

Asunto C-453/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial, con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

23 de septiembre de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Organismo regulador del acceso a la infraestructura de transportes, República Checa)

Fecha de la resolución de remisión:

23 de septiembre de 2020

Parte demandante:

CityRail a.s.

Administrador de infraestructuras y explotador de instalaciones de servicio:

Správa železnic, státní organizace

A. Objeto del procedimiento principal

En el procedimiento principal, el Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Organismo regulador del acceso a la infraestructura de transportes; en lo sucesivo, «Organismo regulador») examina la legalidad de los requisitos de acceso de las empresas ferroviarias a los puntos de carga y descarga (según se definen más abajo).

B. Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

1. La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2012/34¹ y del artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»).

¹ Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (en lo sucesivo, «Directiva 2012/34»).

2. La presente petición ha sido planteada con arreglo al artículo 267 TFUE por el Organismo regulador, el cual, según la jurisprudencia,² tiene la consideración de «órgano jurisdiccional» en el sentido de dicha disposición, por los siguientes motivos:

- a) El Organismo regulador ha sido creado en virtud de una Ley,³ como organismo permanente. El Organismo regulador es un organismo administrativo central que, al ejercer sus competencias, es independiente, actúa imparcialmente y está sometido únicamente a las leyes y a otras normas jurídicas. Tiene al frente a un Presidente que es independiente del Gobierno y de cualquier otra autoridad de Derecho público y puede ser cesado en los términos establecidos por la Ley. Las resoluciones del Presidente del Organismo regulador quedan sujetas únicamente a revisión judicial.
- b) El procedimiento ante el Organismo regulador se tramita con arreglo al Código de procedimiento administrativo.⁴ En el ámbito del procedimiento, las partes pueden hacer valer sus derechos e intereses jurídicos, presentar prueba y alegaciones, solicitar la práctica de pruebas y pronunciarse sobre las solicitudes y pruebas de las otras partes, así como sobre el material que constituya el fundamento de la resolución, garantizando así el principio de contradicción en el procedimiento. El Organismo regulador está obligado a fijar todas las circunstancias relevantes para garantizar la protección del interés público.
- c) Según la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de noviembre de 2012, *Westbahn Management*, C-136/11, EU:C:2012:740, apartados 26 a 31, también es un órgano jurisdiccional a efectos del artículo 267 TFUE la *Schienen-Control Kommission*, el organismo regulador austríaco, constituido también con arreglo del artículo 55 de la Directiva 2012/34.

² Sentencias del Tribunal de Justicia de 14 de junio de 2007, *Häupl*, C-246/05, EU:C:2007:340, apartado 16; de 18 de octubre de 2007, *Österreichischer Rundfunk*, C-195/06, EU:C:2007:613, apartado 19; así como de 10 de diciembre de 2009, *Umweltanwalt von Kärnten*, C-205/08, EU:C:2009:767, apartado 35.

³ Zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (Ley n.º 320/2016 sobre el Organismo regulador del acceso a la infraestructura de transportes).

⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (Ley n.º 500/2004 por la que se aprueba el Código de procedimiento administrativo; en lo sucesivo, «Código de procedimiento administrativo»).

C. Cuestiones prejudiciales

1. ¿Constituye el *punto de carga y descarga en el transporte de mercancías*, junto con la vía unida al mismo, una parte de la infraestructura ferroviaria en el sentido del artículo 3, punto 3, de la Directiva 2012/34?
2. ¿Puede el administrador de infraestructuras, conforme a la Directiva 2012/34, modificar en cualquier momento, en perjuicio de los operadores, el importe de los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria o de las instalaciones de servicio?
3. ¿Es vinculante la Directiva 2012/34 para la autoridad estatal Správa železnic (administrador ferroviario, República Checa), con arreglo al artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea?
4. ¿Pueden considerarse discriminatorias las normas establecidas en la declaración sobre la red cuando sean incompatibles con las disposiciones del Derecho de la Unión que la Správa železnic esté obligada a observar?

D. Hechos y argumentos de las partes del procedimiento principal

1. La sociedad CityRail a.s.⁵ interpuso recurso ante la Správa železnic⁶ solicitando que se examinara la declaración sobre la red⁷ y, en concreto, el documento denominado Popis zařízení služeb (descripción de instalaciones de servicio; en lo sucesivo, «la Descripción») en la redacción vigente a partir del 1 de abril de 2020.⁸ En el recurso, CityRail alegó que las normas establecidas en la

⁵ La sociedad CityRail a.s. (en lo sucesivo, «CityRail») es un candidato en el sentido del artículo 3, punto 19, de la Directiva 2012/34. Otro candidato que expuso su postura al Organismo regulador, pasando así a participar en el procedimiento, es la sociedad ČD Cargo, a.s.

⁶ Administrador de infraestructuras y explotador de la instalación de servicio en el sentido del artículo 3, puntos 2 y 12, de la Directiva 2012/34, así como, simultáneamente, la entidad responsable de la adjudicación de capacidad de la infraestructura ferroviaria en el sentido de la zákon č. 266/1994 Sb, o drahách (Ley n.º 266/1994 sobre ferrocarriles; en lo sucesivo, «Ley sobre ferrocarriles»).

⁷ El concepto «declaración sobre la red», mencionado en el artículo 27 de la Directiva 2012/34, es el equivalente del concepto «prohlášení o dráze» (comunicado sobre el estado de la red ferroviaria), utilizado en las disposiciones jurídicas checas.

⁸ Esta Descripción es un elemento de la declaración sobre la red, según el artículo 33, apartado 1, letra l), de la Ley sobre ferrocarriles y el artículo 27 y el punto 6 del anexo IV de la Directiva 2012/34. Conforme al apartado 33, apartado 6, de la Ley sobre ferrocarriles y al artículo 5 del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2017, relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos (en lo sucesivo, «Reglamento 2017/2177»). La Descripción puede constituir un documento independiente, al que la declaración sobre la red únicamente reenvía.

Descripción eliminan prácticamente la competencia en el mercado de los envíos individuales en el transporte de mercancías.

2. En ese contexto, las normas controvertidas que figuran en la Descripción se pueden resumir del siguiente modo:

- a) Los puntos de carga y descarga se definen como superficies de explotación elevadas (por encima de las vías) y no elevadas (al nivel de las vías), contiguas a las vías, construidas para la carga de mercancías, así como las vías adyacentes a los puntos de carga y descarga, si bien los puntos de carga y descarga se han recogido en la Descripción con arreglo al punto 2 del anexo II de la Directiva 2012/34.
- b) La Správa železnic, en vez de adjudicar la capacidad con arreglo al Reglamento 2017/2177, introdujo la reserva de capacidad para un uso a largo plazo. La reserva de capacidad, su renuncia y el uso de los puntos de carga y descarga son gratuitos.
- c) Casi toda la capacidad de los puntos de carga y descarga se reserva, con independencia de su uso efectivo, hasta el viernes, cuando se confirma / se libera y se pone a disposición de otras entidades para la siguiente semana (48 horas — 9 días antes). Ello supone que quede prácticamente excluido para otros operadores el acceso a sucesivas reservas a largo plazo y a reservas *ad hoc*. A menudo, la reserva de capacidad se efectúa a favor de un operador individual, que solicita la adjudicación de la capacidad y que tiene asignada la capacidad de la infraestructura inherente a aquella (para la carga y descarga de los vagones de los trenes)
- d) La Správa železnic se reservó el derecho a modificar el precio (imponer una tasa), mediante la publicación de cambios en la Descripción, con una antelación mínima de un mes.

3. La Správa železnic motiva el establecimiento de estas normas del siguiente modo:

- No es posible determinar con un año de antelación los días concretos de llegada y salida de vagones en el marco de una descarga.

- La intervención mediante estas normas por parte del organismo regulador dará lugar a distorsiones del mercado. Ciertamente, el Reglamento 2017/2177 no prevé el concepto de la reserva de capacidad de las instalaciones de servicio, pero si el Organismo regulador prohíbe las reservas, la capacidad se adjudicará con arreglo a las mismas normas y desaparecerá la posibilidad de que aquella sea utilizada por otros operadores en caso de renuncia (falta de confirmación) con una antelación de una semana. Aunque la Správa železnic pueda intentar coordinar la

adjudicación de capacidad, conforme al artículo 10, apartado 1, del Reglamento 2017/2177, no puede retirar la capacidad una vez que esta se haya adjudicado.

- No existe un fundamento jurídico para imponer sanciones a los candidatos.

- La Správa železnic tiene derecho, en caso de que sea necesario, a modificar la Descripción, ya sea con arreglo al artículo 27, apartado 3, de la Directiva 2012/34 o a las disposiciones del Derecho nacional.

E. Consideraciones del Organismo regulador

1. El Organismo regulador alberga dudas, ante todo, respecto de si la calificación de los puntos de carga y descarga como instalaciones de servicio en el sentido del punto 2 del anexo II de la Directiva 2012/34 es conforme con dicha Directiva.

2. Asimismo, el Organismo regulador considera que tiene lugar un trato discriminatorio, puesto que la Správa železnic ha introducido el concepto de «reserva de capacidad de las instalaciones de servicio», sin incluir, de forma contraria al artículo 11 del Reglamento 2017/2177, el objetivo de lograr un uso eficiente de la capacidad disponible y, además, de forma contraria al artículo 7, apartado 2, de dicho Reglamento, sin garantizar la coherencia de la capacidad asignada en las infraestructuras [ferroviarias] y de las instalaciones de servicio.

3. Asimismo, el Organismo regulador ha llegado a la conclusión de que resulta difícil ordenar la imposición de sanciones por la no utilización de la capacidad de las instalaciones de servicio, ni establecer cánones por la utilización de esas instalaciones, a la luz del artículo 31, apartado 7, de la Directiva 2012/34.

4. El Organismo regulador aplicó una medida cautelar, en virtud de la cual ordenó la inaplicación de algunas disposiciones de la Descripción, puesto que las entidades interesadas ya están sufriendo actualmente un daño grave.

F. Marco jurídico y motivación de la primera cuestión prejudicial

1. Los requisitos de acceso a la infraestructura ferroviaria se regulan en la sección 3 de la Directiva 2012/34 de forma diferente a los de acceso a las instalaciones de servicio previstos en el artículo 13, apartados 2 a 8, de la Directiva 2012/34 y en el Reglamento 2017/2177. Si los puntos de carga y descarga se calificasen de infraestructura ferroviaria y no de instalaciones de servicio, no resultaría aplicable a la Descripción el punto 6 del anexo IV de la Directiva 2012/34 y la totalidad de la Descripción debería incluirse directamente en la declaración sobre la red.

2. Conforme al artículo 3, punto 3, en relación con el anexo I de la Directiva 2012/34, la infraestructura ferroviaria comprende «los andenes [...] de

mercancías, incluidos los situados en estaciones de viajeros y en terminales de carga», si bien no se han definido los citados andenes.

3. El Organismo regulador, aplicando una interpretación finalista, es partidario de reconocer que el objetivo de las disposiciones de la citada Directiva es incluir en la infraestructura ferroviaria todos los puntos destinados a la carga y descarga de mercancías y no solo los andenes, entendidos en un sentido restrictivo como una plataforma elevada. No hay fundamento para tratar de forma distinta los puntos de carga y descarga en función de si están o no elevados.

4. Por otro lado, los puntos de carga y descarga son parte de las estaciones ferroviarias y pueden ser también parte de terminales de carga, que están incluidas entre las instalaciones de servicio con arreglo al punto 2 del anexo II de la Directiva 2012/34.

5. El Organismo regulador es partidario de considerar que también las vías adyacentes, destinadas a la carga y descarga, que forman parte de los puntos de carga y descarga, pese a ser una parte de la estación o de la terminal de carga, constituyen infraestructura ferroviaria en el sentido del anexo I de la Directiva 2012/34, que incluye en esta infraestructura también las vías *auxiliares*.

6. Además, según el artículo 31 de la Directiva 2012/34, el coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario constituye la base para fijar los cánones por acceso mínimo. Al calcularse los costes directos en el conjunto de la red no se incluye la parte de los costes de mantenimiento y renovación de infraestructuras civiles que no sea directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario.⁹ Durante la carga y descarga, pueden surgir costes relacionados con la contaminación o el desgaste de los andenes y las vías de acceso. Por ello, en caso de que se califiquen los puntos de carga y descarga como elementos de la infraestructura ferroviaria, sería necesario, para la recaudación de los cánones, interpretar el concepto de servicio ferroviario para que incluya también el propio proceso de carga y descarga.

7. El Organismo regulador hace referencia a la sentencia del Tribunal de Justicia, de 10 de julio de 2019, *WESTbahn Management*, C-210/18, EU:C:2019:586, con arreglo a la cual son un elemento de la infraestructura ferroviaria los «andenes de viajeros», citados en el mismo punto del anexo I de la Directiva 2012/3, al igual que los andenes de mercancías.

8. Disposiciones del Derecho nacional. Con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra k), de la Orden n.º 76/2017¹⁰ los puntos de carga y descarga destinados al

⁹ Artículo 4, apartado 1, letra o), del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/909 de la Comisión, de 12 de junio de 2015, relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

¹⁰ Vyhláška Ministerstva dopravy č. 76/2017 Sb., o obsahu a rozsahu služeb poskytovaných dopravci provozovatelem dráhy a provozovatelem zařízení služeb [orden del Ministerstvo dopravy (Ministerio de Transporte) n.º 76/2017 sobre el objeto y el alcance de los servicios

transporte de mercancías son partes operativas de la estación ferroviaria, la cual, según el artículo 2, apartado 9, de la Ley sobre los ferrocarriles, es una instalación de servicio.

G. Marco jurídico y motivación de la segunda cuestión prejudicial

1. Como se ha señalado anteriormente, la Správa železnic tiene derecho a modificar la tarifa cero del canon por la utilización de los puntos de carga y descarga prevista en la Descripción con una antelación mínima de un mes. Por ello, ese cambio durante el período de validez del horario de servicio, sin elaborar una metodología de las normas y las tablas de cálculo, tendría efectos financieros para todos los candidatos: empresas ferroviarias, entidades adjudicadoras de servicios públicos, agencias de transporte, operadores de transporte y operadores de transporte intermodal.

2. Respecto del contenido, de la publicación y de las modificaciones de la Descripción, debido a que esta constituye una parte de la declaración sobre la red, resulta aplicable el artículo 27 de la Directiva 2012/34, que no debe interpretarse de forma tan amplia que permita que la declaración sobre la red pueda cambiarse sin limitaciones, en caso de que fuera necesario, en detrimento de los operadores, como considera la Správa železnic. Conforme a esa disposición, la declaración sobre la red se publicará como mínimo cuatro meses antes de que finalice el plazo de solicitudes de capacidad de infraestructura.

3. En este contexto, además, desde el punto de vista de garantizar la transparencia, la previsibilidad y la seguridad jurídica adquieren importancia los considerandos 44 y 52 de la citada Directiva, el punto 2 del anexo I, el artículo 30, apartado 2, y el punto 2 del anexo V de la Directiva 2012/34.

4. La aprobación de cánones por la utilización de los puntos de carga y descarga también puede considerarse la aprobación de elementos esenciales del sistema de cánones y, a este respecto, debería resultar aplicable el plazo establecido en el artículo 32, apartado 6, de la Directiva 2012/34 (publicación con una antelación mínima de tres meses antes de la publicación de la declaración sobre la red).

5. Disposiciones del Derecho nacional. Conforme al artículo 33, apartado 1, de la Ley sobre los ferrocarriles, la Správa železnic, como entidad responsable de la adjudicación de capacidad, elaborará la declaración sobre la red y la publicará doce meses antes de la entrada en vigor del horario de servicio, y permitirá que las personas interesadas manifiesten sus posturas al menos treinta días antes de dicha publicación. Conforme al apartado 5 de este mismo artículo, en caso de modificación de la declaración sobre la red, la entidad responsable de la

prestados al operador por el administrador de la infraestructura ferroviaria y el explotador de instalaciones de servicio].

adjudicación de capacidad, publicará nuevamente ese cambio. La Ley sobre los ferrocarriles no concede a las personas interesadas la posibilidad de pronunciarse sobre dicha modificación antes de su publicación.

H. Marco jurídico y motivación de la tercera cuestión prejudicial

1. Según el Organismo regulador, la calificación de los puntos de carga y descarga como instalaciones de servicio refleja una transposición incorrecta de la Directiva 2012/34. A este respecto, ¿puede el Organismo regulador oponer la eficacia directa de la Directiva 2012/34 frente a la Správa železnic, al tiempo que la sociedad CityRail puede invocar frente a Správa železnic la eficacia directa de esa Directiva cuando, a resultas de su inaplicación, se viera limitado el derecho de esa sociedad a tener garantizado el acceso a los puntos de carga y descarga?

2. El Organismo regulador señala el apartado 18 de la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1990, Foster, C-188/89, EU:C:1990:313, y expone que la Správa železnic está sometida al Estado y a su control, lo que da lugar a que se cumplan los requisitos determinados en el apartado 18 de dicha sentencia y que la Správa železnic puede ser tratada como Estado a efectos del artículo 288 TFUE.

3. Sin embargo, no resulta claro para el Organismo regulador si la Správa železnic tiene la obligación de aplicar la Directiva 2012/34 o si, por el contrario, queda vinculada por cómo ha sido incorporada la Directiva al Derecho nacional. La respuesta a esta pregunta incidirá sobre la apreciación del Organismo regulador respecto de si la Správa železnic ha vulnerado la Ley.

4. Disposiciones del Derecho nacional. Správa železnic fue creada en virtud de la zákon 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy a státní organizaci Správa železniční dopravní cesty [Ley n.º 77/2002 sobre la sociedad anónima České dráhy y el organismo estatal Správa železnic dopravní cesty (administrador de las vías férreas de transporte)], con arreglo a la cual el Estado responde de las obligaciones de Správa železnic, Správa železnic únicamente gestiona el patrimonio del Estado, el Gobierno nombra y cesa a los miembros del órgano de administración de Správa železnic y esta desarrolla su actividad en aras del interés público (la administración de las vías de transporte ferroviario).

I. Marco jurídico y motivación de la cuarta cuestión prejudicial

1. Con arreglo al artículo 56 de la Directiva 2012/34 y según el artículo 34e, apartado 1, de la Ley sobre los ferrocarriles, el Organismo regulador está facultado únicamente para examinar la conformidad de la declaración sobre la red con la Ley sobre los ferrocarriles, pero no con las disposiciones del Derecho de la Unión que resulten directamente aplicables.

2. A juicio del Organismo regulador, en caso de respuesta afirmativa a las cuestiones prejudiciales primera y tercera, la declaración sobre la red deberá

considerarse incompatible con la Directiva 2012/34 y, al mismo tiempo, no será en principio contraria a la Ley sobre los ferrocarriles, con la excepción del artículo 33, apartado 1, de dicha Ley, que exige que las normas que se establezcan no sean discriminatorias.

3. El objetivo del mencionado artículo 56 se cumpliría si el Organismo regulador pudiera declarar que las normas que figuran en la declaración sobre la red son discriminatorias en el supuesto de que sean incompatibles con las disposiciones del Derecho de la Unión que resulten directamente aplicables.

DOCUMENTO DE TRABAJO