

Asunto C-671/21

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:

9 de noviembre de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania)

Fecha de la resolución de remisión:

5 de noviembre de 2021

Parte recurrente:

«Gargždų geležinkelis» UAB

Otras partes del procedimiento:

Lietuvos transporto saugos administracija (Administración de Seguridad del Transporte de Lituania)

Lietuvos Respublikos ryšių reguliavimo tarnyba (Autoridad de Reglamentación de las Comunicaciones de la República de Lituania)

«LTG Infra» AB

Objeto del procedimiento principal

Litigio relativo a la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria a raíz de la aplicación de la regla de prioridad prevista en una disposición de Derecho nacional.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación de las disposiciones de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo; artículo 267 TFUE, párrafo tercero.

Cuestiones prejudiciales

¿Deben interpretarse las frases primera y segunda del apartado 4 del artículo 47 de la Directiva 2012/34/UE en el sentido de que prohíben estrictamente una normativa jurídica nacional que prevé que, en caso de congestión de la infraestructura, puede tenerse en cuenta la intensidad del uso de la infraestructura ferroviaria a efectos de la adjudicación de capacidad? ¿Tiene incidencia en esta apreciación la cuestión de si la tasa de utilización de la infraestructura ferroviaria está vinculada a la utilización real de dicha infraestructura en el pasado o a la utilización proyectada durante el período de vigencia del horario de servicio de que se trate? ¿Influyen en esta apreciación los artículos 45 y 46 de la Directiva 2012/34/UE —y la transposición de dichos artículos al Derecho nacional—, que confieren una amplia facultad discrecional al administrador de infraestructuras públicas o a la entidad que adopta decisiones sobre capacidad para coordinar la capacidad solicitada? ¿Incide de alguna forma en esta apreciación que la infraestructura haya sido declarada congestionada en un caso concreto porque dos o más empresas ferroviarias han solicitado capacidad para el mismo transporte de mercancías?

¿Ha de interpretarse el artículo 45, apartado 2, de la Directiva 2012/34/UE, según el cual «[e]l administrador de infraestructuras podrá dar preferencia a servicios específicos en el marco del procedimiento de programación y coordinación pero únicamente según lo dispuesto en los artículos 47 y 49», en el sentido de que el administrador de infraestructuras puede aplicar una regla de prioridad nacional también cuando no se haya declarado la congestión de la infraestructura? ¿En qué medida (sobre la base de qué criterios) debe el administrador de infraestructuras, antes de declarar congestionada la infraestructura, coordinar los surcos ferroviarios solicitados y consultar con los candidatos con arreglo a la primera frase del apartado 1 del artículo 47 de la Directiva 2012/34/UE? ¿Debe esta consulta con los candidatos incluir la valoración de si dos o más candidatos han presentado solicitudes incompatibles entre sí para el mismo servicio de transporte de mercancías (bienes)?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 39, apartado 1, artículo 45, apartados 1 y 2, artículo 46, apartados 1 y 2, artículo 47 y artículo 52, apartado 1, 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 (DO 2012, L 343, p. 32).

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Artículo 7, apartado 3, punto 5, del Código de Transporte Ferroviario de la República de Lituania de 22 de abril de 2004 (en lo sucesivo, «CTF») (la redacción establecida en la Ley n.º XIII-588 de 30 de junio de 2017 es la pertinente en el presente asunto), en virtud del cual la autoridad de seguridad del

tráfico ferroviario adjudicará la capacidad de infraestructura ferroviaria a las empresas ferroviarias (transportistas).

Artículo 29 del CTF (en el presente asunto, la redacción pertinente es la establecida en la Ley n.º XII-2488 de 23 de junio de 2016), que prevé las disposiciones básicas que regulan la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria. De conformidad con el apartado 6 del citado artículo, «en el Reglamento sobre la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria pública se establecerán los principios que rigen la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria y el procedimiento para la presentación de solicitudes de capacidad de infraestructura (y su denegación), la declaración de que un elemento de la infraestructura ferroviaria pública está congestionado, la programación del horario de servicio ferroviario, la cooperación en caso de que deba adjudicarse capacidad en más de una red ferroviaria, el análisis de capacidad y los planes de aumento de la capacidad, así como el procedimiento regulador de la celebración de contratos y acuerdos marco para el uso de la infraestructura ferroviaria pública. Dicho Reglamento será aprobado por el Gobierno».

Apartado 28 del Reglamento sobre la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria pública, aprobado por la Decisión del Gobierno n.º 611 de 19 de mayo de 2004 (en lo sucesivo, «Reglamento»).

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 3 de abril de 2019, la parte recurrente, la sociedad de responsabilidad limitada Gargždų geležinkelis (en lo sucesivo, «Gargždų geležinkelis UAB»), presentó una solicitud de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria para trenes de mercancías y servicio para el período de vigencia del horario de servicio 2019-2020 (en lo sucesivo, «HS»).
- 2 Mediante escrito de 3 de mayo de 2019, la Lietuvos transporto saugos administracija (Administración de Seguridad del Transporte de Lituania; en lo sucesivo, «Administración») trasladó dicha solicitud, para su valoración, al administrador de infraestructuras públicas, «Lietuvos geležinkeliai Geležinkelių infrastruktūros direkcija» AB (Dirección de Infraestructura Ferroviaria de la sociedad anónima «Lietuvos geležinkeliai»; en lo sucesivo, «administrador de infraestructuras»). Desde el 8 de diciembre de 2019, las funciones de administrador de infraestructuras han sido desempeñadas por una filial constituida por «Lietuvos geležinkeliai» AB.
- 3 El 10 de julio de 2019, el administrador de infraestructuras facilitó a la Administración un borrador del HS y le comunicó que no era posible incluir en el horario toda la capacidad solicitada por los candidatos debido a las limitaciones de capacidad existentes en determinados elementos de la infraestructura ferroviaria, pues algunas de dichas solicitudes eran incompatibles entre sí. Indicó asimismo que no era posible ofrecerles el uso de la capacidad solicitada en horas distintas o en rutas alternativas porque ya se había alcanzado la capacidad máxima en tramos

específicos. El administrador de infraestructuras pidió la adjudicación de una reserva de capacidad para atender a las solicitudes de última hora en determinados tramos de las infraestructuras.

- 4 Mediante escrito de 23 de septiembre de 2019, el administrador de infraestructuras comunicó a la recurrente que la declaración como infraestructura congestionada de un elemento de la infraestructura ferroviaria pública se basa en la capacidad efectiva del tramo, que se determina después de analizar las solicitudes de adjudicación de capacidad recibidas para el período de vigencia del horario de servicio pertinente.
- 5 El 24 de septiembre de 2019, el administrador de infraestructuras comunicó a la Administración que, tras llevar a cabo el procedimiento de coordinación, no podía atender a todas las solicitudes en uno de los elementos de la infraestructura ferroviaria pública, puesto que la capacidad en dicho elemento era insuficiente y estaba congestionado en los tramos especificados durante el período de vigencia del HS.
- 6 En septiembre de 2019, el administrador de infraestructuras presentó a la Administración un borrador actualizado del HS a fin de adoptar decisiones sobre la adjudicación de capacidad, en el que se recogía información sobre la capacidad efectiva de los tramos, calculada de acuerdo con las solicitudes recibidas.
- 7 El 30 de septiembre de 2019, la recurrente solicitó a la Administración la revisión de las actuaciones del administrador de infraestructuras.
- 8 En su decisión de 15 de octubre de 2019, la Administración concluyó que las actuaciones del administrador de infraestructuras relativos al examen y coordinación de las solicitudes habían sido realizados de conformidad con los requisitos de la legislación vigente en ese momento y que no vulneraban los derechos e intereses legítimos del candidato. La Administración consideró asimismo que los hechos expuestos en el recurso de la recurrente de 30 de septiembre de 2019 carecían de pertinencia a efectos de determinar la adjudicación de capacidad para el HS.
- 9 Mediante decisión de 17 de octubre de 2019, el Director de la Administración denegó a la recurrente la capacidad solicitada basándose en que no existía capacidad disponible. Después de aplicar la regla de prioridad prevista en el apartado 28 del Reglamento, la capacidad se adjudicó a otras empresas. En la decisión se señaló que no era posible ofrecer capacidad alternativa puesto que el elemento de la infraestructura ferroviaria pública estaba congestionado.
- 10 Mediante decisión de 13 de febrero de 2020, relativa al recurso interpuesto por «Gargždų geležinkelis» UAB el 12 de noviembre de 2019, el Director de Lietuvos ryšių reguliavimo tarnyba (Autoridad Reguladora de las Comunicaciones de Lituania) desestimó dicho recurso por infundado.

- 11 La recurrente presentó un recurso contencioso-administrativo ante el Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Vilna). Mediante sentencia de 22 de octubre de 2020, el Vilniaus apygardos administracinis teismas desestimó ese recurso. Ahora la recurrente ha recurrido dicha sentencia ante el Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de Lituania).

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 12 El órgano jurisdiccional remitente señala que la Directiva 2012/34 prevé dos opciones para la adjudicación de capacidad en caso de congestión de la infraestructura: el canon por utilización de infraestructura congestionada (artículo 31, apartado 4) y las reglas de prioridad (artículo 47). En el presente asunto, la regla de prioridad prevista en el apartado 28 del Reglamento es la única medida destinada a abordar el problema de la congestión de la infraestructura durante el período de que se trata. Con arreglo a la referida regla, la capacidad se adjudica, en primer lugar, tomando en consideración el servicio que debe prestarse: (1) al candidato que realizará el transporte de pasajeros y equipajes en rutas internacionales; (2) al candidato que efectuará dicho transporte en rutas locales; o, en segundo lugar, tomando en consideración la intensidad de la utilización de la capacidad, (3) al candidato que utilizará la capacidad durante más días; o, si el número de días fuera el mismo, (4) al candidato que solicite la adjudicación del mayor número de recorridos en la ruta en cuestión.
- 13 La recurrente aduce que la regla de prioridad prevista en la legislación nacional no garantiza el cumplimiento del principio de no discriminación en los casos en que la capacidad se adjudica al operador que lleve a cabo trasportes durante más días o realice mayor número de recorridos. Alega que dicha regla confiere injustificadamente una ventaja a los operadores tradicionales, puesto que los nuevos operadores que pretendan entrar en el mercado de transporte ferroviario no pueden de efectuar más recorridos o realizar transportes durante más días que un operador que ya esté establecido en el mercado.
- 14 En opinión del administrador de infraestructuras, el hecho de que la recurrente no pueda garantizar un uso más intensivo de la red demuestra que no está preparada para asegurar una utilización lo más eficaz posible de la infraestructura ferroviaria pública, que es el elemento sobre el que se basa la prioridad vinculada a un uso más intensivo de la red. El administrador de infraestructuras afirma que la regla de prioridad, en principio, no tiene por objeto monopolizar el mercado pertinente, sino que persigue utilizar unos recursos limitados —a saber, la infraestructura ferroviaria— de forma que produzca el máximo valor añadido. Cuando dos o más candidatos compiten por el mismo tramo, la adjudicación de la capacidad al candidato que garantice una ocupación global de la red más elevada y eficiente hace posible que la red sea utilizada del modo más ventajoso para la sociedad desde el punto de vista económico.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 15 El tribunal remitente alberga dudas acerca de la interpretación de las disposiciones de la Directiva 2012/34 en dos aspectos: en primer lugar, en lo que respecta a la aplicación de las reglas de prioridad cuando se declara la congestión de una infraestructura ferroviaria pública con arreglo al artículo 47 de la Directiva; y, en segundo lugar, en cuanto al procedimiento para la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria que se prevé en dicha Directiva.
- 16 El órgano jurisdiccional remitente señala que, conforme a la segunda frase del apartado 4 del artículo 47 de la Directiva 2012/34, los Estados miembros podrán adoptar las medidas necesarias, en condiciones no discriminatorias, para que en la adjudicación de la capacidad de infraestructura se dé la prioridad a servicios en áreas de interés público, y cita la sentencia de 28 de febrero de 2013, Comisión Europea/España (C-483/10, EU:C:2013:114), en la que el Tribunal de Justicia analizó el contenido de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, que estaba en vigor antes de la adopción de la Directiva 2012/34.
- 17 En los apartados 95 a 99 de la sentencia dictada en el asunto C-483/10, el Tribunal de Justicia declaró que el criterio de la utilización efectiva de la red, como criterio de adjudicación de la capacidad de infraestructura, es discriminatorio, ya que, cuando exista coincidencia de solicitudes o la red esté congestionada, conduce a mantener las ventajas de los usuarios tradicionales y a impedir el acceso al mercado de nuevos operadores a los surcos ferroviarios más atractivos. El Tribunal de Justicia indicó que el objetivo de garantizar una utilización más eficiente de la capacidad de infraestructura puede alcanzarse en virtud de disposiciones específicas de la Directiva 2001/14, por ejemplo el artículo 27, apartado 2, que prevé la posibilidad de que el administrador de infraestructuras especifique las condiciones en que tendrá en cuenta el nivel previo de utilización de los surcos ferroviarios para determinar las prioridades en el procedimiento de adjudicación de la capacidad. Declaró asimismo que la aplicación de dicho criterio discriminatorio tampoco puede justificarse por su supuesta conformidad con el artículo 22, apartado 4, de la Directiva 2001/14, según el cual, en caso de infraestructura congestionada, los criterios de prioridad se definirán según la importancia del servicio para la sociedad, en comparación con otros servicios que pudieran verse excluidos. En efecto, esa disposición no prevé un criterio de adjudicación, dado que, conforme a su párrafo segundo, en el supuesto de infraestructura congestionada la adjudicación de la capacidad de infraestructura deberá realizarse «en condiciones no discriminatorias».
- 18 El órgano jurisdiccional remitente manifiesta dudas acerca de si las frases primera y segunda del artículo 47, apartado 4, de la Directiva 2012/34/UE han de interpretarse en el sentido de que prohíben estrictamente establecer una normativa jurídica con arreglo a la cual, en caso de infraestructura congestionada, puede tenerse en cuenta la intensidad de la utilización de la infraestructura ferroviaria a

efectos de la adjudicación de capacidad. Señala las siguientes circunstancias pertinentes.

- 19 En primer lugar, a diferencia de la situación examinada por el Tribunal de Justicia en el asunto C-483/10, el apartado 28 del Reglamento prevé la posibilidad de tener en cuenta, en la adjudicación de capacidad, la intensidad futura, pero no la pasada, de la utilización de la infraestructura ferroviaria. En este sentido, procede señalar que la Directiva 2012/34 establece salvaguardias que permiten a la entidad que adopta una decisión sobre capacidad tomar en consideración la utilización de la capacidad por parte de la empresa ferroviaria, como el canon por reserva previsto en el artículo 36, que puede aplicarse en concepto de la capacidad que, habiéndose adjudicado, no se utilice.
- 20 En segundo lugar, las disposiciones de la Directiva 2012/34 que regulan la adjudicación de capacidad confieren al administrador de infraestructuras o a la entidad que desempeña sus funciones una amplia facultad discrecional para decidir sobre los posibles desacuerdos sobre capacidades por las que se compite. El artículo 45, apartado 1, de la Directiva 2012/34 establece, *inter alia*, que el administrador de infraestructuras «tendrá lo más en cuenta posible todas las limitaciones que afecten a los candidatos, tales como los efectos económicos sobre su actividad empresarial». El artículo 46, apartado 1, de la citada Directiva exige al administrador de infraestructuras que procure lograr, mediante la coordinación de las solicitudes incompatibles, la mejor adecuación posible de todas ellas, y el artículo 46, apartado 2, faculta al administrador de infraestructuras para «proponer [...] adjudicaciones de capacidad de infraestructura que difieran de lo solicitado». El artículo 46, apartado 3, de la Directiva 2012/34 dispone que «[e]l administrador de infraestructuras procurará resolver los conflictos que surjan consultando a los candidatos interesados». Por último, el artículo 46, apartado 5, de la Directiva prevé que «[c]uando no sea posible atender a las solicitudes de capacidad de infraestructura sin proceder a la coordinación, el administrador de infraestructuras recurrirá a ella para intentar adecuar todas las solicitudes».
- 21 En tercer lugar, aunque el artículo 52, apartado 1, de la Directiva 2012/34 permite al administrador de infraestructuras tener en cuenta el grado previo de utilización de los surcos ferroviarios, es decir, la utilización previa de la infraestructura, establece también la posibilidad de basarse, para la adjudicación de capacidad, en la tasa de utilización real de la infraestructura. Dado que varias empresas ferroviarias pueden competir por el mismo servicio de transporte de mercancías, interpretar el artículo 47, apartado 4, de la Directiva 2012/34 en el sentido de que prohíbe estrictamente aplicar el criterio de la utilización real de la infraestructura o en el sentido de que no lo prohíbe conduciría a una situación en la que, ante un conflicto de solicitudes, bien un nuevo operador o bien un operador ya existente en el mercado tendría ventaja en todo caso, dependiendo del grado en que pueda tomarse en consideración la utilización efectiva de la infraestructura en caso de congestión de la misma.

- 22 En cuarto lugar, la recurrente en el presente asunto sostiene que, en el caso de autos, no existe congestión real de la infraestructura, ya que está compitiendo con otra empresa por el mismo servicio de transporte de mercancías. Alega que, por tanto, las reglas de prioridad probablemente no deberían siquiera haberse aplicado en este caso y que la cuestión del solapamiento de capacidad ha de abordarse mediante los procedimientos de consulta y coordinación previstos en los artículos 45 y 46 de la Directiva 2012/34, sosteniendo al mismo tiempo que el problema de la competencia por el transporte de mercancías no debe resolverse aplicando el procedimiento de infraestructura congestionada. En esta situación, si se constata que dos o más empresas ferroviarias compiten efectivamente por el mismo servicio de transporte de mercancías, una interpretación estricta de las reglas de prioridad podría fomentar el abuso del derecho a solicitar capacidad, sabiendo que se declarará la congestión de la infraestructura y que las reglas favorecerán bien a un operador tradicional o bien a un nuevo operador en el mercado.
- 23 El órgano jurisdiccional remitente añade que la estructura del procedimiento de adjudicación de capacidad que se prevé en la Directiva 2012/34 deja claro que el administrador de infraestructuras, una vez recibidas todas las solicitudes, debe en primer término intentar coordinarlas todas y, si no lograse coordinar algunas solicitudes, ha de declarar la congestión de la infraestructura y adoptar medidas relacionadas con el problema de la infraestructura congestionada, como la aplicación de la regla de prioridad.
- 24 Cabe deducir del artículo 47, apartado 1, de la Directiva 2012/34 que la regla de prioridad se aplica únicamente si se ha declarado la congestión de la infraestructura. Sin embargo, con arreglo al artículo 45, apartado 2, de la Directiva, el administrador de infraestructuras podrá dar preferencia a servicios específicos en el marco del procedimiento de programación y coordinación, pero únicamente según lo dispuesto en los artículos 47 y 49. Por lo tanto, conforme a la Directiva 2012/34, la prioridad puede aplicarse también en una fase anterior, es decir, antes de la declaración de congestión de la infraestructura. Conforme al apartado 28 del Reglamento, el administrador de infraestructuras puede aplicar la regla de prioridad al coordinar las solicitudes.
- 25 El órgano jurisdiccional remitente cita la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de febrero de 2019, Konkurrensverket (C-388/17, EU:C:2019:161), cuyo apartado 39 señala que «si bien el administrador de la infraestructura ferroviaria, en virtud del artículo 45 de la Directiva 2012/34, debe atender, en la medida de lo posible, todas las solicitudes de capacidad de infraestructura, en caso de solicitudes incompatibles entre sí, de conformidad con el artículo 46 de dicha Directiva, ha de coordinar estas solicitudes con el fin de lograr la mejor adecuación posible entre ellas. Así, dentro de límites razonables, puede proponer adjudicaciones de capacidad que difieran de lo solicitado, o incluso verse en la imposibilidad de responder de manera favorable a determinadas solicitudes».
- 26 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente no tiene certeza sobre el contenido de la obligación del administrador de infraestructuras o de la entidad

adjudicadora de capacidad de coordinar los surcos ferroviarios solicitados y consultar con los candidatos antes de declarar la congestión de la infraestructura, según lo previsto en el artículo 47, apartado 1, de la Directiva 2012/34. Los hechos del presente asunto indican que la recurrente compite con otra empresa ferroviaria y que ambas empresas solicitan capacidad que se solapa, al menos parcialmente. Cuando dos o más empresas ferroviarias compiten por el mismo servicio de transporte de mercancías, técnicamente no existe congestión de la infraestructura porque las mercancías en cuestión serán transportadas en cualquier caso por una u otra empresa. Por consiguiente, es dudoso que los requisitos establecidos en el artículo 47 de la Directiva 2012/34 —*coordinación de los surcos ferroviarios solicitados y consulta con los candidatos*— sean aplicables a la obligación del administrador de infraestructuras de determinar el potencial solapamiento en el transporte de mercancías de dos o más empresas ferroviarias antes de declarar la congestión de la infraestructura.

- 27 En estas circunstancias, tras examinar las disposiciones de la legislación nacional y la práctica seguida por el administrador de infraestructuras, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas.