

Asunto C-563/20**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:**

28 de octubre de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia)

Fecha de la resolución de remisión:

6 de octubre de 2020

Parte demandante:

ORLEN KolTrans sp. z o.o.

Parte demandada:

Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Presidente de la Oficina de transportes ferroviarios)

Objeto del procedimiento principal

Denegación por el Prezes Urzędu Transportu Kolejowego [Presidente de la Oficina de transportes ferroviarios (organismo regulador en el sentido de las disposiciones de la Directiva 2001/14/CE); en lo sucesivo, «Presidente de la UTK»] de la solicitud de incoación de un procedimiento administrativo, formulada por un operador ferroviario (ORLEN KolTrans sp. z o.o.) a efectos de que se declare la nulidad de la resolución de dicho organismo por la que se aprueban las tarifas unitarias del canon de base por la utilización de la infraestructura ferroviaria.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

El derecho de una empresa ferroviaria, que utilice o pretenda utilizar la infraestructura ferroviaria, a participar en el procedimiento seguido ante un organismo regulador, que tiene por objeto la fijación por el administrador de la infraestructura ferroviaria del importe de los cánones de acceso a la misma.

El derecho a impugnar una resolución del organismo regulador por la que se aprueba el importe de los cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria fijados por el administrador de dicha infraestructura.

Artículo 267 TFUE

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 30, apartado 2, letra e), de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad, en el sentido de que confiere a una empresa ferroviaria, que utilice o pretenda utilizar la infraestructura ferroviaria, el derecho a participar en el procedimiento seguido ante un organismo regulador que tiene por objeto la fijación por el administrador de la infraestructura ferroviaria del importe de los cánones de acceso a dicha infraestructura?
- 2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿debe interpretarse el artículo 30, apartados 5 y 6, de la Directiva 2001/14/CE, en el sentido de que confiere a una empresa ferroviaria, que utilice o pretenda utilizar la infraestructura ferroviaria, el derecho a impugnar una resolución del organismo regulador por la que se aprueba el importe de los cánones de acceso a dicha infraestructura, fijados por el administrador de la misma?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (DO 2001, L 75, p. 29), artículo 4, apartado 1; artículo 6, apartado 2; artículo 7, apartado 3; artículo 30, apartado 1; artículo 30, apartado 2, letra e), y artículo 30, apartados 3 a 6.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym [Ley sobre el transporte ferroviario, de 28 de marzo de 2003 (Dz.U. de 2013, partida 1594)], artículo 13, apartados 1 y 6; artículo 29, apartados 3 y 4; artículo 33, apartados 1 a 8; artículo 34, apartado 1, y artículo 35, apartado 4.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej [Reglamento del Ministro de Infraestructuras, de 27 de febrero de 2009, sobre las condiciones de acceso y utilización de la infraestructura ferroviaria (Dz.U. n.º 35, partida 274; en lo sucesivo, «Reglamento ministerial de 2009»)], artículos 6, 7, 8, 10, 16 y 17.

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Ley de 14 de junio de 1960, por la que se aprueba el Código de procedimiento administrativo (Dz.U. de 2013, partida 267; en lo sucesivo, «kpa»)], artículo 28; artículo 61, apartado 1; artículo 61a, apartado 1, y artículo 157, apartado 2.

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 ORLEN KolTrans sp. z o.o., con sede en Płock, desarrolla una actividad empresarial consistente, entre otras cosas, en el transporte de mercancías por ferrocarril.
- 2 Mediante resolución de 29 de septiembre de 2010, el Presidente de la UTK modificó su resolución anterior sobre la aprobación de las tarifas unitarias del canon de base y las tarifas de los cánones complementarios por el acceso y la utilización por las empresas ferroviarias de la infraestructura ferroviaria, que es propiedad de PKP Polskie Linie Kolejowe S. A. (en lo sucesivo, «PKP PLK»), durante el período de validez de los horarios de trenes de los años 2010 a 2011, aprobando las nuevas tarifas del canon de base. En esta resolución, dicho organismo estimó que la propuesta de nuevas tarifas unitarias del canon de base presentada por PKP PLK es conforme con las reglas establecidas en el artículo 33, apartados 2 a 6, el artículo 34 y las disposiciones dictadas sobre la base del artículo 35 de la Ley sobre el transporte ferroviario.
- 3 En el citado procedimiento de aprobación de la tarifa unitaria del canon de base tan solo participó el administrador de la infraestructura.
- 4 ORLEN KolTrans pagaba a favor del administrador de la infraestructura, en relación con el transporte ferroviario realizado, los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria con arreglo a las tarifas unitarias del canon de base, aprobadas por el Presidente de la UTK mediante la citada resolución de 29 de septiembre de 2010 (el canon de base corresponde al producto de la tarifa unitaria y los trenes kilómetros).
- 5 El importe de los cánones que debían pagarse a PKP PLK resultaba, en definitiva, del contrato sobre la utilización de los itinerarios ferroviarios asignados celebrado entre el operador y el administrador de la infraestructura ferroviaria, que, por exigencia legal, debe regular, entre otras cuestiones, los requisitos de acceso y de utilización de la infraestructura ferroviaria y la aplicación de descuentos y de coeficientes que incrementen las tarifas y el plazo, así como la forma de pago de los cánones y de otras obligaciones (apartado 20 del Reglamento ministerial de 2009).
- 6 Por tanto, el administrador PKP PLK recaudaba del operador cánones en concepto de acceso a la infraestructura ferroviaria, cuyo importe se había establecido en el contrato (artículo 29, apartado 3, de la Ley sobre el transporte ferroviario), si bien el importe de dichos cánones dependía de las tarifas unitarias del canon de base, fijadas por medio de una resolución administrativa (la resolución de 29 de septiembre de 2010).

- 7 En efecto, el canon por la utilización de la infraestructura ferroviaria constituye la suma del canon de base y del canon complementario. A su vez, el canon de base se calcula tomando en consideración los recorridos programados de los trenes y las tarifas unitarias fijadas, según la categoría de la línea ferroviaria y el tipo del tren.
- 8 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, mediante la sentencia de 30 de mayo de 2013, dictada en el asunto C-512/10, Comisión/Polonia, declaró incompatible con la Directiva 2001/14/CE la inclusión en el cálculo de las tarifas de los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria de los costes que no puedan considerarse que son, de forma evidente, directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario. En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró que las disposiciones nacionales, en particular, el Reglamento ministerial de 2009, que constituía la base para que el administrador de la infraestructura fijara las tarifas por el canon por el acceso mínimo y para su aprobación por el Presidente de la UTK (mediante resolución de 29 de septiembre de 2010), no garantizaban la correcta transposición de las disposiciones del Derecho de la Unión relativas a la fijación de los cánones de acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria al coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario, es decir, la disposición del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14 (apartados 80 a 86 de la sentencia).
- 9 Al considerar ORLEN KolTrans que las tarifas de los cánones aprobados por la resolución del Presidente de la UTK de 29 de septiembre de 2010 incluían costes indirectamente soportados por el administrador de la infraestructura, algo inadmisibles a los efectos de las disposiciones de la Directiva, mediante escrito de 7 de abril de 2014, ORLEN KolTrans solicitó la declaración de la nulidad de dicha resolución.
- 10 La demandante señaló que la citada resolución infringía manifiestamente la Ley. Según la demandante, la resolución, por la que se aprobaban las tarifas unitarias de acceso y utilización de la infraestructura ferroviaria administrada por PKP PLK, incluía erróneamente costes que no resultaban directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.
- 11 Mediante resolución de 11 de junio de 2014, el Presidente de la UTK denegó la solicitud de incoación de un procedimiento para declarar la nulidad de la resolución de 29 de septiembre de 2010. En la motivación de la resolución, el Presidente de la UTK invocó el artículo 61a kpa, apartado 1, y adujo que el operador, es decir, ORLEN KolTrans, carecía de la condición de parte en el sentido del artículo 28 kpa y no ostentaba un interés jurídico respecto de la declaración de la nulidad de dicha resolución.
- 12 El Presidente de la UTK consideró que el interés jurídico para iniciar dicho procedimiento supone la existencia de una norma de Derecho administrativo sustantivo, sobre cuya base se pueda invocar la legitimidad para el ejercicio de un derecho (o la imposición de una obligación) a un sujeto en un caso concreto. Dado

que en el ordenamiento jurídico polaco no se ha establecido directamente que la empresa ferroviaria tenga derecho a cuestionar las tarifas unitarias del canon de base durante la tramitación de su aprobación por el organismo regulador, el Presidente de la UTK (organismo regulador) entiende que la empresa ferroviaria no tiene derecho a impugnar la resolución por la que se aprueben dichas tarifas, aun cuando se ponga de manifiesto que las tarifas unitarias del canon de base, aprobadas por el organismo mediante resolución administrativa, no son compatibles con el Derecho de la Unión.

- 13 ORLEN KolTrans interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Presidente de la UTK, de 11 de junio de 2014, ante el Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów [Tribunal Regional de Varsovia — Tribunal de defensa de la competencia y de protección de los consumidores, Polonia (órgano jurisdiccional remitente)]. La empresa alegó que la negativa a reconocer su condición de parte en el procedimiento para declarar la nulidad de la resolución de 29 de septiembre de 2010 supone que el Derecho polaco no contempla un mecanismo eficaz para que la empresa ferroviaria impugne el nivel o la estructura de los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria, lo que está autorizado por lo dispuesto en el artículo 30, apartado 2, letra e), de la Directiva 2001/14.
- 14 Al mismo tiempo, ORLEN KolTrans presentó una demanda de indemnización contra el Estado polaco, en concepto del perjuicio sufrido por la transposición incorrecta por la República de Polonia de la Directiva 2001/14, al haber pagado unos cánones excesivos al administrador de la infraestructura ferroviaria, puesto que dichos cánones se calculaban sobre la base de una tarifa unitaria del canon de base, cuyo importe, en contra de lo establecido en dicha Directiva, se había determinado incluyendo también los costes indirectos del administrador de la infraestructura ferroviaria y no solo los costes directos, según exigía la Directiva.
- 15 Los tribunales ordinarios que examinaron las demandas de resarcimiento de daños de ORLEN KolTrans y de otras empresas ferroviarias dirigidas, entre otros, contra el Estado polaco por la incorrecta transposición de la Directiva, las desestimaron, invocando, en particular, el hecho de que en el ámbito jurídico existen resoluciones administrativas definitivas del organismo regulador (el Presidente de la UTK), que aprueban el importe de las tarifas unitarias del canon de base, aplicadas por el administrador de la infraestructura (como es el caso de la resolución de 29 de septiembre de 2010).
- 16 En el marco de uno de estos litigios incoados por la empresa ferroviaria contra el Estado polaco, dirigido al resarcimiento de los daños sufridos por la transposición incorrecta de la Directiva 2001/14, el Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia) planteó la cuestión prejudicial de si las disposiciones de esta Directiva se oponen a que una empresa ferroviaria ejercite una acción de indemnización por daños frente a un Estado miembro por la transposición incorrecta de la Directiva (asunto C-120/20).

- 17 Asimismo, debe tomarse en consideración que el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 9 de noviembre de 2017, dictada en el asunto C-489/15, CTL Logistics/DB Netz, declaró inadmisibile la revisión por los tribunales ordinarios del importe de los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria en supuestos individuales y la posibilidad de modificar dichos cánones, con independencia de la supervisión llevada a cabo por el organismo regulador, establecida en el artículo 30 de la Directiva 2001/14.
- 18 La demandante en el procedimiento principal, al solicitar que se declarase la nulidad de la resolución de 29 de septiembre de 2010, reclama en esencia la revisión judicial de la resolución del organismo regulador, relativa a la aprobación de las tarifas unitarias del canon de base, las cuales, en su opinión, se fijaron de forma incompatible con la Directiva 2001/14, a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia dictada en el asunto C-512/10.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 19 El artículo 30, apartado 2, letra e), de la Directiva 2001/14 establece que los candidatos podrán recurrir al organismo regulador si consideran haber sufrido injusticia, discriminación o cualquier otro perjuicio, en particular a causa de las decisiones adoptadas por el administrador de infraestructuras, o cuando proceda por la empresa ferroviaria, en relación con el nivel o estructura de los cánones que se les exigen o pueden exigírseles.
- 20 En Polonia, por regla general, únicamente se reconoce la condición de parte de un procedimiento para la aprobación por el organismo regulador de las tarifas unitarias del canon de base al administrador de la infraestructura ferroviaria, que es quien propone dichas tarifas para su aprobación. En el procedimiento también pueden participar, si lo solicitan, las asociaciones de los operadores de transportes. No se permite la participación de las empresas ferroviarias en dicho procedimiento.
- 21 Al mismo tiempo, según el órgano jurisdiccional remitente, el Derecho nacional no prevé ningún mecanismo efectivo mediante el cual la empresa ferroviaria pueda cuestionar el importe de las tarifas unitarias del canon de base aprobadas.
- 22 El único medio a disposición del operador es el derecho a presentar ante el organismo regulador un recurso contra el administrador respecto de los cánones por la infraestructura [previstos en el artículo 13, apartado 1, punto 5, letra b), de la Ley sobre el transporte ferroviario].
- 23 Sin embargo, este recurso no puede tener por efecto la revisión de las tarifas unitarias del canon de base, aprobadas por el organismo regulador mediante una resolución administrativa. Según el artículo 13, apartado 6, de la Ley sobre el transporte ferroviario, en caso de que se estime que se ha producido una vulneración de disposiciones, resoluciones o actos administrativos del ámbito ferroviario, el Presidente de la UTK podrá adoptar una resolución que determine

la extensión y el plazo para rectificar las irregularidades, de modo que dicha resolución tampoco puede revisar las tarifas unitarias del canon de base.

- 24 El hecho de que el organismo regulador reconozca la condición de parte del procedimiento administrativo para la aprobación de las tarifas unitarias del canon de base únicamente al administrador de la infraestructura ferroviaria, para quien se fijan dichas tarifas, tiene como efecto que no se reconozca como parte de ese procedimiento a la empresa ferroviaria. Por tanto, la empresa tampoco puede recurrir las resoluciones de que se trate.
- 25 En el Derecho polaco, conforme a la norma recogida en el artículo 157 kpa, apartado 2, el procedimiento para declarar la nulidad de una resolución se inicia a solicitud de parte o de oficio, de modo que el operador que no haya sido parte en el procedimiento de aprobación de las tarifas unitarias no puede reclamar eficazmente que se declare la nulidad de la resolución por la que se aprueban las tarifas unitarias del canon de base.
- 26 En consecuencia, al operador no se le reconoce un interés jurídico. A su vez, el interés jurídico se vincula a la existencia de una norma de Derecho administrativo sustantivo sobre cuya base se pueda invocar la legitimidad para el ejercicio de un derecho (o la imposición de una obligación) a un sujeto en un caso concreto. Por tanto, dado que en el ordenamiento jurídico polaco no se ha establecido directamente que la empresa ferroviaria tenga derecho a cuestionar las tarifas unitarias del canon de base durante la tramitación de su aprobación por el organismo regulador, el Presidente de la UTK (organismo regulador) considera que la empresa ferroviaria no tiene derecho a impugnar la resolución por la que se aprueban dichas tarifas, incluso cuando se ponga de manifiesto que las tarifas unitarias del canon de base, aprobadas por el organismo mediante resolución administrativa, no son compatibles con el Derecho de la Unión.
- 27 En consecuencia, la empresa ferroviaria no dispone, en el ordenamiento jurídico polaco así configurado, de una vía de recurso jurídico para cuestionar el importe de las tarifas unitarias del canon de base, incluso cuando dichas tarifas se calculen de una forma que no responda al contenido de la Directiva 2001/14, es decir, cuando para fijar su importe se tomen en consideración no solo los costes directos, soportados por el administrador de la infraestructura en relación con el acceso a esta, sino los costes indirectos, lo que ha sido censurado por el Tribunal de Justicia en la sentencia C-512/10.
- 28 Por tanto, cabe considerar justificada la primera cuestión prejudicial, mediante la que se plantea si la disposición del artículo 30, apartado 2, letra e), de la Directiva 2001/14 debe interpretarse en el sentido de que confiere a una empresa ferroviaria, que utilice o pretenda utilizar la infraestructura ferroviaria, el derecho a participar en el procedimiento seguido ante un organismo regulador que tiene por objeto la fijación por el administrador de la infraestructura ferroviaria del importe de los cánones de acceso a dicha infraestructura.

- 29 No obstante, si de la disposición del artículo 30, apartado 2, letra e), de la Directiva 2001/14, no pudiera deducirse el derecho del operador a participar en el procedimiento dirigido a la adopción de una resolución por la que se aprueben las tarifas unitarias del canon de base, se justifica la segunda cuestión prejudicial, mediante la que se pregunta si, consiguientemente, debe interpretarse la disposición del artículo 30, apartados 5 y 6, de la Directiva 2001/14 en el sentido de que reconoce a una empresa ferroviaria, que utilice o pretenda utilizar la infraestructura ferroviaria, el derecho a impugnar una resolución del organismo regulador por la que se aprueban las tarifas unitarias del canon de base por el acceso a la infraestructura ferroviaria, fijadas por el administrador de dicha infraestructura.
- 30 La respuesta a las anteriores cuestiones prejudiciales permitirá al órgano jurisdiccional remitente dirimir si la demandante en el presente litigio ostenta un interés legítimo para solicitar la incoación de un procedimiento para declarar la nulidad de la resolución por la que se aprueban las tarifas unitarias del canon de base y, en particular, si puede ser parte en dicho procedimiento en todo caso o si solo tiene derecho a recurrir este tipo de resoluciones cuando acredite que la resolución por la que se aprueban las tarifas unitarias del canon de base vulnera sus derechos.
- 31 Las dudas expuestas justifican el planteamiento de la cuestión prejudicial. De la respuesta del Tribunal de Justicia depende la apreciación que corresponde efectuar al órgano jurisdiccional remitente acerca de la corrección de la resolución del organismo regulador, el Presidente de la UTK, por la que se denegó a la empresa ferroviaria el derecho a cuestionar la resolución administrativa por la que se aprueban las tarifas del canon de base. La decisión prejudicial resulta necesaria para resolver el litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 32 En efecto, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas acerca de si, en la medida en que las disposiciones nacionales no contemplan ninguna vía de impugnación eficaz de la tarifa unitaria del canon de base por parte del operador, se debe reconocer a la empresa ferroviaria al menos el derecho a recurrir la citada resolución administrativa, dictada por el organismo regulador, por la que se aprueban las tarifas unitarias del canon de base, deduciendo su interés jurídico directamente del tenor del artículo 30, apartado 2, de la Directiva 2001/14.