 puede deducirse que, cuando el legislador de la Unión pretende limitar el margen de apreciación de los Estados miembros en cuanto a la composición de las reservas de emergencia, lo dispone de forma expresa.
- 56 En segundo término, esta conclusión también se ve corroborada por la génesis del artículo 3 de la Directiva 2009/119.
- 57 A este respecto, debe precisarse que, en sus artículos 1, apartado 1, y 2, las Directivas 68/414 y 2006/67 imponían a los Estados miembros la obligación de mantener reservas de emergencia de tres categorías específicas de productos petrolíferos expresamente contempladas en ese artículo 2, a saber,

primero, gasolinas para automóviles y combustibles para avión (gasolina para aviones, combustibles para reactores, del tipo gasolina); segundo, gasóleos, combustibles para motor diésel, petróleo purificado y combustibles para reactores, del tipo queroseno, y, tercero, fuelóleos.

58 En cambio, como se ha expuesto en el apartado 48 de la presente sentencia, el artículo 3 de la Directiva 2009/119 ya no identifica las categorías de productos que deben incluirse en las reservas de emergencia. Al renunciar a definir estas categorías, el legislador de la Unión ha expresado su voluntad de conceder a los Estados miembros un margen de apreciación a este respecto. Por otra parte, como se desprende del considerando 5 de esa Directiva, este cambio de enfoque se explica por la necesidad de adaptar el método de cálculo de las obligaciones de almacenamiento, para aproximarlos a los utilizados en el marco de la aplicación del Acuerdo AIE.

59 En tercer término, por lo que respecta a los objetivos de la Directiva 2009/119, recordados en el apartado 42 de la presente sentencia, procede considerar, al igual que el Abogado General en el punto 67 de sus conclusiones, que el objetivo de garantizar un nivel elevado de seguridad de abastecimiento de petróleo en la Unión justifica conferir a los Estados miembros tal margen de apreciación. En efecto, cuando estos ejercen dicho margen de apreciación, pueden, en particular, decidir mantener las reservas de emergencia de los productos más indispensables y estratégicos habida cuenta de los patrones de consumo nacionales y de la producción o de las importaciones nacionales de esos productos.

60 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial planteada en cada uno de los presentes asuntos acumulados que el artículo 3 de la Directiva 2009/119, en relación con los artículos 1 y 2, párrafo primero, letras i) y j), de esta, debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros no están obligados a mantener reservas de emergencia de todas las categorías de productos energéticos contempladas en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008. Por el contrario, pueden cumplir la obligación de mantener reservas de emergencia, que les incumbe en virtud del referido artículo 3, manteniendo reservas de emergencia compuestas únicamente de algunas de estas categorías.

### ***Primera cuestión prejudicial***

61 Mediante su primera cuestión prejudicial planteada en cada uno de los presentes asuntos acumulados, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 3 y 8 de la Directiva 2009/119 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual puede imponerse a un operador económico que haya efectuado importaciones de productos energéticos comprendidos en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008 la obligación de constituir y mantener reservas de emergencia.

62 A este respecto, procede recordar que, en virtud del artículo 3 de la Directiva 2009/119, los Estados miembros están obligados a mantener un determinado nivel de reservas petrolíferas de emergencia.

63 El artículo 8, apartado 1, de dicha Directiva establece, en particular, que los Estados miembros deben otorgar a cualquier operador económico al que impongan obligaciones de almacenamiento para satisfacer sus obligaciones derivadas del artículo 3 de dicha Directiva el derecho a delegar al menos una parte de sus obligaciones de almacenamiento en una entidad central de almacenamiento o en otros operadores económicos que dispongan de reservas excedentarias o de una capacidad de reserva disponible en el territorio de la Unión.

64 De una interpretación conjunta de estas dos disposiciones se desprende inequívocamente que, como reconocen, por lo demás, todas las partes y los interesados que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia, los Estados miembros pueden cumplir su obligación de mantener reservas de emergencia mediante la imposición de obligaciones de almacenamiento a los operadores económicos.

65 Dicho esto, ni las referidas disposiciones ni ninguna otra disposición de la Directiva 2009/119 definen la expresión «operador económico». En estas circunstancias, la determinación del significado y del alcance de esta expresión debe efectuarse, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, conforme a su sentido habitual en el lenguaje corriente, teniendo también en cuenta el contexto en el que se utiliza y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia de 12 de

junio de 2018, Louboutin y Christian Louboutin, C-163/16, EU:C:2018:423, apartado 20 y jurisprudencia citada).

- 66 Antes de nada, procede señalar a este respecto que la expresión «operador económico» se refiere comúnmente a toda persona física o jurídica que ejerce una actividad económica.
- 67 A continuación, por lo que respecta al contexto en el que se utiliza esta expresión, ha de observarse que el artículo 7, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2009/119 distingue, en esencia, al operador económico, en el sentido de dicha Directiva, de la entidad central de almacenamiento, la cual, según el tenor de esta disposición, «será un organismo o servicio sin ánimo de lucro [y] actuará en favor del interés general».
- 68 Por último, a la luz del objetivo de la Directiva 2009/119, consistente en garantizar un nivel elevado de seguridad de abastecimiento de petróleo en la Unión, está justificado considerar operadores económicos, en el sentido de dicha Directiva, en particular a los operadores cuya actividad esté relacionada con los productos energéticos comprendidos en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008. Se trata, concretamente, de los productores, importadores y comerciantes de estos productos, así como de los fabricantes que los utilizan para la producción.
- 69 Habida cuenta de todos los motivos anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada en cada uno de los presentes asuntos acumulados que los artículos 3 y 8 de la Directiva 2009/119 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual puede imponerse a un operador económico que haya efectuado importaciones de productos energéticos comprendidos en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008 la obligación de constituir y mantener reservas de emergencia.

#### ***Cuestiones prejudiciales tercera a quinta***

- 70 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera a quinta planteadas en cada uno de los presentes asuntos acumulados, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si las disposiciones de la Directiva 2009/119, en relación con los artículos 17 y 52, apartado 1, de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que la importación, por parte de un operador económico, de productos energéticos comprendidos en una categoría de productos contemplada en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008 dé lugar a la obligación de dicho operador de constituir y mantener reservas de emergencia de un producto energético comprendido en otra categoría de productos contemplada en ese capítulo, aun cuando el referido operador no utilice ese producto en el marco de su actividad económica, con la que tal producto no presenta vínculo alguno, y esa obligación le suponga una carga financiera considerable.
- 71 En primer lugar, procede recordar que de las respuestas dadas a las cuestiones prejudiciales primera y segunda planteadas en cada uno de los presentes asuntos acumulados se desprende que, con arreglo a los artículos 3 y 8 de la Directiva 2009/119, los Estados miembros gozan de un margen de apreciación a la hora de determinar la composición de las reservas de emergencia que deben mantener en virtud de dicho artículo 3 y que dichos Estados pueden imponer obligaciones de almacenamiento a los operadores económicos, tales como un operador que haya efectuado importaciones de aceites lubricantes o de coque de petróleo, en el sentido, respectivamente, de los puntos 3.4.20 y 3.4.23 del capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008.
- 72 Al no existir disposición explícita alguna en la Directiva 2009/119 y habida cuenta de este margen de apreciación, procede considerar que esta Directiva no se opone, en cuanto tal, a que un Estado miembro que haya decidido que sus reservas de emergencia se compongan únicamente de cuatro categorías de productos petrolíferos contemplados en dicho capítulo 3.4 imponga a un operador económico la obligación de constituir y mantener reservas de emergencia de una de estas categorías, aun cuando esta sea ajena a la actividad económica de ese operador.
- 73 No obstante, habida cuenta de las dudas del órgano jurisdiccional remitente, procede, en segundo lugar, comprobar si las disposiciones de la Carta se oponen a una normativa que establezca tal obligación. Si bien dicho órgano jurisdiccional ha limitado sus dudas a la interpretación del artículo 17 de la Carta, que garantiza el derecho de propiedad, y del principio de proporcionalidad, las partes y los

interesados también han debatido, en particular en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, la compatibilidad de dicha normativa con la libertad de empresa, en el sentido del artículo 16 de la Carta. Por lo tanto, para dar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta completa y útil, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 16 de la Carta, en relación con el artículo 17 de esta.

- 74 A este respecto, procede recordar que el ámbito de aplicación de la Carta se define en su artículo 51, apartado 1, según el cual, por lo que se refiere a la acción de los Estados miembros, las disposiciones de la Carta se dirigen a estos únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión (sentencias de 13 de junio de 2017, Florescu y otros, C-258/14, EU:C:2017:448, apartado 44 y jurisprudencia citada, y de 27 de enero de 2022, Sătiși-S, C-234/20, EU:C:2022:56, apartado 51).
- 75 Pues bien, como señaló el Abogado General en el punto 74 de sus conclusiones, cuando un Estado miembro adopta medidas en el ejercicio del margen de apreciación que le confiere un acto de la Unión, como la Directiva 2009/119, e impone a los operadores económicos, en el sentido de esta Directiva, obligaciones de almacenamiento para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3 de dicha Directiva, debe considerarse que aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta.
- 76 En virtud del artículo 16 de la Carta, se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales. La protección conferida por el citado artículo implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia (sentencias de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 42, y de 16 de julio de 2020, Adusbef y otros, C-686/18, EU:C:2020:567, apartado 82).
- 77 De conformidad con el artículo 17, apartado 1, de la Carta, toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos, y nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.
- 78 Dicho esto, la libertad de empresa y el derecho de propiedad no constituyen prerrogativas absolutas (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, Adusbef y otros, C-686/18, EU:C:2020:567, apartados 83 y 85).
- 79 Así, del artículo 52, apartado 1, de la Carta se deriva que pueden introducirse limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por ella, como la libertad de empresa y el derecho de propiedad, siempre que esas limitaciones sean establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de dichos derechos y libertades y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.
- 80 En el presente asunto, cabe señalar que la obligación, impuesta a un operador económico, de constituir y mantener, durante un período de un año, por cuenta propia y por sus propios medios, unas reservas de emergencia de un producto petrolífero, a saber, el fuelóleo pesado, que es ajeno a sus actividades económicas, puede restringir su libertad de empresa y su derecho de propiedad.
- 81 A este respecto, en la medida en que la normativa nacional pertinente, en este caso la ZZNN, establece esta restricción, debe considerarse establecida por la ley, en el sentido del artículo 52, apartado 1, de la Carta.
- 82 En cuanto al contenido esencial del derecho de propiedad y de la libertad de empresa, procede indicar que la obligación de constituir y mantener reservas de emergencia, que, por lo demás, está limitada en el tiempo, no supone una privación de propiedad y no constituye, por tanto, una intervención que socave la sustancia misma del derecho de propiedad. Asimismo, dado que tal obligación no impide en modo alguno, en principio, el ejercicio de las actividades del operador económico de que se trate, respeta también el contenido esencial de la libertad de empresa (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de julio de 2020, Adusbef y otros, C-686/18, EU:C:2020:567, apartado 89).

- 83 Por lo que respecta a los objetivos perseguidos por la ZZNN y por las obligaciones de almacenamiento impuestas en virtud de dicha Ley a las demandantes en los litigios principales, el órgano jurisdiccional remitente precisa que pretenden garantizar la seguridad de abastecimiento de petróleo.
- 84 Tal objetivo constituye un objetivo de interés general reconocido por la Unión, en el sentido del artículo 52, apartado 1, de la Carta. En efecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el mantenimiento, en el territorio nacional, de unas reservas de productos petrolíferos que permitan garantizar la continuidad del abastecimiento constituye un objetivo de seguridad pública (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de julio de 1984, *Campus Oil* y otros, 72/83, EU:C:1984:256, apartado 35, y de 25 de octubre de 2001, *Comisión/Grecia*, C-398/98, EU:C:2001:565, apartado 29), cuya importancia se refleja, en lo que se refiere al petróleo, en la Directiva 2009/119 (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de noviembre de 2011, *Comisión/Portugal*, C-212/09, EU:C:2011:717, apartado 82).
- 85 Pues bien, una normativa nacional como la controvertida en los litigios principales, que contempla la posibilidad de imponer a los operadores económicos obligaciones de almacenamiento para cumplir la obligación de mantener reservas de emergencia que incumbe, con arreglo al artículo 3 de la Directiva 2009/119, al Estado miembro de que se trate, y la consiguiente imposición de tales obligaciones a dichos operadores parecen adecuadas para alcanzar dicho objetivo.
- 86 Por último, en lo que atañe a la proporcionalidad de las obligaciones de almacenamiento que pueden imponerse a los operadores económicos en virtud de tal normativa nacional, en la medida en que esas obligaciones se refieren a productos petrolíferos distintos de los utilizados por dichos operadores en el marco de sus actividades, corresponde al órgano jurisdiccional remitente evaluar dicha proporcionalidad realizando una apreciación global del conjunto de circunstancias pertinentes de los litigios principales.
- 87 A tal fin, le corresponde tener en cuenta las condiciones en las que los referidos operadores pueden, en virtud de la normativa nacional que transpone el artículo 8 de la Directiva 2009/119, delegar al menos una parte de sus obligaciones de almacenamiento en una entidad central de almacenamiento o en otro operador económico dentro de la Unión. Como señaló a este respecto el Abogado General en el punto 79 de sus conclusiones, una posibilidad real de delegar, a un coste razonable, estas obligaciones de almacenamiento en una entidad central de almacenamiento o en otro operador económico debería considerarse una salvaguardia de que dichas obligaciones son proporcionadas.
- 88 El órgano jurisdiccional remitente también debería tener en cuenta el alcance de las obligaciones de que se trata, en cuanto a la duración del almacenamiento exigido y a las cantidades de productos petrolíferos que deben almacenarse, así como las posibilidades de alquiler, o, incluso, de adquisición y de reventa, de las reservas al término del período de almacenamiento obligatorio. La circunstancia de que la obligación de almacenamiento impuesta esté limitada en el tiempo respecto de una cantidad predeterminada también puede abogar por la conclusión de que estas obligaciones son proporcionadas.
- 89 Dicho órgano jurisdiccional deberá, además, tomar en consideración el efecto económico de las obligaciones de almacenamiento en relación con el tamaño de los operadores económicos afectados y con el volumen de negocios generado por estos en el marco de sus actividades, así como comparar ese efecto con la carga impuesta a todos los demás operadores económicos sujetos a obligaciones de almacenamiento. A este respecto, habida cuenta, por otra parte, del considerando 11 de la Directiva 2009/119, el hecho de que la imposición de una obligación de almacenamiento implique un grave riesgo para la supervivencia económica del operador económico de que se trate o de que pueda afectar sustancialmente a su posición competitiva constituye un indicio del carácter desproporcionado de dicha obligación, a menos que esta vaya acompañada de una indemnización adecuada.
- 90 Sin perjuicio de la apreciación de su proporcionalidad, a la luz de las consideraciones anteriores, las disposiciones de los artículos 16 y 17 de la Carta, en relación con el artículo 52, apartado 1, de esta, no se oponen a que se imponga a un operador económico la obligación de constituir y mantener reservas de emergencia de productos ajenos a la actividad de ese operador, aun cuando el cumplimiento de esa obligación conlleve una carga financiera considerable para el referido operador.



- 91 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera a quinta planteadas en cada uno de los presentes asuntos acumulados que las disposiciones de la Directiva 2009/119, en relación con los artículos 16, 17 y 52, apartado 1, de la Carta, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que la importación, por parte de un operador económico, de productos energéticos comprendidos en una categoría de productos contemplada en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008 dé lugar a la obligación de dicho operador de constituir y mantener reservas de emergencia de un producto energético comprendido en otra categoría de productos contemplada en ese capítulo, aun cuando el referido operador no utilice ese producto en el marco de su actividad económica, con la que tal producto no presenta vínculo alguno, y esa obligación le suponga una carga financiera considerable, siempre que la citada obligación sea proporcionada.

### **Costas**

- 92 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, 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 de los litigios principales, 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 Tercera) declara:

- 1) **El artículo 3 de la Directiva 2009/119/CE del Consejo, de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos, en su versión modificada por la Directiva de Ejecución (UE) 2018/1581 de la Comisión, de 19 de octubre de 2018, en relación con los artículos 1 y 2, párrafo primero, letras i) y j), de la Directiva 2009/119, en su versión modificada,**

**debe interpretarse en el sentido de que**

**los Estados miembros no están obligados a mantener reservas de emergencia de todas las categorías de productos energéticos contempladas en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento (CE) n.º 1099/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativo a las estadísticas sobre energía, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2019/2146 de la Comisión, de 26 de noviembre de 2019. Por el contrario, pueden cumplir la obligación de mantener reservas de emergencia, que les incumbe en virtud del referido artículo 3, manteniendo reservas de emergencia compuestas únicamente de algunas de estas categorías.**

- 2) **Los artículos 3 y 8 de la Directiva 2009/119, en su versión modificada por la Directiva de Ejecución 2018/1581,**

**deben interpretarse en el sentido de que**

**no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual puede imponerse a un operador económico que haya efectuado importaciones de productos energéticos comprendidos en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008, en su versión modificada por el Reglamento 2019/2146, la obligación de constituir y mantener reservas de emergencia.**

- 3) **Las disposiciones de la Directiva 2009/119, en su versión modificada por la Directiva de Ejecución 2018/1581, en relación con los artículos 16, 17 y 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,**

**deben interpretarse en el sentido de que**

**no se oponen a que la importación, por parte de un operador económico, de productos energéticos comprendidos en una categoría de productos contemplada en el capítulo 3.4 del anexo A del Reglamento n.º 1099/2008, en su versión modificada por el Reglamento 2019/2146, dé lugar a la obligación de dicho operador de constituir y mantener reservas de**

**emergencia de un producto energético comprendido en otra categoría de productos contemplada en ese capítulo, aun cuando el referido operador no utilice ese producto en el marco de su actividad económica, con la que tal producto no presenta vínculo alguno, y esa obligación le suponga una carga financiera considerable, siempre que la citada obligación sea proporcionada.**

Firmas

---

\* Lengua de procedimiento: búlgaro.