

Asunto C-221/21

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

26 de marzo de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Obvodní soud pro Prahu 1 (Tribunal del Distrito 1 de Praga, República Checa)

Fecha de la resolución de remisión:

22 de septiembre de 2020

Parte demandante:

Správa železnic, státní organizace (Administración Ferroviaria Nacional)

Partes demandadas:

České dráhy a.s.

PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.

PDV RAILWAY a.s.

KŽC Doprava, s.r.o.

RESOLUCIÓN

El Obvodní soud pro Prahu 1 (Tribunal del Distrito 1 de Praga) [*omissis*], en el asunto

demandante: **Správa železnic, státní organizace (Administración Ferroviaria Nacional)**

[*omissis*] Praga 1, [*omissis*]

contra

demandadas: **1. České dráhy a.s.,**
[*omissis*] Praga 1, [*omissis*]

2. PKP CARGO INTERNATIONAL a.s.,

[omissis] Ostrava, [omissis]

3. PDV RAILWAY a.s.,
[omissis] Ústí nad Labem, [omissis]

4. KŽC Doprava, s.r.o.
[omissis] Praga 9, [omissis],

que tiene por objeto un recurso contra la decisión de la Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Agencia Reguladora del Acceso a la Infraestructura de Transportes[; en lo sucesivo, «Agencia»]) [omissis], de 2 de noviembre de 2018,

resuelve:

[omissis] [Suspender el procedimiento]

[omissis] Plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con arreglo al artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 1) ¿Cumple la normativa nacional prevista en la parte quinta de la zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (Ley n.º 99/1963 por la que se aprueba el Código de Enjuiciamiento Civil), en su versión modificada (en lo sucesivo, «Código de Enjuiciamiento Civil»), los requisitos relativos al control judicial de las decisiones de un organismo regulador con arreglo al artículo 56, apartado 10, 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 (en lo sucesivo, «Directiva 2012/34»)?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿puede interpretarse el artículo 56, apartado 10, de la Directiva 2012/34 en el sentido de que puede ponerse fin al control judicial de las decisiones del organismo regulador mediante una transacción judicial en virtud del artículo 99 del Código de Enjuiciamiento Civil?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿permiten los requisitos relativos a la creación de un único organismo regulador nacional para el sector ferroviario, de conformidad con el artículo 55, apartado 1, de la Directiva 2012/34, a las funciones del organismo regulador, de conformidad con el artículo 56, apartados 2, 6, 11 y 12, de esta Directiva, y a la cooperación entre organismos reguladores, de conformidad con el artículo 57, apartado 2, de dicha Directiva, sustituir las decisiones adoptadas por el organismo regulador sobre el fondo de un asunto por las sentencias individuales de órganos de jurisdicción ordinaria, que no están vinculados por los hechos determinados por el organismo regulador?

[*omissis*] [Procedimiento nacional]

Praga, a 22 de septiembre de 2020.

[*omissis*]

DOCUMENTO DE TRABAJO

OBVODNÍ SOUD PRO PRAHU 1 (Tribunal del Distrito 1 de Praga)

[*omissis*] [dirección del tribunal remitente, referencia del procedimiento, dirección del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, nombre del asesor judicial]

24 de marzo de 2021

[*omissis*] [repetición de la identificación de las partes]

Señoras y Señores:

Atendiendo a su solicitud de 4 de marzo de 2021 de obtener un resumen conciso (preferiblemente de una página A4) sobre la naturaleza y el desarrollo del procedimiento de que conoce el Obvodní soud pro Prahu 1 [*omissis*], en el marco del cual se originó una cuestión prejudicial, que fue planteada consecuentemente, el 3 de marzo de 2021, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, les informamos de que, habida cuenta del objeto del asunto, del número de partes del procedimiento y de la cantidad de documentos que estos han aportado, este tribunal se ve obligado a remitirse, por lo que respecta a las circunstancias en que se ha planteado la cuestión prejudicial, a los documentos pertinentes que constan en autos, que se adjuntan al presente correo electrónico.

El **fondo del presente asunto** es el siguiente:

Mediante recurso interpuesto el 14 de diciembre de 2018, la demandante, Správa železniční dopravní cesty, s. o. (Administración Ferroviaria Nacional), solicitó que se desestimara la [decisión administrativa] de 2 de noviembre de 2018 [*omissis*], en particular en la medida en que en ella se impugnaban los apartados 6, 8, 9, 22 y 28, y que se estimaran dichos apartados. Además, solicitó que se declarara que los capítulos 2.4.1, 4.2.1.2, 4.3.2, 4.4.2 de la Prohlášení 2019 (Declaración 2019) no eran contrarios a la zákon o drahách (Ley de Ferrocarriles). La sentencia que se dicte sustituirá íntegramente a la decisión impugnada mediante el recurso.

El 22 de junio de 2020, la Agencia Reguladora del Acceso a la Infraestructura de Transportes solicitó que se presentara una **petición de decisión prejudicial** con la siguiente **motivación**:

La Agencia, en el marco del procedimiento administrativo [*omissis*], examinó, de conformidad con el artículo 34e de la Ley de Ferrocarriles, la compatibilidad con dicha Ley de la Declaración [2019] (*declaración sobre la red* en el sentido del artículo 27 de la Directiva 2012/34) por lo que respecta a la elaboración y la aplicación de los horarios de servicio de 2019 y emitió al respecto la decisión [*omissis*], de 15 de junio de 2018. Správa železnic, státní organizace (Administración Ferroviaria Nacional), parte en dicho procedimiento y al mismo tiempo administradora de infraestructuras responsable de la adjudicación de

capacidad, que elabora las declaraciones sobre la red, presentó una reclamación administrativa contra dicha decisión ante el presidente de la Agencia, mediante la que impugnaba, entre otros, los apartados 3, 15, 16 y 19 de la misma decisión. Mediante decisión de 2 de noviembre de 2018 [omissis], el presidente de la Agencia confirmó la decisión de la Agencia adoptada en primera instancia al respecto.

La Administración Ferroviaria Nacional, como parte en el procedimiento administrativo inicial ante la Agencia, interpuso un recurso ante el Obvodní soud pro Prahu 1 sobre la base de la parte quinta del občanský soudní řád (Código de Enjuiciamiento Civil), mediante el que solicitaba que el Obvodní soud pro Prahu 1 [omissis] [error tipográfico] reexaminara el asunto en relación con los apartados 3, 15, 16 y 19 y, con arreglo al artículo 250j del Código de Enjuiciamiento Civil, sustituyera la decisión de la Agencia a este respecto por su propia sentencia.

A tenor del artículo 56, apartado 10, de la Directiva 2012/34, los Estados miembros garantizarán que las decisiones adoptadas por el organismo regulador puedan ser objeto de recurso judicial. En opinión de la Agencia, un procedimiento judicial civil sustanciado con arreglo a la parte quinta del Código de Enjuiciamiento Civil no constituye un control judicial de las decisiones del organismo regulador.

El órgano jurisdiccional conoce *ex novo* del asunto resuelto en el procedimiento administrativo, tiene la facultad de pronunciarse con independencia de la decisión anterior del organismo regulador y no está obligado a tener en cuenta el razonamiento seguido en dicha decisión. El órgano jurisdiccional no está facultado para anular la decisión del organismo regulador y devolverla a este para su reconsideración, pero puede, o bien desestimar la acción, o bien resolver el asunto él mismo, sustituyendo en este supuesto la decisión del organismo regulador por su propia resolución. El organismo regulador tiene ínfimas posibilidades de defender su decisión ante el órgano jurisdiccional.

En la República Checa, son competentes para conocer de una acción ejercitada sobre la base de la parte quinta del Código de Enjuiciamiento Civil un total de 86 órganos jurisdiccionales, cuya competencia territorial viene determinada por el domicilio de las partes del procedimiento. Así pues, existe la posibilidad real de que cada órgano jurisdiccional civil se pronuncie de forma completamente diferente sobre la compatibilidad de la declaración sobre la red con la Ley de Ferrocarriles.

En consecuencia, las resoluciones individuales de órganos jurisdiccionales civiles independientes, que, en su caso, podrían no ser unificadas por los tribunales superiores, pueden sustituir a la uniformidad del control ejercido por el organismo regulador.

A la luz de la regulación descrita anteriormente de los procedimientos judiciales sustanciados con arreglo a la parte quinta del Código de Enjuiciamiento Civil,

cada uno de los órganos jurisdiccionales civiles de la República Checa desempeña pues, en principio, de forma autónoma, la función de organismo regulador del sector ferroviario. Esto es contrario al artículo 55, apartado 1, de la Directiva 2012/34, según el cual cada Estado miembro creará un único organismo regulador nacional para el sector ferroviario.

El orden jurisdiccional contencioso-administrativo responde plenamente a los requisitos establecidos para el control judicial de las decisiones del organismo regulador, con arreglo al artículo 56, apartado 10, de la Directiva 2012/34. La competencia para conocer de acciones entabladas contra las decisiones del organismo regulador recaería siempre en un solo órgano jurisdiccional contencioso-administrativo. El procedimiento incoado sobre la base del soudní řád správní (Código de Enjuiciamiento Contencioso-Administrativo) tiene el carácter de casación. El órgano jurisdiccional puede anular una decisión por motivo de ilegalidad o por vicios procesales. El organismo regulador adopta entonces una nueva decisión, pero queda vinculado por la valoración jurídica que haya efectuado el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo.

La Directiva 2012/34 se incorporó a la Ley de Ferrocarriles solo después de una sentencia del Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo). Se aprobó igualmente la zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (Ley n.º 320/2016 sobre la Agencia Reguladora del Acceso a la Infraestructura de Transportes), en virtud de la cual se creó el organismo regulador que se subrogó en la función de organismo regulador de la Drážní úřad (Autoridad Ferroviaria).

El control de la compatibilidad de la declaración sobre la red con la Ley de Ferrocarriles también ha sido adaptado como consecuencia de la transposición de la Directiva 2012/34, de forma que el organismo regulador únicamente evalúa la compatibilidad de la declaración sobre la red con dicha Ley, pero no la sustituye por un contenido determinado. El organismo regulador también puede realizar esta evaluación de oficio.

Además, procede citar asimismo una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que se refiere a un caso similar y que podría ser de aplicación en el presente asunto. Se trata de la sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 9 de noviembre de 2017, CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, C-489/15, EU:C:2017:834.

En aras de la exhaustividad, la Agencia añade que la Directiva 2012/34, que sustituyó a la Directiva 2001/14, regula de forma similar a esta última la declaración sobre la red y el control de tal declaración por parte del organismo regulador. Sin embargo, en los artículos 55 y 56 de la Directiva 2012/34, se han ampliado y reforzado claramente los requisitos relativos al organismo regulador, en comparación con lo establecido en los artículos 30 y 31 de la Directiva 2001/14. La novedad es el énfasis puesto en la existencia de un único organismo regulador.

En opinión de la Agencia, la sentencia del TJUE en el asunto CTL Logistics es plenamente aplicable al presente procedimiento y, en su virtud, el control judicial de la actuación de la Agencia sobre la base de la parte quinta del Código de Enjuiciamiento Civil es contrario a la finalidad de la Directiva 2012/34, que excluye la aplicación de una normativa nacional según la cual la actuación de un organismo regulador en materia de declaración sobre la red está sujeta a control judicial sobre la base de la parte quinta del Código de Enjuiciamiento Civil.

Por otra parte, el artículo 99 de dicho Código ofrece la posibilidad de poner fin al procedimiento mediante una transacción judicial entre las partes. Si el órgano jurisdiccional aprueba tal transacción, ello implica que la conformidad a Derecho de la declaración sobre la red se decide, en realidad, mediante el acuerdo entre los candidatos y el administrador de infraestructuras.

La conclusión de una transacción no es conforme con el artículo 56 de la Directiva 2012/34, que establece que el organismo regulador conocerá de los recursos contra decisiones adoptadas por el administrador de infraestructuras o, cuando proceda, por la empresa ferroviaria o por el explotador de una instalación de servicio, en relación con la declaración sobre la red y con los criterios establecidos en ella. Además, la Directiva 2012/34 dispone que las decisiones del organismo regulador vincularán a todas las partes afectadas y no estarán sujetas al control de ninguna otra instancia administrativa.

La decisión de la Agencia relativa a la evaluación de la compatibilidad de la declaración sobre la red con la Ley de Ferrocarriles, de conformidad con el artículo 34e de dicha Ley, carecería por completo de sentido si las partes del procedimiento pudieran eludir en cualquier momento a la Agencia y llegar a una transacción judicial, en cuyo caso la postura de la Agencia resultaría irrelevante. En tal supuesto, el árbitro final sobre la legalidad de la declaración sobre la red no sería la Agencia, sino los organismos adjudicadores de capacidad y los candidatos, que acordarían entre ellos si dicha declaración es conforme a Derecho o no.

Según el artículo 56, apartado 10, de la Directiva 2012/34, las decisiones del organismo regulador deben poder ser objeto de recurso judicial. Esta disposición no debe interpretarse en modo alguno en el sentido de que los órganos jurisdiccionales, en lugar de controlar la actuación o las decisiones de un organismo regulador, pueden subrogarse de hecho en las funciones de este o validar una transacción celebrada por entidades que están sujetas a la actividad reguladora de la Agencia.

Tal privatización de la actividad reguladora de la Agencia es contraria al principio de protección de la parte contractual más débil, según el cual la Agencia, en el ejercicio de su actividad reguladora, debe velar también por que el administrador de la infraestructura ferroviaria no abuse de su posición monopolística natural frente a las empresas ferroviarias individuales.

Esto podría incluso llevar a una situación en que la Agencia tome una decisión que no responda ni a las expectativas de los candidatos ni a las del administrador de infraestructuras, y en que las partes del procedimiento resuelvan la situación mediante una transacción judicial, eludiendo de hecho al organismo regulador.

Por último, la aplicación de la parte quinta del Código de Enjuiciamiento Civil tampoco es compatible con la Directiva 2012/34 porque el ejercicio del control judicial de las decisiones de la Agencia corresponde en algunos supuestos a los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo y, en otros supuestos, a los órganos jurisdiccionales civiles. Esto puede ocurrir en el supuesto de fijación ilegal de precios/cánones, de cuya aplicación responde el administrador de infraestructuras como autor de una infracción. De la eventual impugnación de la decisión de la Agencia mediante la que se declare que existe una infracción conocerá un órgano jurisdiccional contencioso-administrativo. Sin embargo, sobre la conformidad a Derecho de los precios establecidos en la declaración sobre la red, decidirá *ex novo* un órgano jurisdiccional civil. El control judicial de la actuación o de las decisiones del organismo regulador en los distintos tipos de procedimientos mencionados en el artículo 56, apartado 1, de la Directiva 2012/34 variará en función del órgano jurisdiccional que sea competente para conocer del tipo de procedimiento de que se trate.

En consecuencia, el control judicial efectuado por distintos órganos jurisdiccionales en diferentes tipos de procedimientos judiciales fragmentará la cohesión de la práctica reguladora, lo que se opone al objetivo del artículo 55, apartado 1, de la Directiva 2012/34, que establece que cada Estado miembro creará un único organismo regulador nacional para el sector ferroviario. Ello podría dar lugar a la coexistencia de dos procesos decisorios descoordinados, lo que es manifiestamente contrario al objetivo establecido en el artículo 56 de la Directiva 2012/34.

Los órganos jurisdiccionales civiles que se pronuncian en virtud de la parte quinta del Código de Enjuiciamiento Civil no cumplen algunos de los requisitos que la Directiva 2012/34 impone al organismo regulador para la toma de decisiones. Tales órganos jurisdiccionales no están obligados a publicar sus resoluciones como exige el artículo 56, apartado 11, de la Directiva 2012/34. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 158 del Código de Enjuiciamiento Civil, las sentencias en procedimientos judiciales civiles se comunican únicamente las partes del procedimiento. En el supuesto de que la Agencia no sea admitida como parte en un procedimiento, no existe obligación legal explícita de remitir al organismo regulador copia de las sentencias que sustituyen a sus decisiones.

Los órganos jurisdiccionales civiles no son competentes, en virtud del artículo 56, apartado 2, de la Directiva 2012/34, para supervisar la situación de la competencia en los mercados de transporte ferroviario ni las actividades de los administradores de infraestructuras en relación con las normas establecidas en la declaración sobre la red para prevenir la discriminación de candidatos. Por lo tanto, sus resoluciones no pueden sustituir a las decisiones del organismo regulador.

Los órganos jurisdiccionales civiles no están facultados para llevar a cabo auditorías o iniciar auditorías externas de los administradores de infraestructuras, explotadores de instalaciones de servicio y, en su caso, empresas ferroviarias con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones de contabilidad separada, como exige el artículo 56, apartado 12, de la Directiva 2012/34. La necesidad de llevar a cabo auditorías también puede surgir en un procedimiento judicial.

Los órganos jurisdiccionales civiles tampoco están facultados para cooperar con los organismos reguladores con fines de asistencia mutua en sus tareas de supervisión del mercado y de tratamiento de reclamaciones (incluido el control de la declaración sobre la red) o investigaciones, como preceptúa el artículo 57, apartado 2, de la Directiva 2012/34.

En la sentencia del Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) a la que se ha hecho referencia anteriormente, de 7 de mayo de 2014, asunto n.º 1 As 28/2014-62, se afirmaba, entre otras cosas, en el apartado 29, que *«la Directiva 2001/14/CE exige en su artículo 30, apartado 6, que se garantice el control de las decisiones del organismo regulador, que, en la República Checa, es la Drážní úřad [(Autoridad Ferroviaria)]. En cambio, la Directiva no regula la competencia material de los órganos jurisdiccionales de cada Estado miembro, por lo que corresponde exclusivamente a los Estados miembros determinar qué órgano jurisdiccional tendrá competencia material para controlar las decisiones del organismo regulador. En la República Checa, el requisito del control [judicial] se cumple tanto en el caso de procedimientos incoados con arreglo a los artículos 65 y siguientes del Código de Enjuiciamiento Contencioso-Administrativo como en el caso de los procedimientos iniciados sobre la base de la parte quinta del Código de Enjuiciamiento Civil, que, en principio, deben considerarse equivalentes a este respecto. Habida cuenta de que la determinación de la competencia material en el presente asunto se basa en la normativa nacional y no es necesario interpretar o evaluar la aplicabilidad de la Directiva 2001/14/CE ni de otras disposiciones del Derecho de la Unión, el Nejvyšší správní soud no planteará cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo al artículo 267 TFUE»*. Desde el pronunciamiento de dicha sentencia, no solo se han producido los cambios ya mencionados en los requisitos relativos al organismo regulador, sino que también se ha dictado la sentencia ya citada en el asunto CTL Logistics. Si bien la Directiva 2012/34 no regula la competencia material de los órganos jurisdiccionales, sí regula el procedimiento de toma de decisiones. Por lo tanto, ya no es del todo exacto afirmar que en la República Checa se cumplen los requisitos del control [judicial] de las decisiones en ambos tipos de procedimientos judiciales. La Agencia opina que es contrario a la Directiva 2012/34 sustanciar tales procedimientos en el orden jurisdiccional civil. Por esta razón, solicita que el tribunal presente una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con arreglo al artículo 267 TFUE.

En definitiva, la Agencia considera que la normativa nacional actual que rige el control judicial de sus decisiones relativas a la compatibilidad de las declaraciones

sobre la red con la Ley de Ferrocarriles con arreglo a la parte quinta del Código de Enjuiciamiento Civil es contraria a la Directiva 2012/34 por las siguientes razones:

- a. desde la sentencia del Nejvyšší správní soud, se han producido cambios en el ordenamiento jurídico y en la jurisprudencia que justifican la presentación de una petición de decisión prejudicial;
- b. no se trata de un control judicial de una decisión de la Agencia, sino de una nueva resolución sobre el mismo asunto, lo que es contrario al artículo 56, apartado 10, de la Directiva 2012/34;
- c. los órganos de jurisdicción ordinaria sustituyen las decisiones de la Agencia por sus propias sentencias y, por lo tanto, actúan en contra de lo establecido en el artículo 55, apartado 1, de la Directiva, según el cual debe existir un único organismo regulador nacional para el sector ferroviario;
- d. la práctica jurisprudencial de los 86 órganos de jurisdicción ordinaria competentes en la República Checa podría sustituir a la uniformidad del control ejercido por el organismo competente, a reserva del eventual control ejercido posteriormente por los órganos jurisdiccionales que conozcan de las acciones ejercitadas contra las decisiones de dicho organismo; esto daría lugar a la coexistencia de dos procesos decisorios descoordinados, lo que conculca claramente el objetivo perseguido por los artículos 55 y 56 de la Directiva 2012/34;
- e. la posibilidad de concluir transacciones judiciales entre los candidatos y el administrador de infraestructuras priva por completo de sus funciones al organismo regulador, lo que es totalmente contrario a la finalidad de la Directiva 2012/34;
- f. en los procedimientos judiciales civiles, el organismo regulador no tiene la más mínima posibilidad de defender sus decisiones, y las resoluciones judiciales que sustituyen a las decisiones de la Agencia pueden adoptarse independientemente de las actividades del organismo regulador;
- g. los órganos jurisdiccionales civiles no cumplen los requisitos establecidos en los artículos 56, apartados 2, 6, 11 y 12, y 57, apartado 2, de la Directiva 2012/34.

Para cualquier otra información que pueda resultar necesaria, remitimos a los autos, que se comunican por la presente.

[omissis] [nombre del asesor judicial, tribunal remitente]