

Asunto C-60/20

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

5 de febrero de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Administratīvā apgabaltiesa (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo) (Letonia)

Fecha de la resolución de remisión:

30 de enero de 2020

Parte recurrente:

VAS «Latvijas dzelzceļš»

Parte recurrida:

Valsts dzelzceļa administrācija (Administración nacional de ferrocarriles)

LA ADMINISTRATĪVĀ APGABALTIESA (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo)

[omissis]

RESOLUCIÓN

[omissis]

30 de enero de 2020

[omissis] [composición del tribunal]

[omissis]

examinó en audiencia pública el recurso de apelación interpuesto por VAS «Latvijas Dzelzceļš» contra la sentencia de la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo) de 25 de enero de 2019, en el litigio contencioso administrativo iniciado mediante el recurso de anulación interpuesto por VAS «Latvijas Dzelzceļš» contra la resolución de la Valsts dzelzceļa administrācija (Administración nacional de ferrocarriles; [en lo sucesivo, «Administración»]) [omissis] de 5 de diciembre de 2017.

declara*Antecedentes de hecho*

[1] La recurrente, VAS «Latvijas Dzelzceļš», ha arrendado desde 2002 el edificio del depósito de locomotoras de Ventspils [*omissis*], del que es propietaria (en lo sucesivo, «edificio del depósito de Ventspils»), a un tercero, AS «Baltijas Ekspresis».

El 20 de junio de 2016, la recurrente renovó el contrato de arrendamiento de inmueble no residencial (en lo sucesivo, «contrato de arrendamiento») con AS «Baltijas Ekspresis», en relación con el arrendamiento del inmueble no residencial constituido por el edificio del depósito de Ventspils y las partes del terreno correspondientes.

En 2017, la recurrente, en su condición de administradora de la infraestructura ferroviaria pública, precisó utilizar las instalaciones para sus propias necesidades (almacenar material rodante para el mantenimiento de la infraestructura). En consecuencia, mediante carta de 5 de septiembre de 2017 [*omissis*] la recurrente notificó a AS «Baltijas Ekspresis» la resolución del contrato de arrendamiento.

El 18 de septiembre de 2017, AS «Baltijas Ekspresis» presentó ante la Administración una reclamación por infracción de la competencia y discriminación. Según la reclamación, la facultad discrecional de la recurrente había ocasionado una discriminación contra AS «Baltijas Ekspresis» en su condición de transportista y operador de una instalación de servicio, concretamente al obstaculizar el funcionamiento eficaz y racional y el acceso al servicio. AS «Baltijas Ekspresis» es un operador activo en el mercado del transporte ferroviario de mercancías desde hace 20 años. AS «Baltijas Ekspresis» afirma que utiliza los locales del depósito de Ventspils como instalación de servicio, en el sentido del artículo 1, punto 26, de la Dzelzceļa likums (Ley de ferrocarriles). En los locales arrendados, AS «Baltijas Ekspresis» realiza un autosuministro de servicios, a saber, el mantenimiento técnico de las locomotoras, el mantenimiento del comportamiento térmico de las locomotoras en las vías de apartado entre dos asignaciones, la organización de los servicios de permanencia respecto a la arena y al agua de uso industrial para las necesidades de preparación y equipamiento de las locomotoras, que se consideran servicios que ha de prestar un explotador de instalaciones de servicio.

Habida cuenta de las consideraciones anteriores, en la reclamación de AS «Baltijas Ekspresis» se solicitaba a la Administración que pusiera fin al comportamiento de la recurrente, que podía comprometer la continuidad de la actividad de la instalación de servicio.

Tras examinar dicha reclamación, mediante resolución [*omissis*] de 5 de diciembre de 2017 (en lo sucesivo, «resolución controvertida»), la Administración ordenó a la recurrente que garantizara el acceso al edificio del depósito de

Ventspils como instalación de servicio y a los servicios prestados en él, previstos en el artículo 12.¹, apartado 2, puntos 5 y 6, de la Ley de ferrocarriles (acceso a las instalaciones de mantenimiento y a otras instalaciones técnicas, incluidas las instalaciones de lavado y limpieza del material rodante ferroviario).

- [2] Esa resolución se basa en una apreciación fáctica según la cual el edificio del depósito de Ventspils está técnicamente adaptado para la reparación y el mantenimiento técnico de locomotoras. Esta circunstancia se estima suficiente para considerar que el edificio del depósito de Ventspils es una instalación de servicio, puesto que el artículo 1, punto 26, de la Ley de ferrocarriles define la instalación de servicio como el terreno, los edificios y el equipo, dispuestos especialmente, en su totalidad o en parte, para permitir la prestación de uno o varios de los servicios mencionados en dicha Ley.

Por otro lado, el autosuministro de servicios, definido en el artículo 3, punto 8, del Reglamento de Ejecución 2017/2177 de la Comisión Europea, 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»), también debe considerarse prestación de servicios. Según la resolución controvertida, carece de relevancia que, en los locales arrendados, AS «Baltijas Ekspresis» solo lleve a cabo actividades para sí misma. Esta circunstancia no desvirtúa el hecho de que en los locales se lleva a cabo autosuministro de servicios. Dado que AS «Baltijas Ekspresis» realiza autosuministro de servicios en el edificio del depósito de Ventspils, la interrupción de la actividad de la instalación de servicio debe analizarse teniendo en cuenta las normas que limitan el derecho del prestador de servicios a cerrar una instalación de servicio.

En virtud del artículo 12.², apartado 8, de la Ley de ferrocarriles, el acceso a la instalación de servicio y a los servicios prestados en ella se ha de garantizar durante al menos dos años después de que la instalación haya dejado de utilizarse. El cierre de la instalación de servicio solo puede tener lugar una vez expirado el mencionado período de dos años. Por consiguiente, la recurrente está sujeta a la obligación de garantizar el acceso al edificio del depósito de Ventspils como instalación de servicio y a la obligación de garantizar el acceso a los servicios prestados en dichos locales.

- [3] La recurrente interpuso recurso ante la Administratīvā rajona tiesa solicitando la anulación de la resolución controvertida.

En el recurso se señalaba que AS «Baltijas Ekspresis» no había arrendado los locales del edificio del depósito de Ventspils como instalación de servicio. Además, AS «Baltijas Ekspresis» no estaba registrada como explotador de instalación de servicio ni cuando se celebró el contrato de arrendamiento ni cuando se notificó la resolución de ese contrato. Se afirmaba que la Administración interpretaba erróneamente los conceptos de «instalación de servicio» y de «autosuministro de servicios» y aplicaba incorrectamente el artículo 12.², apartados 7 y 8, de la Ley de ferrocarriles.

La recurrente sostenía que el concepto de «instalación de servicio», en el sentido de la 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, incluye el lugar en el que se prestan servicios a varias empresas ferroviarias. No puede calificarse de instalación de servicio cualquier lugar en el que se ejerzan determinadas actividades económicas.

Alegaba que no procedía considerar que las operaciones realizadas por AS «Baltijas Ekspresis», que la Administración califica de autosuministro de servicios, confirmaran la existencia de una prestación de servicios.

El artículo 3, punto 8, del Reglamento 2017/2177 contiene una definición del concepto de «autosuministro de servicios». El tenor de esta disposición indica que se trata de una situación en la que una empresa ferroviaria solicita utilizar un local de autosuministro de servicios que está bajo el control de otra empresa. En cambio, cuando una empresa realiza actividades de mantenimiento en un bien de la infraestructura ferroviaria que es de su propiedad o que ella gestiona, el ejercicio de tales actividades no puede considerarse autosuministro de servicios. Habida cuenta que la Administración utilizó indebidamente los conceptos de instalación de servicio y de autosuministro de servicios, la consiguiente conclusión —la procedencia de aplicar las disposiciones que limitan el cierre de la instalación de servicio— es asimismo infundada.

[Según la recurrente], la Administración yerra al considerar que está facultada para obligar a la recurrente a garantizar el acceso a los servicios en la instalación de que se trata. Hace mucho tiempo que la recurrente no presta servicios en el edificio del depósito de Ventpils, puesto que el inmueble está alquilado a AS «Baltijas Ekspresis». Por consiguiente, la Administración no puede imponer a la recurrente obligaciones que incumben a un explotador de instalación de servicio.

- [4] Mediante sentencia de 25 de enero de 2019, la Administratīvā rajona tiesa desestimó el recurso de la recurrente.

En su sentencia, ese tribunal declaró que la recurrente debía ser considerada un explotador de instalación de servicio, ya que era responsable de su administración. Asimismo, consideró que el edificio del depósito de Ventpils era apto para prestar servicios de mantenimiento. Por consiguiente, el citado tribunal llegó a la conclusión de que la Administración había aplicado acertadamente el artículo 12.², apartado 8, de la Ley de ferrocarriles al imponer a la recurrente la obligación de garantizar el acceso a la instalación de servicio y a los servicios prestados en ella.

- [5] La recurrente interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia.

En el recurso de apelación, la recurrente alega que el tribunal de primera instancia concluyó erróneamente que la recurrente era un explotador de una instalación de servicio. Afirma que ese tribunal se equivocó al considerar que el propietario del inmueble era el explotador de la red. Por consiguiente, el citado tribunal también

incurrió en error al concluir que la recurrente estaba sujeta a las obligaciones previstas en el artículo 12.¹, apartado 2, de la Ley de ferrocarriles.

Aduce que el tribunal de primera instancia concluyó equivocadamente que el edificio del depósito de Ventspils debía considerarse una instalación de servicio por el mero hecho de que pueden prestarse servicios en él. Entiende que ha de considerarse relevante que el local no se arrendó como instalación de servicio y que el edificio del depósito de Ventspils no estaba registrado como instalación de servicio en la declaración sobre la red.

Añade que la Administración y el tribunal de primera instancia también incurrieron en error al declarar que AS «Baltijas Ekspresis» realiza autosuministro de servicios en el local arrendado.

La recurrente adjuntó al recurso de apelación una solicitud de que se remitiera una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La recurrente solicitaba que se plantearan cuestiones acerca del modo en que debían entenderse los conceptos de «instalación de servicio», de «explotador de la instalación de servicio» y de «autosuministro de servicios», definidos en la Directiva 2012/34. Además, la recurrente solicitaba que se aclarara si la obligación del explotador de la instalación de servicio, prevista en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2012/34, de garantizar el acceso a la instalación de servicio puede imponerse a una persona que no presta servicios de instalación de servicio. La recurrente sostiene asimismo que la resolución impugnada limita las posibilidades de utilizar su propiedad, lo que le ocasiona pérdidas.

- [6] En su escrito de contestación, la Administración indica que la resolución impugnada contiene elementos que permiten concluir que el edificio del depósito de Ventspils es una instalación de servicio. En el presente asunto, la limitación de los derechos del propietario del inmueble se basa en el artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34/UE, cuyo contenido recoge el artículo 12.², apartados 7 y 8, de la Ley de ferrocarriles. Por lo tanto, no existen dudas de que la limitación de los derechos está justificada. Según la Administración, tampoco existen dudas en cuanto a la interpretación de la normativa. Por consiguiente, solicita que se deniegue la petición de [la recurrente] de que se planteen cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
- [7] En sus alegaciones escritas, AS «Baltijas Ekspresis» aduce que el recurso de la recurrente es infundado. El edificio del depósito de Ventspils debe considerarse una instalación de servicio en la que, como explotador de la instalación, AS «Baltijas Ekspresis» presta servicios correspondientes a una instalación de servicio. Alega que la recurrente concibió arbitrariamente criterios para determinar la existencia de una instalación de servicio que no están previstos en la Directiva 2012/34. Las disposiciones de dicha Directiva y las de la Ley de ferrocarriles tienen por objeto y finalidad limitar la posibilidad de denegar el acceso a las instalaciones de servicio. Por lo tanto, no procede que la apgabaltiesa se dirija al Tribunal de Justicia de la Unión Europea y le plantee cuestiones

prejudiciales. Puede ponerse fin a la actividad de instalación de servicio cuando esta no se utilice durante al menos dos años consecutivos. Según AS «Baltijas Ekspressis», no cabe duda alguna sobre la interpretación del artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34, es decir, que, antes de nada, debe constatarse que la instalación de que se trata no se haya utilizado durante al menos dos años consecutivos antes de decidir su cierre. Por consiguiente, no aprecia la necesidad de plantear las cuestiones de que se trata al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Normas jurídicas aplicables al litigio

Derecho de la Unión Europea

[8] Artículos 3, 11, 12 y 13, apartados 2 y 6, de la Directiva 2012/34.

Artículos 3, punto 9, y 15, apartados 5 y 6, del Reglamento 2017/2177.

Derecho letón

[9] El artículo 1, puntos 26 y 27, de la Ley de ferrocarriles [*omissis*] establece que dicha Ley utiliza los siguientes términos:

26) instalación de servicio: la instalación (incluido el terreno, los edificios y el equipo) dispuesta especialmente, en su totalidad o en parte, para permitir la prestación de uno o varios de los servicios mencionados en el artículo 12.¹, apartados 2, 3 y 4, de la presente Ley;

27) explotador de la instalación de servicio: cualquier empresario o departamento de este responsable de la gestión de una o varias instalaciones de servicio o de la prestación a empresas ferroviarias, de uno o varios de los servicios mencionados en el artículo 12.¹, apartados 2, 3 y 4, de la presente Ley.

El artículo 12.¹, apartado 2, de la Ley de ferrocarriles dispone que los explotadores de instalaciones de servicio garantizarán a todos los transportistas, de forma no discriminatoria, el acceso (incluido el acceso a las vías) a sus instalaciones de servicio y, en su caso, a los servicios prestados en las siguientes instalaciones:

[...]

5) instalaciones de mantenimiento, a excepción de las instalaciones de mantenimiento pesado dedicadas a otros tipos de material rodante que requieran instalaciones específicas;

6) otras instalaciones técnicas, incluidas las instalaciones de lavado y limpieza del material rodante ferroviario.

El artículo 12.², apartado 7, de la Ley de ferrocarriles dispone que, cuando una de las instalaciones de servicio contempladas en el artículo 12.¹, apartado 2, de dicha Ley no se haya utilizado durante al menos dos años consecutivos y un transportista hubiera manifestado al explotador de dicha instalación su interés, basado en necesidades demostradas, en tener acceso a ellas, el propietario hará público que la explotación de la instalación se pone en alquiler o arrendamiento financiero, en su totalidad o en parte, para la prestación de servicios, a menos que el explotador de dicha instalación demuestre que ningún transportista puede usarla debido a las transformaciones que se están realizando en ella.

El artículo 12.², apartado 8, de la Ley de ferrocarriles establece que, si una de las instalaciones a que se refiere el artículo 12.¹, apartado 2, de dicha Ley no se utiliza durante al menos dos años consecutivos, su propietario podrá hacer público que la totalidad o parte de la instalación de servicio se pondrá en régimen de alquiler, de arrendamiento financiero o de cesión. Si en un plazo de tres meses a partir de la publicación no recibe ofertas, el explotador de la instalación estará autorizado para cerrarla, previa notificación, con al menos tres meses de antelación, a la Administración nacional de ferrocarriles y al administrador de las infraestructuras ferroviarias públicas.

Motivos por los que existen dudas acerca de la interpretación de la normativa de la Unión Europea

- [10] La Ley de ferrocarriles (en su versión aplicable a partir del 10 de marzo de 2016) contiene la regulación que figura en la Directiva 2012/34. Las disposiciones de la Ley de ferrocarriles reproducen el contenido de dicha Directiva. Por consiguiente, la aplicación de las disposiciones de la Ley de ferrocarriles implica también, en esencia, la interpretación de las disposiciones de la Directiva 2012/34.

En lo que atañe al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios vinculados al transporte ferroviario, la Comisión Europea adoptó el Reglamento 2017/2177, aplicable desde el 1 de junio de 2019. La adopción del Reglamento 2017/2177 confirma que la Unión Europea ha reconocido que el acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios vinculados al transporte ferroviario requiere que exista una regulación uniforme en toda la Unión Europea. Aunque la resolución [controvertida] se adoptó antes de la fecha de entrada en vigor del Reglamento 2017/2177, sus efectos prácticos continúan también en la actualidad, es decir, en una situación en la que el Reglamento 2017/2177 ya está en vigor. Dado que la resolución del fondo del litigio afecta principalmente a una situación prospectiva, la aplicación del Reglamento 2017/2177 se justifica también a efectos de analizar el contenido de la resolución adoptada por la Administración.

- [11] La Administratīvā apgabaltiesa señala que, en la parte dispositiva de la resolución impugnada, la Administración impuso a la recurrente: 1) garantizar el acceso al edificio del depósito de Ventspils como instalación de servicio; 2) garantizar el acceso a los servicios prestados en el edificio del depósito de Ventspils.

La recurrente es propietaria del edificio del depósito de Ventspils. Consta que el edificio del depósito de Ventspils no se alquiló como instalación de servicio, atendiendo al contenido del contrato de arrendamiento, y que tampoco se mencionó en la declaración sobre la red como instalación de servicio cuando se celebró el contrato de arrendamiento, el 20 de junio de 2016, ni en el momento de la notificación unilateral de la finalización de la relación de arrendamiento. Las relaciones de arrendamiento se remontan al período anterior a la adhesión de la República de Letonia a la Unión Europea. El contrato de arrendamiento renovado, firmado el 20 de junio de 2016, preveía que el local se arrendaría a AS «Baltijas Ekspresis» para uso como espacio de oficina y para realizar actividades económicas (cláusula 1.2 del contrato). La expiración del contrato de arrendamiento se fijó en el 30 de abril de 2028. Por su lado, la cláusula 7.3.7 del contrato establecía que la recurrente disponía de un derecho unilateral de resolución del contrato de arrendamiento en caso de necesidad imprevista de disponer de los locales para atender sus propias necesidades.

El 5 de septiembre de 2017, la recurrente notificó a AS «Baltijas Ekspresis» la resolución unilateral del contrato de arrendamiento. AS «Baltijas Ekspresis» afirmó que el edificio del depósito de Ventspils era una instalación de servicio únicamente después de haber recibido la notificación de la resolución del contrato de arrendamiento. En consecuencia, con anterioridad a ese momento, el edificio de depósito de Ventspils no se había considerado instalación de servicio en las relaciones arrendaticias y AS «Baltijas Ekspresis» no había ejercido previamente las actividades que caracterizan los servicios disponibles en una instalación de servicio.

La resolución controvertida se adoptó en el marco de la reclamación de AS «Baltijas Ekspresis» contra la decisión de la recurrente de poner fin a la relación de arrendamiento. La recurrente es una empresa responsable de la administración de la infraestructura ferroviaria. Por consiguiente, la recurrente no presta servicios, sino que asume obligaciones de mantenimiento de la infraestructura ferroviaria.

Consta que la recurrente manifestó la voluntad de utilizar en el futuro el edificio del depósito de Ventspils para almacenar material rodante ferroviario (vagones). Ello significa que, en el caso de autos, la extinción de la relación de arrendamiento con AS «Baltijas Ekspresis» puede dar lugar a que, en lo sucesivo, la recurrente no pueda utilizar el edificio del depósito de Ventspils para su actividad económica, incluido el mantenimiento de locomotoras utilizadas para el transporte de mercancías.

Todas estas consideraciones demuestran que el litigio versa sobre el uso futuro de las instalaciones del edificio del depósito de Ventspils. El organismo regulador debe apreciar si está justificado imponer una relación de arrendamiento forzoso que garantice los intereses de AS «Baltijas Ekspresis» o permitir a la recurrente utilizar dicho lugar para fines ajenos a la prestación de servicios.

La Administratīvā apgabaltiesa señala asimismo que, mientras dure el proceso, la resolución controvertida garantiza la continuidad obligatoria de la relación de arrendamiento con AS «Baltijas Ekspresis», es decir, que la relación de arrendamiento entre dicha empresa y la recurrente continúa de manera forzosa.

- [12] Según la recurrente, se debería preguntar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entre otras cuestiones, si el edificio del depósito de Ventspils debe considerarse una instalación de servicio, teniendo en cuenta que los locales de dicho inmueble se arrendaron para otros fines y que la declaración sobre la red no los mencionaba como instalación de servicio.

El artículo 3, punto 11, de la Directiva 2012/34/UE dispone que una instalación de servicio es la instalación, incluido el terreno, los edificios y el equipo, dispuesta especialmente, en su totalidad o en parte, para permitir la prestación de uno o varios de los servicios mencionados en el anexo II, puntos 2 a 4, de dicha Directiva.

A juicio de la apgabaltiesa, se debe reconocer que el edificio del depósito de Ventspils es una instalación de servicio, en la medida en que cumple las exigencias técnicas que caracterizan dicho espacio como apto para prestar servicios.

- [13] La opinión de la apgabaltiesa según la cual el lugar de que se trata debe calificarse de instalación de servicio no queda desvirtuada por las alegaciones formuladas por la recurrente en el sentido de que AS «Baltijas Ekspresis» no publicó información sobre el hecho de que prestaba servicios a otras personas, a saber, que dicho lugar era de acceso público para la prestación de servicios[.]

Ciertamente, la designación de la instalación de servicio y la publicación de esa designación constituyen acciones que garantizan el acceso a los servicios y el uso transparente de dicho recurso. Sin embargo, en opinión de la abgabaltiesa, el hecho de que no se hayan realizado dichas acciones no permite, por sí solo, concluir que el edificio del depósito de Ventspils no constituye una instalación de servicio. La omisión de tales acciones también puede valorarse en el sentido de que se trata de un error que debe corregirse elaborando y publicando dicha información.

La constatación fáctica de la existencia de una instalación de servicio tampoco se ve afectada por el hecho de que la Administración interprete erróneamente el concepto de «autosuministro de servicios». La Administratīvā apgabaltiesa admite que AS «Baltijas Ekspresis» no lleva a cabo autosuministro de servicios en el sentido del artículo 3, apartado 8, del Reglamento 2017/2177, sino que explota las instalaciones para sus necesidades económicas. Del mismo modo, la recurrente tampoco presta servicios a otras empresas ferroviarias (al menos hasta que se adoptó la resolución [controvertida]). Todas estas circunstancias demuestran que la instalación de servicio de que se trata debe considerarse una instalación de servicio no utilizada. El arrendamiento o la reconversión de las instalaciones de

servicio no utilizadas se rigen por el artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34 y por el artículo 15 del Reglamento 2017/2177. Por consiguiente, estas circunstancias no ponen en entredicho que la normativa antes mencionada, que establece el uso continuado de las instalaciones de servicio no utilizadas, se aplica, con carácter general, al caso de autos.

- [14] La resolución controvertida se basa en el artículo 12.¹, apartado 2, de la Ley de ferrocarriles, que reproduce, en esencia, el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2012/34.

En virtud del artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2012/34, los explotadores de las instalaciones de servicio prestarán, de modo no discriminatorio, a todas las empresas ferroviarias acceso, incluido el acceso por vía férrea, a las instalaciones de servicio, así como a los servicios prestados en dichas instalaciones. Por tanto, dicha disposición prevé que el *explotador del sistema* deberá garantizar a las empresas ferroviarias el acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios prestados en esas instalaciones.

Desde 2002, la recurrente ha arrendado el edificio del depósito de Ventspils a AS «Baltijas Ekspresis», que no depende directa ni indirectamente de la recurrente. Por consiguiente, la recurrente y AS «Baltijas Ekspresis» solo están vinculadas por una relación de arrendamiento.

Según el considerando 8 del Reglamento 2017/2177, cuando una instalación pertenezca y sea llevada y gestionada por varias entidades, solo las entidades efectivamente responsables de facilitar la información y decidir sobre las solicitudes de acceso a la instalación de servicio y la utilización de los servicios ferroviarios conexos deben considerarse los explotadores de la instalación de servicio.

A juicio de la apgabaltiesa, las circunstancias de hecho del litigio confirman que la recurrente no puede ser considerada explotadora de la instalación de servicio, en la medida en que no es responsable de facilitar información ni de decidir sobre las solicitudes de acceso a los servicios prestados en el edificio del depósito de Ventspils.

- [15] Según la Administración, las obligaciones del explotador de la instalación de servicio mencionadas en el artículo 13, apartado 2, de la Directiva 2012/34 (garantizar el acceso a los servicios prestados en la instalación) se pueden imponer al propietario de un inmueble que no es el explotador de la instalación de servicio. La Administración basa su postura en el artículo 12.^[2], apartado 7, de la Ley de ferrocarriles, que en esencia corresponde al artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34. Tal interpretación de la normativa se basa en la consideración de que la finalización del arrendamiento puede conducir a la reconversión de la instalación de servicio. A su vez, según la Administración, la reconversión de la instalación de servicio solo puede efectuarse si esta no se ha utilizado durante dos años y no se han presentado ofertas de adquisición.

- [16] La apgabaltiesa señala que el tenor del artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34 no obliga al propietario de un inmueble a facilitar el acceso a los servicios prestados en la instalación.

En opinión de la apgabaltiesa, de la interpretación sistemática de la normativa tampoco se desprende que en el caso de autos se imponga al propietario del inmueble la obligación de dar acceso a los servicios.

La Directiva 2012/34 tiene por objeto, con carácter principal, garantizar el acceso no discriminatorio a los servicios. El acceso a los servicios no implica el control de una infraestructura contra la voluntad del propietario. La puesta a disposición del transportista ferroviario (en este caso, AS «Baltijas Ekspresis») de la infraestructura supone que AS «Baltijas Ekspresis» no disfruta de derechos equivalentes a los de otros transportistas a recibir servicios en ese lugar, sino que disfruta de un derecho de alquiler que no tienen los demás. Procede señalar que la relación de arrendamiento de infraestructuras constituye de hecho un derecho exclusivo. Por consiguiente, la concesión de tales derechos no equivale a un derecho a recibir servicios.

- [17] El artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34 se refiere al supuesto en que el propietario de un inmueble arrienda una instalación de servicio no utilizada a una persona distinta del explotador de la instalación, a saber, a otro arrendatario. Esta situación no es idéntica a la controvertida en el presente asunto, en el que se observa una terminación de la relación de arrendamiento entre el propietario del inmueble y el arrendatario de la instalación de servicio, que no está vinculado directa ni indirectamente al propietario del inmueble. No obstante, el análisis del tenor de esta disposición lleva también a la conclusión de que, en el contexto de la terminación de la relación de arrendamiento, el interés de la empresa de transporte ferroviario en continuar el arrendamiento debe prevalecer sobre los intereses del propietario del bien.

El artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34 no prevé que una persona que manifieste interés por el alquiler de una instalación de servicio no utilizada disfrute de un derecho absoluto de arrendamiento. Dicha disposición indica que la instalación de servicio puede arrendarse *a menos que el explotador de dicha instalación de servicio demuestre que un proceso de reconversión en curso impide su utilización por una empresa ferroviaria.*

A juicio de la apgabaltiesa, del tenor de la disposición se deduce que el explotador de una instalación de servicio puede, a pesar de que una empresa ferroviaria haya mostrado interés en hacerse cargo (tomando en arriendo) de una instalación de servicio, denegar el acceso a la instalación de servicio si demuestra que la empresa ferroviaria reconvertirá la instalación de servicio.

Procede señalar que la Directiva 2012/34/UE también indica, en su considerando 18, que cualquier entidad económica interesada en explotar dicha instalación debería poder participar en la licitación y presentar una oferta para obtener su

explotación. Ahora bien, no tendrá que lanzarse el procedimiento de licitación *si está en curso un proceso formal destinado a revocar el uso del emplazamiento para actividades ferroviarias y se piensa dedicar la instalación a fines distintos que la prestación de servicios.*

Así, el contenido del considerando 18 de la Directiva 2012/34 también indica que una empresa ferroviaria que tenga interés en hacerse cargo de una instalación de servicio no goza de un derecho prioritario a obtener acceso a dicha instalación cuando su explotador lleva a cabo una reconversión de la instalación de servicio. Por consiguiente, el tenor de estas disposiciones no fundamenta el punto de vista de la Administración según el cual solo debe atribuirse importancia al hecho de que AS «Baltijas Ekspresis» había manifestado su interés en continuar explotando dicha instalación.

El artículo 15, apartado 5, segunda frase, del Reglamento 2017/2177, que introduce precisiones a lo establecido en el artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34, dispone que el explotador puede oponerse al arrendamiento de la instalación de servicio mediante la presentación de documentos que demuestren que está en curso un proceso de reconversión iniciado antes de la manifestación de interés. En consecuencia, el tenor del artículo 15, apartado 5, del Reglamento 2017/2177 indica asimismo que el explotador de la instalación puede decidir el cierre de esa instalación concreta.

- [18] La Administración explica el tenor del artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34 en el sentido de que la disposición de que se trata solo se aplica a las situaciones en las que la reconversión haya comenzado antes de la transposición de la Directiva. La apgabaltiesa considera infundada esta interpretación de la disposición, en la medida en que no se corresponde ni con el tenor literal de dicha disposición ni con una interpretación sistemática de esta.

El artículo 15, apartado 5, del Reglamento 2017/2177 enuncia que para evaluar la situación se tendrá en cuenta si el proceso de reconversión se inició antes de la manifestación de interés, pero no da importancia a otros aspectos.

Esta norma señala que la instalación de servicio puede reconvertirse en caso necesario y que la reconversión no está supeditada al requisito de haber comenzado antes de la fecha de transposición de la Directiva 2012/34/UE.

- [19] A juicio de la apgabaltiesa, si el explotador de la instalación de servicio puede reconvertirla, no hay un argumento convincente para justificar que el propietario de la instalación tampoco pueda poner fin a la relación de arrendamiento para posteriormente reconvertir la instalación de servicio. No existe ninguna diferencia relevante entre estas situaciones, puesto que, en ambos casos, se trata del derecho del propietario de la instalación a disponer libremente de sus bienes (llevar a cabo una reconversión).

El propietario de una instalación de servicio puede tener diversas razones que indiquen objetivamente la necesidad de reconvertir la instalación. Por ejemplo,

cuando, para continuar la actividad de la instalación, sea necesario realizar una inversión importante (renovación a fondo) o cuando el propietario de la instalación de servicio precise de esta para realizar otras funciones relacionadas con el transporte ferroviario.

De conformidad con el artículo 15, apartado 5, del Reglamento 2017/2177, la persona facultada para adoptar una decisión relativa a la reconversión de una instalación de servicio únicamente deberá demostrar al organismo regulador que la reconversión se llevará a cabo. Sin embargo, esta disposición no prevé que, cuando existan pruebas que confirmen la veracidad de la intención del propietario, la Administración pueda denegar al explotador (o al propietario) de la instalación la reconversión de la instalación y obligar a arrendar los locales a una persona que haya manifestado su interés.

- [20] En resumen, la Administratīvā apgabaltiesa señala que, con carácter general, la situación jurídica puede considerarse sujeta a lo dispuesto en el artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34/ y en el artículo 15, apartados 5 y 6, del Reglamento 2017/2177. Sin embargo, estas disposiciones no permiten deducir que el propietario del inmueble no pueda notificar al arrendatario la resolución del contrato de arrendamiento debido a que desea utilizar el inmueble para sus propias necesidades.

A juicio de la apgabaltiesa, a efectos del artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34 y del artículo 15, apartados 5 y 6, del Reglamento 2017/2177, se contempla, con carácter principal, una situación ligeramente diferente, es decir, dichas disposiciones no determinan expresamente la licitud de la resolución de la relación de arrendamiento y los criterios para apreciarla.

Por consiguiente, tal normativa no es suficientemente clara en lo que respecta a los derechos que deben otorgarse a una u otra persona en los casos en los que debe examinarse la resolución de la relación de arrendamiento.

El considerando 27 de la Directiva 2012/34 indica que la normativa tiene por objeto, con carácter principal, garantizar el acceso no discriminatorio a los servicios. El arrendamiento de la infraestructura a un transportista ferroviario (en el presente asunto, AS «Baltijas Ekspresis») implica que, en este caso, el transportista no ha adquirido el derecho a recibir servicios en igualdad de condiciones frente a los otros transportistas, sino el derecho (exclusivo) a utilizar la infraestructura para atender a sus propias necesidades. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la transferencia forzosa a otra persona del control de una infraestructura restringe de manera más significativa los derechos del propietario de la infraestructura que una situación en la que debe concederse acceso a los servicios prestados en la instalación de servicio. Por consiguiente, las normas que regulan la accesibilidad de los servicios no pueden aplicarse por analogía a una relación de arrendamiento forzoso.

[21] Habida cuenta de las consideraciones anteriores, es preciso preguntar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si el artículo 13, apartados 2 y 5, de la Directiva 2012/34 y el artículo 15, apartados 5 y 6, del Reglamento 2017/2177 permiten a la Administración, en la situación de autos, imponer al propietario de un inmueble que no es responsable de la prestación de los servicios de una instalación el acceso a estos.

Asimismo, al examinar el asunto, debe concederse importancia a la licitud de la resolución del contrato de arrendamiento, que dio origen al litigio. Por consiguiente, procede preguntar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea si el artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34/UE y el artículo 15, apartados 5 y 6, del Reglamento 2017/2177 deben interpretarse en el sentido de que dichas disposiciones autorizan al propietario de un inmueble a resolver la relación de arrendamiento y a reconvertir una instalación de servicio cuando el propietario necesite ese inmueble en el marco de su actividad económica.

En consecuencia, la apgabaltiesā considera [*omissis*] necesario plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Procede, pues, acordar la suspensión del procedimiento en el caso de autos, hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dicte resolución respecto de estas cuestiones prejudiciales.

De conformidad con el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Administratīvā apgabaltiesā

resuelve

Plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 1) ¿Puede aplicarse el artículo 13, apartados 2 y 6, de la Directiva 2012/34 (artículo 15, apartados 5 y 6, del Reglamento 2017/2177) de modo que el organismo regulador pueda imponer al propietario de una infraestructura, que no es el explotador de la instalación de servicio, la obligación de garantizar el acceso a los servicios?
- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34 (artículo 15, apartados 5 y 6, del Reglamento 2017/2177) en el sentido de que permite al propietario de un edificio poner fin a una relación de arrendamiento y reconvertir una instalación de servicio?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 13, apartado 6, de la Directiva 2012/34 (artículo 15, apartados 5 y 6, del Reglamento 2017/2177) en el sentido de que obliga al organismo regulador a comprobar únicamente si el explotador de la instalación de servicio (en el caso de autos, el propietario de la instalación de servicio) ha decidido realmente reconvertirla?

Suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dicte resolución.

[*omissis*]

DOCUMENTO DE TRABAJO