



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentadas el 25 de febrero de 2021¹

Asunto C-12/20

DB Netz AG

contra

Bundesrepublik Deutschland

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del estado federado de Renania del Norte-Westfalia, Alemania)]

«Procedimiento prejudicial — Transportes ferroviarios — Corredores internacionales ferroviarios de mercancías — Reglamento (UE) n.º 913/2010 — Artículo 13, apartado 1 — Creación de una ventanilla única para cada corredor de mercancías — Artículo 14 — Naturaleza del marco establecido por la comisión ejecutiva — Artículo 20 — Organismos reguladores — Directiva 2012/34/UE — Artículo 27 — Procedimiento para solicitar la adjudicación de capacidad de infraestructura — Función de los administradores de infraestructuras — Artículos 56 y 57 — Funciones del organismo regulador y cooperación entre organismos reguladores»

I. Introducción

1. La presente petición de decisión prejudicial, planteada por el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del estado federado de Renania del Norte-Westfalia, Alemania), versa sobre la interpretación del Reglamento (UE) n.º 913/2010,² que tiene por objeto la creación de una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo, en relación con la Directiva 2012/34/UE,³ por la que se establece un espacio ferroviario europeo único. En particular, con el fin de mejorar el transporte de mercancías y las condiciones de utilización de la infraestructura ferroviaria en Europa, dicho Reglamento estableció nueve corredores de mercancías y creó, para cada uno de ellos, una

¹ Lengua original: francés.

² Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo (DO 2010, L 276, p. 22), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa» (DO 2013, L 348, p. 129) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 913/2010»).

³ Directiva 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).

ventanilla única,⁴ a saber, un único punto de contacto a través del cual las empresas ferroviarias de la Unión pueden presentar sus solicitudes de capacidad de infraestructura para las franjas ferroviarias⁵ que atraviesen al menos una frontera.

2. Dicha petición se inscribe en el marco de un litigio entre DB Netz AG, administradora de infraestructuras ferroviarias, y la República Federal de Alemania, representada por la Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agencia Federal de Redes de Electricidad, Gas, Telecomunicaciones, Correos y Ferrocarriles, Alemania; en lo sucesivo, «Agencia Federal de Redes»). Más concretamente, la Agencia Federal de Redes se opuso, en su condición de organismo regulador nacional, a la propuesta de modificación de la declaración sobre la red ferroviaria de DB Netz. Esta modificación pretendía suprimir la posibilidad de utilizar un formulario de solicitud para solicitar capacidad de infraestructura ante la ventanilla única en caso de fallo técnico del sistema de reserva electrónica.

3. En ese contexto, el órgano jurisdiccional remitente pretende, en esencia, que se identifique a la autoridad competente para establecer el procedimiento aplicable a las solicitudes de capacidad de infraestructura ante la ventanilla única. Además, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si, al revisar la declaración sobre la red de un administrador de infraestructuras ferroviarias, un organismo regulador nacional puede adoptar una decisión en cuanto al fondo sin consultar a los demás organismos reguladores nacionales interesados.

4. En las presentes conclusiones, propondré al Tribunal de Justicia que declare que únicamente los administradores de infraestructuras pueden establecer el procedimiento para solicitar capacidad de infraestructura ante la ventanilla única. Asimismo, le propondré que declare que los organismos reguladores nacionales están obligados a consultarse entre sí antes de adoptar una decisión en cuanto al fondo.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2012/34

5. La Directiva 2012/34 derogó y sustituyó una serie de Directivas anteriores en materia de transporte ferroviario, y en particular las Directivas 91/440/CEE⁶ y 2001/14/CE.⁷

6. El artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva 2012/34 establece que:

«1. El administrador de infraestructuras, previa consulta a las partes interesadas, elaborará y publicará una declaración sobre la red [...].

⁴ También denominada «Corridor One-Stop-Shop» o «C-OSS» en inglés.

⁵ Con arreglo al artículo 3, puntos 24 y 27, de la Directiva 2012/34, la «capacidad de infraestructura» se define como «el potencial para programar los surcos ferroviarios solicitados para un segmento de la infraestructura durante un determinado período», mientras que un «surco» se define como «la capacidad de infraestructura necesaria para que un tren circule entre dos puntos durante un período dado».

⁶ Directiva del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO 1991, L 237, p. 25).

⁷ Directiva 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).

2. La declaración sobre la red expondrá las características de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias, y contendrá información sobre las condiciones de acceso a la misma. [...] En el anexo IV se establece el contenido de la declaración sobre la red.»

7. El artículo 57, apartado 1, de dicha Directiva dispone que:

«1. Los organismos reguladores [...] cooperarán [...] a fin de coordinar sus tomas de decisiones en el conjunto de la Unión [...]».

8. El artículo 65 de la citada Directiva tiene el siguiente tenor:

«Quedan derogadas las Directivas [91/440] y [2001/14], modificadas por las Directivas que figuran en el anexo IX, parte A, con efectos a partir del [17 de junio de 2015].

Las referencias a las Directivas derogadas se entenderán hechas a la presente Directiva y se leerán con arreglo a la tabla de correspondencias que figura en el anexo X.»

9. Con arreglo al anexo IV de dicha Directiva:

«La declaración sobre la red prevista en el artículo 27 comprenderá la siguiente información:

[...]

3) Un capítulo relativo a los principios y criterios que regirán la adjudicación de capacidad [...]. Se incluirán los criterios específicos utilizados en dicho procedimiento y, en particular:

a) el procedimiento con arreglo al cual los candidatos pueden solicitar capacidad al administrador de infraestructuras;

[...]».

10. El anexo X de la Directiva 2012/34 contiene la tabla de correspondencias entre sus disposiciones y, entre otras, las de la Directiva 2001/14.

2. Reglamento n.º 913/2010

11. A tenor de lo dispuesto en el considerando 7 del Reglamento n.º 913/2010:

«(7) A menos que se disponga lo contrario, el presente Reglamento debe entenderse sin perjuicio de los derechos y obligaciones de los administradores de infraestructuras establecidos en las Directivas [91/440] y [2001/14]».

12. El artículo 8, apartados 1 y 2, de dicho Reglamento dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros interesados instituirán, para cada corredor de mercancías, una comisión ejecutiva responsable de definir los objetivos generales del corredor de mercancías, supervisar y adoptar las medidas que disponen expresamente el apartado 7 del presente artículo y los artículos 9 y 11, el artículo 14, apartado 1, y el artículo 22. La comisión ejecutiva estará compuesta por representantes de las autoridades de los Estados miembros interesados.

2. Para cada corredor de mercancías, los administradores de infraestructuras interesados y, cuando corresponda, los organismos adjudicadores a que hace referencia el artículo 14, apartado 2, de la Directiva [2001/14] establecerán un consejo de administración responsable de adoptar las medidas que disponen expresamente los apartados 5, 7, 8 y 9 del presente artículo, los artículos 9 a 12, el artículo 13, apartado 1, el artículo 14, apartados 2, 6 y 9, el artículo 16, apartado 1, el artículo 17, apartado 1, y los artículos 18 y 19 del presente Reglamento. El consejo de administración estará compuesto por representantes de los administradores de infraestructuras.»

13. En virtud del artículo 13, apartado 1, del citado Reglamento:

«1. El consejo de administración de un corredor de mercancías designará o establecerá un órgano común (denominado en lo sucesivo “ventanilla única”) para que los candidatos soliciten y reciban respuestas, en un solo lugar y con un solo trámite, en relación con la capacidad de infraestructura para los trenes de mercancías que atraviesen al menos una frontera a lo largo del corredor de mercancías.»

14. De conformidad con el artículo 20, apartado 1, de dicho Reglamento:

«1. Los organismos reguladores contemplados en el artículo 30 de la Directiva [2001/14] ^[8] cooperarán para supervisar la competencia en el corredor ferroviario de mercancías. En particular, garantizarán el acceso no discriminatorio al corredor [...]».

B. Derecho alemán

1. AEG

15. El artículo 14, apartado 1, de la Allgemeines Eisenbahngesetz (Ley General de Ferrocarriles), de 27 de diciembre de 1993, en la redacción dada por el artículo 1, punto 11, de la Ley de 27 de abril de 2005 (BGBl. L 5, p. 1138) (en lo sucesivo, «AEG»), tiene el siguiente tenor:

«Las empresas de infraestructura ferroviaria garantizarán una utilización no discriminatoria de las infraestructuras administradas por ellas y la prestación no discriminatoria de los servicios que ofrecen [...]».

16. A tenor de lo dispuesto en el artículo 14d de la AEG:

«Las empresas públicas de infraestructura ferroviaria notificarán al organismo regulador

[...]

6. la propuesta de revisión o de modificación de la declaración sobre la red y las condiciones de utilización de las instalaciones de servicio, incluidos los principios y los importes de los cánones respectivos que se pretenden aplicar.

[...]»

⁸ El contenido del artículo 30 de la Directiva 2001/14 se reproduce en los artículos 55 y 56, apartado 1, de la Directiva 2012/34.

17. Con arreglo al artículo 14e de dicha Ley:

«(1) Tras la recepción de una notificación efectuada con arreglo al artículo 14d, el organismo regulador podrá oponerse a la revisión o a la modificación propuesta de conformidad con el artículo 14d, primera frase, punto 6, en un plazo de [...] cuatro semanas, siempre que las decisiones que se pretenden adoptar no sean conformes a las disposiciones del Reglamento relativo al Acceso a la Infraestructura Ferroviaria [...]».

2. *EIBV*

18. El artículo 4 del Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (Reglamento relativo al Acceso a la Infraestructura Ferroviaria), de 3 de junio de 2005 (BGBl. I, p. 1566; en lo sucesivo, «EIBV»), prevé que:

«(1) El administrador de infraestructuras ferroviarias establecerá y [...] notificará las condiciones de utilización (condiciones sobre la red) aplicables a la prestación de los servicios a que se refiere el anexo 1, punto 1. A petición de los beneficiarios del acceso, el administrador de infraestructuras ferroviarias les comunicará, previo pago, la declaración sobre la red.

(2) La declaración sobre la red incluirá al menos las indicaciones previstas en el anexo 2 y en las demás disposiciones de dicho Reglamento, así como las condiciones generales de utilización de las franjas [...]».

19. Según el anexo 2 del EIBV:

«La declaración sobre la red a que se refiere el artículo 4 contendrá la siguiente información:

[...]

3. Los principios y criterios para la asignación de capacidad ferroviaria. Deberá facilitarse información sobre las características generales de la capacidad de las vías férreas a disposición de los beneficiarios del acceso y sobre cualquier restricción de utilización, incluida la necesidad de capacidad prevista con fines de mantenimiento. Deberá facilitarse asimismo información sobre la tramitación y los plazos del procedimiento de adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria, en particular

a) el procedimiento para que los beneficiarios del acceso soliciten la adjudicación de franjas a las entidades que explotan los ferrocarriles;

[...]».

III. Litigio principal, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

20. DB Netz, filial enteramente participada por el grupo Deutsche Bahn AG, es una empresa pública de infraestructura ferroviaria que gestiona la mayor red ferroviaria de Alemania.

21. Como administradora de infraestructuras, DB Netz está obligada, en virtud de la normativa nacional por la que se adapta el Derecho interno al artículo 27 de la Directiva 2012/34, a redactar y publicar una declaración sobre la red que deberá incluir, en particular, información sobre el

procedimiento para que los beneficiarios del acceso soliciten franjas preestablecidas al administrador de las vías férreas.⁹

22. DB Netz participa asimismo en la gestión de los corredores de mercancías a escala europea en el sentido del Reglamento n.º 913/2010, cuyo objetivo es la creación de una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo. Más concretamente, explota seis corredores de mercancías de dicha red ferroviaria.¹⁰

23. Cada corredor de mercancías es administrado por una comisión ejecutiva, que está compuesta por representantes de las autoridades nacionales de los Estados miembros interesados, y por un consejo de administración, establecido por los administradores de infraestructuras interesados. El consejo de administración, entre otras actividades, designa o crea, para cada corredor de mercancías, una ventanilla única, que permite a los usuarios del corredor presentar sus solicitudes de capacidad de infraestructura en un solo lugar y con un solo trámite.

24. En 2015, los consejos de administración de los corredores de mercancías en los que participaba DB Netz decidieron que las solicitudes de capacidad de infraestructura relativas a las franjas ferroviarias internacionales preestablecidas tan solo podrían presentarse ante las ventanillas únicas correspondientes a dichos corredores a través de un sistema de reserva electrónica denominado «PCS».¹¹

25. A raíz de dicha decisión, el 31 de agosto de 2015, DB Netz notificó a la Agencia Federal de Redes, competente en su condición de organismo regulador nacional, una modificación prevista en su declaración sobre la red. Con esa modificación, DB Netz pretendía suprimir la posibilidad de utilizar un formulario de solicitud en caso de fallo técnico del sistema PCS, permitiendo únicamente la utilización del mencionado sistema de reserva. Según DB Netz, las normas adoptadas por los consejos de administración no preveían tal posibilidad.

26. Mediante decisión de 22 de septiembre de 2015, la Agencia Federal de Redes desestimó la modificación propuesta sin conocer la situación normativa específica existente en los demás Estados miembros interesados y sin haber coordinado su actuación con los organismos reguladores nacionales competentes en dichos Estados. Según la Agencia Federal de Redes, dicha supresión suponía el incumplimiento de la obligación que incumbe a DB Netz, en virtud del Derecho nacional, de garantizar una utilización no discriminatoria de la infraestructura ferroviaria administrada por ella y la prestación no discriminatoria de los servicios que ofrece, incluida la tramitación de las solicitudes de franjas ferroviarias.

27. El 15 de marzo de 2016, DB Netz interpuso recurso ante el Verwaltungsgericht Köln (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Colonia, Alemania) con objeto de que se anulase la decisión denegatoria de la Agencia Federal de Redes. Dicho recurso fue desestimado y DB Netz interpuso recurso de casación ante el órgano jurisdiccional remitente.

⁹ Estos beneficiarios son los «candidatos» a que se refiere el artículo 3, punto 19, de la Directiva 2012/34, a saber, en particular, las empresas ferroviarias que utilizan los corredores de mercancías. Cabe señalar que, en el presente asunto, Deutsche Bahn es una empresa ferroviaria «integrada» y, como tal, es a la vez usuaria y administradora de la infraestructura ferroviaria (siendo DB Netz quien ejerce esta última actividad). Para la organización de las franjas internacionales preestablecidas, véase la nota 22 de las presentes conclusiones.

¹⁰ La lista de los corredores de mercancías figura en el anexo del Reglamento n.º 913/2010. Los seis corredores explotados por DB Netz son los siguientes: «Rin — Alpino», «Escandinavia — Mediterráneo», «Atlántico», «Oriente/Mediterráneo Oriental», «Mar del Norte — Báltico» y «Rin — Danubio».

¹¹ PCS es el acrónimo de «Path Coordination System» (Sistema de coordinación de franjas). Las solicitudes en cuestión se presentan en línea en el sitio de Internet <https://pcs.rne.eu/>.

28. En ese contexto, el órgano jurisdiccional remitente considera que la Agencia Federal de Redes podía suponer fundadamente que la modificación del procedimiento de solicitud ante la ventanilla única presentaba una posible discriminación al no prever una solución alternativa al sistema de reserva PCS en caso de fallo técnico de dicho sistema. En efecto, según este órgano jurisdiccional, habida cuenta de la importancia que tiene el momento exacto de presentación de la solicitud de acceso a las capacidades de infraestructura y del derecho a presentar una solicitud en cualquier momento previsto en el EIBV, el riesgo de ver obstaculizado el acceso a la infraestructura ferroviaria en caso de fallo técnico del sistema PCS no es desdeñable.

29. No obstante, dicho órgano jurisdiccional se pregunta, en primer lugar, si ese procedimiento puede regirse por lo que establezca DB Netz en su declaración sobre la red, quedando de este modo sujeto al control exhaustivo de la Agencia Federal de Redes, o si el consejo de administración es el único competente a este respecto.

30. En particular, el citado órgano jurisdiccional señala que, aunque el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010, no faculta explícitamente al consejo de administración para regular el procedimiento mediante el que se solicita capacidad ante la ventanilla única, dicha disposición podría interpretarse en ese sentido para garantizar su efecto útil, puesto que las solicitudes de capacidad requieren una armonización del procedimiento. Sin embargo, el mencionado órgano jurisdiccional señala que una interpretación literal del Reglamento no permite deducir de manera explícita que el consejo de administración esté facultado para establecer el citado procedimiento.

31. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en la medida en que dicho procedimiento deba regirse por lo que establezca DB Netz y quedar sujeto al control de la Agencia Federal de Redes, si ese organismo regulador nacional debe, al revisar la declaración sobre la red, respetar lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento n.º 913/2010, que exige una cooperación con los demás organismos reguladores, o si únicamente está sujeto a las disposiciones de la Directiva 2012/34. Por otra parte, incluso en este último supuesto, el citado órgano jurisdiccional se pregunta sobre la posibilidad de que la Agencia Federal de Redes actúe sin consultar a los demás organismos reguladores nacionales. Según el órgano jurisdiccional remitente, la falta de una cooperación en este sentido podría hacer prácticamente imposible la consecución del objetivo previsto en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010, a saber, la posibilidad de solicitar capacidad de infraestructura en un solo lugar y con un solo trámite.

32. En tercer lugar, en el supuesto de que el consejo de administración de un corredor de mercancías esté facultado para establecer por sí mismo el procedimiento para solicitar capacidad ante la ventanilla única, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre si la Agencia Federal de Redes puede revisar la declaración sobre la red de DB Netz más allá de verificar la conformidad de su contenido con las normas adoptadas por dicho consejo de administración.

33. Por último, en cuarto lugar, en la medida en que los organismos reguladores nacionales estén facultados para revisar el procedimiento para solicitar capacidad de infraestructura ante la ventanilla única, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el marco definido por la comisión ejecutiva de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010, constituye una disposición de Derecho de la Unión vinculante para los Estados miembros y sus organismos reguladores, sujeta a la interpretación última del Tribunal de Justicia y que se opone a una decisión del organismo regulador nacional como la adoptada en el litigio principal.

34. En esas circunstancias, el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del estado federado de Renania del Norte-Westfalia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe interpretarse el Reglamento [n.º 913/2010], en particular en lo que atañe a las funciones atribuidas al consejo de administración de un corredor de mercancías en los artículos 13, apartado 1, 14, apartado 9, y 18, letra c), del citado Reglamento, en el sentido de que ese consejo está facultado para establecer por su cuenta el procedimiento para solicitar la adjudicación de capacidad de infraestructura ante la ventanilla única a la que se refiere el artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento, imponiendo, por ejemplo, como sucede en el caso de autos, que se utilice exclusivamente a tal efecto una herramienta de reserva electrónica, o bien se halla comprendido este procedimiento en las disposiciones generales del artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva [2012/34], en relación con el anexo IV, punto 3, letra a), de esta, en virtud de las cuales ese procedimiento únicamente puede regirse por lo que establezcan los administradores de infraestructuras afectados por un corredor de mercancías en su correspondiente declaración sobre la red?
- 2) En el supuesto de que se responda a la primera cuestión prejudicial que el procedimiento al que esta se refiere se rige únicamente por lo que se establezca en la declaración sobre la red de los administradores de infraestructuras afectados por un corredor de mercancías, ¿debe un organismo regulador nacional efectuar la revisión de la declaración sobre la red conforme a lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento [n.º 913/2010] o, también exclusivamente, con arreglo a lo establecido en las disposiciones de la Directiva [2012/34] y en las disposiciones nacionales adoptadas para su ejecución?
 - a) En el supuesto de que la revisión se rija por lo previsto en el artículo 20 del Reglamento [n.º 913/2010], ¿es compatible con lo dispuesto en dicho artículo que un organismo regulador nacional se oponga a una regla contenida en una declaración sobre la red como la mencionada en la [primera cuestión prejudicial], sin actuar, a ese respecto, de manera conjunta y esencialmente uniforme con los organismos reguladores de los demás Estados afectados por un corredor de mercancías o sin haberlos, al menos, consultado previamente para promover un enfoque común?
 - b) En la medida en que la revisión se rija por las disposiciones de la Directiva [2012/34] y las disposiciones nacionales adoptadas para su ejecución, ¿es compatible con tales disposiciones, en particular con la obligación general de coordinación prevista en el artículo 57, apartado 1, párrafo segundo, de la citada Directiva, que un organismo regulador nacional se oponga a dicha regla, sin actuar, a este respecto, de manera conjunta y esencialmente uniforme con los organismos reguladores de los demás Estados afectados por un corredor de mercancías o sin haberlos, al menos, consultado previamente para promover un enfoque común?
- 3) En el supuesto de que se responda a la primera cuestión prejudicial que el consejo de administración de un corredor de mercancías está facultado para establecer por su cuenta el procedimiento mencionado en la [primera cuestión], ¿puede un organismo regulador nacional, conforme al artículo 20 del Reglamento [n.º 913/2010] o a las disposiciones de la Directiva [2012/34] y las disposiciones adoptadas para su ejecución, revisar la declaración sobre la red de un administrador de infraestructuras más allá de verificar la conformidad de su contenido con el procedimiento establecido por el consejo de administración y, en su

caso, oponerse a ella, cuando la declaración sobre la red de un administrador de infraestructuras incluya reglas sobre tal procedimiento? En caso de respuesta afirmativa, ¿cómo debe responderse a las preguntas formuladas en la segunda cuestión prejudicial, letras a) y b), a la vista de esa facultad del organismo regulador?

- 4) En la medida en que, a la luz de las cuestiones prejudiciales anteriores, los organismos reguladores nacionales tengan atribuidas competencias para revisar el procedimiento al que se ha hecho referencia en la [primera cuestión prejudicial], ¿debe interpretarse el artículo 14, apartado 1, del Reglamento [n.º 913/2010] en el sentido de que el marco regulador definido por la comisión ejecutiva de conformidad con la citada disposición tiene la consideración de Derecho de la Unión vinculante para los organismos reguladores nacionales y los tribunales nacionales, lo que supone la aplicación preferente frente al Derecho nacional y la sujeción a la interpretación última del Tribunal de Justicia?
- 5) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión prejudicial, la disposición adoptada por las comisiones consultivas de todos los corredores de mercancías, en el sentido del artículo 14, apartado 1, del Reglamento [n.º 913/2010], en virtud del artículo 8, apartado 2, del respectivo marco regulador, según la cual la capacidad del corredor debe publicarse y adjudicarse mediante un sistema internacional de solicitud, que debe armonizarse, en la medida de lo posible, con los otros corredores de mercancías, ¿es contraria a la decisión de un organismo regulador nacional mediante la que se imponen a un administrador de infraestructuras afectado por un corredor de mercancías, a efectos de la declaración sobre la red de este, normas para la organización de dicho sistema de solicitud que no estén armonizadas con los organismos reguladores nacionales de los demás Estados afectados por el corredor de mercancías?»

35. Han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia DB Netz, la Agencia Federal de Redes, en representación de la República Federal de Alemania, y la Comisión Europea. No se ha celebrado vista.

IV. Análisis

A. Consideraciones preliminares

36. Como ya he indicado en el punto 3 de las presentes conclusiones, la petición de decisión prejudicial insta, en esencia, al Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre cuál es la autoridad competente para establecer el procedimiento para solicitar capacidad de infraestructura ante la ventanilla única. Además, se insta al Tribunal de Justicia a precisar si un organismo regulador, al revisar la declaración sobre la red de un administrador de infraestructuras ferroviarias, debe consultar a los demás organismos interesados antes de adoptar una decisión.

37. Antes de examinar el fondo de las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, es importante aclarar la articulación entre el Reglamento n.º 913/2010 y la Directiva 2012/34.

38. Ante todo, como han puesto de relieve la Comisión y la Agencia Federal de Redes, es preciso señalar que del considerando 7 del Reglamento n.º 913/2010 se desprende que, a menos que se disponga lo contrario, dicho Reglamento se aplica sin perjuicio de los derechos y obligaciones de los administradores de infraestructuras establecidos en las Directivas 91/440 y 2001/14. Sin

embargo, en la medida en que dichas Directivas fueron derogadas por la Directiva 2012/34, del artículo 65 de esta última se colige que «las referencias a las Directivas derogadas se entenderán hechas a la presente Directiva».

39. De lo anterior se desprende que la Directiva 2012/34 es el telón de fondo de las disposiciones del Reglamento n.º 913/2010 y que, en consecuencia, estas últimas deben interpretarse a la luz de dicha Directiva.

40. En primer lugar, es preciso observar que, con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010, las definiciones de «administrador de infraestructuras» y de «declaración sobre la red», que figuran en la Directiva 2012/34, se aplican a dicho Reglamento.

41. En segundo lugar, cabe señalar que, de conformidad con el artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2012/34, cada administrador¹² debe elaborar y publicar la declaración sobre la red nacional. Dicha declaración detalla las normas generales, procedimientos y criterios para los sistemas de adjudicación de capacidad, incluida toda la información relativa a las condiciones de acceso a la infraestructura ferroviaria y a la presentación de solicitudes de capacidad de infraestructura.¹³ Además, según el artículo 27, apartado 2, en relación con el anexo IV, punto 3, letra a), de dicha Directiva, la declaración sobre la red incluirá «el procedimiento con arreglo al cual los candidatos pueden solicitar capacidad al administrador de infraestructuras».

42. La declaración en cuestión será revisada por un organismo regulador nacional creado, con arreglo al artículo 55, apartado 1, de la Directiva 2012/34, por cada Estado miembro y que es una autoridad autónoma y totalmente independiente.¹⁴ El mencionado organismo es competente, en particular, para comprobar si la declaración sobre la red contiene cláusulas discriminatorias.¹⁵ Asimismo, el artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010 prevé que dicho organismo también es competente para garantizar el acceso no discriminatorio al corredor de mercancías.

43. Por lo demás, ha de recordarse que, a fin de facilitar las solicitudes de capacidad de infraestructura en los corredores de mercancías, el Reglamento n.º 913/2010 introdujo la posibilidad de presentar tales solicitudes ante una ventanilla única, a saber, un único punto de contacto en cada corredor de mercancías que permite a los candidatos reservar franjas ferroviarias preestablecidas.

44. Además, el Reglamento n.º 913/2010 dotó a cada corredor de mercancías de una comisión ejecutiva y de un consejo de administración. Esa comisión y dicho consejo, previstos, respectivamente, en el artículo 8, apartados 1 y 2, del citado Reglamento, se distinguen porque su establecimiento y su composición son diferentes.

¹² Según el artículo 3, punto 2, de la Directiva 2012/34, se considera administrador de infraestructuras a «todo organismo o empresa responsable, en particular, de la instalación, administración y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria». En otras palabras, el administrador es la empresa responsable de la gestión de una red ferroviaria nacional, cuyo mantenimiento y administración deberá garantizar.

¹³ Véanse el artículo 3, punto 26, y el artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2012/34.

¹⁴ La Agencia Federal de Redes constituye tal organismo.

¹⁵ Véase el artículo 56, apartado 2, de la Directiva 2012/34.

45. Por una parte, los Estados miembros afectados por el corredor de mercancías son los encargados de instituir la comisión ejecutiva, que estará compuesta por representantes de las autoridades de dichos Estados.¹⁶ Esa comisión será responsable, en particular, de definir los objetivos generales del corredor de mercancías y el marco para la adjudicación de la capacidad de infraestructura en el correspondiente corredor.¹⁷

46. Por otra parte, el consejo de administración será formado por los administradores de infraestructuras y estará compuesto por representantes de los mismos.¹⁸ Dicho consejo será responsable, entre otras actividades, de designar o establecer la ventanilla única para cada corredor de mercancías, de garantizar una coordinación óptima de la adjudicación de capacidad entre los administradores de infraestructuras y de elaborar y publicar un documento (denominado «CID»)¹⁹ que contenga información sobre las condiciones de utilización del corredor de mercancías.²⁰

47. En primer lugar, expondré las razones por las que considero, contrariamente a DB Netz, que el procedimiento para solicitar capacidad de infraestructura ante la ventanilla única debe regirse por lo que establezca el administrador de infraestructuras en la declaración sobre la red (sección B). Seguidamente, sostendré, al contrario de lo que afirma la Agencia Federal de Redes, que el organismo regulador nacional, antes de adoptar una decisión en cuanto al fondo, debe consultar a los demás organismos interesados con el fin de promover, en la medida de lo posible, un enfoque común (sección C). Por último, concluiré que el marco para la adjudicación de la capacidad de infraestructura definido por la comisión ejecutiva de un corredor de mercancías no constituye un acto de Derecho de la Unión y no vincula a dicho organismo regulador (sección D).

B. Sobre la autoridad competente para establecer el procedimiento para solicitar capacidad de infraestructura ante la ventanilla única (primera cuestión prejudicial)

48. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la autoridad competente para establecer el procedimiento aplicable a las solicitudes de capacidad de infraestructura ante la ventanilla única a que se refiere el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010 es el consejo de administración de un corredor de mercancías o el administrador de infraestructuras nacional.

49. Es preciso recordar que, con el fin de armonizar la normativa aplicable a los corredores de mercancías,²¹ el Reglamento n.º 913/2010 dispuso en su artículo 13 la creación de una ventanilla única, que será designada o establecida por el consejo de administración del corredor de que se trate. En particular, dichas solicitudes tienen por objeto la adjudicación de franjas ferroviarias preestablecidas, denominadas «Pre-arranged Train Paths» (o «PaPs»²²).

¹⁶ Véase el artículo 8, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010.

¹⁷ Véanse el artículo 8, apartado 1, y el artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010.

¹⁸ Véase el artículo 8, apartado 2, del Reglamento n.º 913/2010.

¹⁹ CID es el acrónimo de «Corridor Information Document» (Documento de información del corredor).

²⁰ Véanse los artículos 13, apartado 1, 14, apartado 9, y 18 del Reglamento n.º 913/2010.

²¹ Véase, en este sentido, el considerando 10 del Reglamento n.º 913/2010.

²² Con arreglo al artículo 14, apartado 3, del Reglamento n.º 913/2010, dichas franjas ferroviarias preestablecidas para los trenes de mercancías se organizan, según el procedimiento contemplado en el artículo 40 de la Directiva 2012/34, para adjudicar de manera eficiente capacidad de infraestructura cuando esta abarque más de una red del sistema ferroviario europeo. Para las definiciones de «franja» y de «capacidad de infraestructura», véase la nota 5 de las presentes conclusiones.

50. No obstante, DB Netz sostiene que la creación de la ventanilla única está intrínsecamente vinculada al establecimiento del procedimiento para solicitar capacidad ante esta y que, en consecuencia, la facultad de designar o de establecer la ventanilla única, que el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010 atribuye al consejo de administración, implica asimismo que dicho consejo tiene la facultad de determinar las modalidades de la solicitud presentada ante la ventanilla. En efecto, según DB Netz, permitir que los administradores de infraestructuras regulen el procedimiento para solicitar capacidad ante la ventanilla única en su declaración sobre la red conllevaría el riesgo de que existieran normas contradictorias y sería contrario al objetivo del Reglamento n.º 913/2010 de armonizar dicho procedimiento.

51. Considero, sin embargo, al igual que la Comisión, que la facultad que el Reglamento n.º 913/2010 atribuye al consejo de administración de un corredor de mercancías se limita a las medidas expresamente mencionadas en el mismo, que no prevén la competencia de establecer el procedimiento para solicitar capacidad ante la ventanilla única. Por el contrario, como se desprende de la Directiva 2012/34, dicha competencia corresponde a los administradores de infraestructuras. Como demostraré a continuación, esta interpretación se ve corroborada, en particular, por los objetivos del Reglamento n.º 913/2010.²³

52. Conforme a reiterada jurisprudencia,²⁴ mi análisis se basa en el tenor del Reglamento n.º 913/2010 y de la Directiva 2012/34, así como en los trabajos preparatorios y en los objetivos perseguidos por el mencionado Reglamento.

1. Sobre la interpretación literal del Reglamento n.º 913/2010 y de la Directiva 2012/34

53. En lo que atañe al tenor del Reglamento n.º 913/2010, es importante referirse, antes de nada, a su artículo 8, apartado 2, con arreglo al cual el consejo de administración de un corredor de mercancías es «responsable de adoptar las medidas que disponen expresamente» una serie de disposiciones, entre las que figuran los artículos 8, apartado 9, y 14, apartado 9, del citado Reglamento.

54. En particular, de conformidad con el artículo 8, apartado 9, del Reglamento n.º 913/2010, el consejo de administración «*coordinará* [...] el uso de aplicaciones de TI interoperables o las soluciones alternativas que estén disponibles en el futuro para tratar las solicitudes de franjas ferroviarias internacionales». Además, conforme al tenor del artículo 14, apartado 9, de dicho Reglamento, dicho consejo establecerá «los procedimientos oportunos para garantizar una *coordinación* óptima de la adjudicación de capacidad entre los administradores de infraestructuras [...] para las solicitudes a que se refiere el artículo 13, apartado 1».²⁵

55. El Tribunal de Justicia ha declarado, por otro lado, que el objetivo de simplificar la adjudicación de la capacidad de infraestructura en los corredores de mercancías mediante una ventanilla única «resulta confirmado por la creación de organismos de gestión encargados de garantizar la *coordinación de la gestión* del tráfico ferroviario en cada corredor de mercancías».²⁶

²³ Véase la subsección 3 de las presentes conclusiones, en particular el punto 67.

²⁴ Véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de diciembre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:999), apartado 47.

²⁵ El subrayado es mío.

²⁶ Véase la sentencia de 12 de noviembre de 2015, Reino Unido/Parlamento y Consejo (C-121/14, EU:C:2015:749), apartado 57. El subrayado es mío.

56. En mi opinión, de ello se deduce que el consejo de administración únicamente desempeña una función de coordinación que se refiere, en particular, a las solicitudes de capacidad de infraestructura una vez hayan sido presentadas.²⁷ Dicho consejo no es, en cambio, responsable del establecimiento de los procedimientos para solicitar capacidad ante la ventanilla única. Ello incumbe, con arreglo a la Directiva 2012/34, a los administradores de infraestructuras.

57. En efecto, es preciso recordar que del artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva 2012/34, en relación con su anexo IV, punto 3, letra a), se desprende que el administrador de infraestructuras *elaborará* y publicará la declaración sobre la red, en la que se incluirá, en particular, el procedimiento con arreglo al cual se puede solicitar capacidad al administrador de infraestructuras.²⁸ Así pues, la regulación de dicho procedimiento debe incluirse en la declaración sobre la red que elabora el administrador de infraestructuras. En consecuencia, la facultad de establecer el procedimiento para solicitar capacidad ante la ventanilla única es competencia exclusiva del administrador.²⁹

58. Esta interpretación no resulta desvirtuada por el hecho de que el anexo IV, punto 3, letra a), de la Directiva 2012/34 se refiere expresamente a las solicitudes presentadas «al administrador de infraestructuras» y no a las presentadas ante la ventanilla única. En efecto, como señaló la Agencia Federal de Redes, aunque los candidatos presenten sus solicitudes ante la ventanilla única, estos se dirigen, en la práctica, a los administradores de infraestructuras que gestionan un corredor de mercancías. En ese contexto, la ventanilla única tan solo constituye un órgano que permite a los candidatos presentar sus solicitudes sin tener que contactar a todos los administradores de infraestructuras que gestionan el corredor de mercancías de que se trate.³⁰

59. A resultas de ello, considero que, como alegó la Agencia Federal de Redes, el procedimiento para solicitar capacidad de infraestructura ante la ventanilla única constituye un elemento obligatorio de la declaración sobre la red y que, como tal, no puede estar sujeto a un régimen normativo autónomo que sea competencia del consejo de administración.

60. Desde mi punto de vista, esta interpretación también queda confirmada por la sentencia SJ,³¹ relativa a los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores de los transportes, en la que el Tribunal de Justicia interpretó el anexo IV de la Directiva 2012/34 y dedujo de este que, «en virtud de la Directiva 2012/34, toda solicitud de capacidad de infraestructura debe ser presentada ante el administrador de infraestructuras por una empresa ferroviaria con arreglo a la declaración sobre la red elaborada por aquel y cumplir los principios y criterios que figuran en dicho documento».

61. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, considero que ni del tenor del Reglamento n.º 913/2010 ni del tenor de la Directiva 2012/34 se desprende, ni expresa ni implícitamente, que la facultad de establecer el procedimiento para solicitar capacidad ante la ventanilla única se atribuya al consejo de administración. En cambio, la interpretación literal de esos textos

²⁷ La importancia de esta función de coordinación desempeñada por el consejo de administración se deduce asimismo de los artículos 12, 14, apartado 6, y 16, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010.

²⁸ Véase el punto 41 de las presentes conclusiones.

²⁹ Véase, en el mismo sentido, el artículo 18, letra a), del Reglamento n.º 913/2010, con arreglo al cual las declaraciones sobre la red se elaborarán de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 27 de la Directiva 2012/34.

³⁰ En mi opinión, esta consideración resulta avalada por el artículo 13, apartado 3, del Reglamento n.º 913/2010, con arreglo al cual la ventanilla única adoptará una decisión sobre las solicitudes de franjas ferroviarias preestablecidas e «informará sin demora de estas solicitudes y de las decisiones adoptadas a los administradores de infraestructuras competentes».

³¹ Sentencia de 28 de febrero de 2019 (C-388/17, EU:C:2019:161), apartado 38.

normativos sugiere que dicha competencia se atribuye a los administradores de infraestructuras, que deben establecer las condiciones de acceso a la infraestructura ferroviaria, incluido el procedimiento para solicitar capacidad ante la ventanilla única, en su declaración sobre la red.

2. Sobre los trabajos preparatorios del Reglamento n.º 913/2010

62. A mi parecer, los trabajos preparatorios del Reglamento n.º 913/2010 corroboran esta interpretación. En efecto, de dichos trabajos se desprende que la intención del legislador era brindar a los administradores de infraestructuras la posibilidad de desempeñar un papel destacado en la gestión de la ventanilla única.

63. Aunque no es posible deducir dicha intención de la propuesta de Reglamento inicial de la Comisión,³² de la posición del Parlamento Europeo aprobada en primera lectura se desprende claramente que «podrá encargarse a los [...] administradores de infraestructuras [...] que desempeñen el papel de ventanilla única para los candidatos que presenten una solicitud de surcos».³³ En su informe sobre la propuesta de Reglamento, el Parlamento también subrayó expresamente que no era deseable que la ventanilla única fuese una entidad aparte, sin vínculo con los administradores.³⁴ Además, el Consejo de la Unión Europea precisó, en su Posición Común, que dicha ventanilla se creará «mediante la colaboración entre los administradores de infraestructuras».³⁵

64. La intención de no desvincular la ventanilla única de los administradores de infraestructuras se deduce asimismo de un dictamen de la Comisión sobre la enmienda introducida por el Parlamento en la posición del Consejo, que indicó explícitamente que podía desempeñar la función de la ventanilla única «un organismo técnico dentro de la estructura de administración del corredor o de uno de los administradores de infraestructuras implicados».³⁶

65. Así, de los trabajos preparatorios del Reglamento n.º 913/2010 se desprende que la ventanilla única fue concebida como un órgano estrechamente vinculado a los administradores de infraestructuras y que el legislador no pretendió excluir a estos últimos de la facultad de establecer los procedimientos para solicitar capacidad ante la ventanilla.

66. En consecuencia, he de señalar que la génesis del Reglamento n.º 913/2010 corrobora la interpretación literal que he defendido anteriormente según la cual el establecimiento del procedimiento para solicitar capacidad de infraestructura ante la ventanilla única es competencia de los administradores de infraestructuras.³⁷

³² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2008, sobre la red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo [COM(2008) 852 final].

³³ Véase el artículo 10, apartado 2, de la posición del Parlamento Europeo aprobada en primera lectura el 23 de abril de 2009 con vistas a la adopción del Reglamento (CE) n.º .../2009 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo (DO 2010, C 184 E, p. 354).

³⁴ Véase la enmienda 49 del Informe sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de abril de 2009, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo (A6-0220/2009).

³⁵ Véase el artículo 12, apartado 1, de la posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo, adoptada por el Consejo el 22 de febrero de 2010 (DO 2010, C 114 E, p. 1).

³⁶ Véase el dictamen de la Comisión sobre la enmienda introducida por el Parlamento Europeo en la posición del Consejo respecto a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo [COM(2010) 457 final], p. 3.

³⁷ Véanse los puntos 53 a 61 de las presentes conclusiones.

3. Sobre los objetivos del Reglamento n.º 913/2010

67. En cuanto a los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 913/2010, considero que la interpretación que aquí se propone permite alcanzar, en particular, el objetivo de reforzar la cooperación entre los administradores de infraestructuras y de establecer normas destinadas específicamente a crear ventanillas únicas que permitan a los candidatos presentar sus solicitudes de capacidad en un solo lugar y con un solo trámite.

68. DB Netz, por su parte, sostiene que dicho objetivo podría verse comprometido en el supuesto de que los administradores pudieran regular el procedimiento para solicitar capacidad en su declaración sobre la red. Más concretamente, en su opinión, esa solución conlleva el riesgo de que existieran normas contradictorias en las diferentes declaraciones nacionales.

69. Sin embargo, el procedimiento inscrito en la declaración refleja la cooperación entre los administradores de infraestructuras, con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2012/34.³⁸ Es preciso subrayar, además, que la función que el Reglamento n.º 913/2010 atribuye al consejo de administración consiste precisamente en cooperar con los administradores de infraestructuras y en coordinarlos para evitar que las declaraciones nacionales contengan normas contradictorias.

70. Cabe recordar a este respecto que, como ya he expuesto en los puntos 53 a 56 de las presentes conclusiones, las funciones desempeñadas por el consejo de administración de un corredor de mercancías están limitadas por una serie de disposiciones del Reglamento n.º 913/2010 y que ninguna de esas disposiciones otorga a dicho consejo la facultad de establecer por su cuenta el procedimiento para solicitar capacidad previsto en el artículo 13, apartado 1, del citado Reglamento. Por el contrario, de dicho Reglamento se desprende que el consejo de administración debe garantizar una coordinación óptima entre los administradores de infraestructuras.³⁹

71. Es preciso añadir que esta interpretación no queda desvirtuada por el artículo 18, letra c), del Reglamento n.º 913/2010, que prevé que el consejo de administración redactará, actualizará periódicamente y publicará un documento (el «CID») que contenga la información relativa al procedimiento mencionado en el artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento.⁴⁰ En efecto, como sostiene la Agencia Federal de Redes, ese documento tiene carácter puramente informativo y no faculta al consejo de administración para establecer de forma obligatoria el procedimiento para solicitar capacidad ante la ventanilla única.⁴¹

72. A la luz de estas consideraciones, considero que interpretar el Reglamento n.º 913/2010, en relación con la Directiva 2012/34, en el sentido de que los administradores de infraestructuras son competentes para regular en su declaración sobre la red el procedimiento para solicitar capacidad de infraestructura permite garantizar el efecto útil del artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento y no impide la armonización del citado procedimiento.

³⁸ Véase, en este sentido, el artículo 40 de la Directiva 2012/34.

³⁹ Véase el artículo 14, apartado 9, del Reglamento n.º 913/2010.

⁴⁰ Véase el punto 46 de las presentes conclusiones.

⁴¹ Véase asimismo el considerando 26 del Reglamento n.º 913/2010.

73. Cabe concluir de ello que, en el presente asunto, DB Netz, como administradora de infraestructuras ferroviarias, es competente para establecer, en cooperación con los demás administradores de infraestructuras, el procedimiento para solicitar capacidad ante la ventanilla única, pero no, como sostiene DB Netz, mediante una decisión del consejo de administración del corredor de mercancías en el que participa.

74. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial que el Reglamento n.º 913/2010, en relación con el artículo 27, apartados 1 y 2, y el anexo IV, punto 3, letra a), de la Directiva 2012/34, debe interpretarse en el sentido de que el procedimiento para solicitar capacidad de infraestructura ante la ventanilla única a que se refiere el artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento debe regirse por lo que establezcan los administradores de infraestructuras en su declaración sobre la red.

C. Sobre el deber de cooperación entre organismos reguladores (segunda cuestión prejudicial)

75. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la revisión de la declaración sobre la red por parte del organismo regulador nacional debe efectuarse conforme a lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento n.º 913/2010 o bien con arreglo exclusivamente a las disposiciones de la Directiva 2012/34, en particular las del artículo 57, apartado 1, y si del marco regulador aplicable en el presente asunto se desprende un deber de cooperación entre organismos reguladores nacionales.

76. En esencia, este órgano jurisdiccional pretende que se dilucide si, al revisar una declaración sobre la red, el organismo regulador nacional está obligado a buscar un enfoque común con los demás organismos interesados, o si tiene la facultad de adoptar dicha decisión sin haberlos consultado.

77. En primer lugar, es preciso señalar que la facultad de los organismos reguladores nacionales de revisar las declaraciones sobre la red se desprende tanto del tenor del artículo 56, apartados 1 y 2, de la Directiva 2012/34,⁴² en relación con su artículo 57,⁴³ como del artículo 20, apartados 1 y 3, del Reglamento n.º 913/2010.⁴⁴ En efecto, de las citadas disposiciones se deduce que esos organismos supervisan la competencia en los corredores de mercancías y, a este respecto, pueden intervenir por iniciativa propia con el fin de evitar discriminaciones en perjuicio de los candidatos.

78. Los artículos 56 y 57 de la Directiva 2012/34 se refieren al mercado de servicios ferroviarios en general, mientras que el artículo 20 del Reglamento n.º 913/2010, que refleja esas disposiciones en el ámbito de la competencia, versa específicamente sobre el mercado de transporte de mercancías por ferrocarril.

⁴² Con arreglo al citado artículo 56, el organismo regulador estará facultado para controlar, por iniciativa propia, la declaración sobre la red con miras a evitar discriminaciones en perjuicio de los candidatos.

⁴³ El artículo 57, apartados 1 y 2, de la Directiva 2012/34 establece una obligación general de cooperación de los organismos reguladores, mientras que el apartado 3 de dicho artículo prevé una obligación de control cuando esté en juego una franja internacional específica, situación que no se contempla en el presente asunto.

⁴⁴ De conformidad con el artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010, que remite al artículo 56, apartado 1, de la Directiva 2012/34, los organismos reguladores cooperarán para supervisar la competencia en el corredor ferroviario de mercancías y garantizarán el acceso no discriminatorio al corredor si fuera necesario en el marco de una investigación iniciada por iniciativa propia. El artículo 20, apartado 3, del Reglamento n.º 913/2010, que versa sobre problemas de competencia relativos a una «franja ferroviaria internacional para trenes de mercancías», se refiere a supuestos específicos ya identificados que no se contemplan en el presente asunto.

79. Procede recordar, en segundo lugar, que, en el litigio principal, la Agencia Federal de Redes pretendía intervenir a raíz de una modificación de la declaración sobre la red de DB Netz que afectaba al procedimiento para solicitar capacidad ante la ventanilla única. Más concretamente, la Agencia Federal de Redes presumía la existencia de una discriminación derivada de la supresión de cualquier alternativa para presentar las solicitudes ante la ventanilla única en caso de fallo técnico del sistema de reserva electrónica.⁴⁵

80. En consecuencia, en la medida en que el litigio principal versa sobre un problema de discriminación en una red ferroviaria de mercancías, considero que el artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010, que prevé precisamente la posibilidad de que los organismos reguladores intervengan en caso de que se produzca una discriminación en relación con dicho corredor, es la disposición que cabe aplicar en el presente litigio. Además, la mencionada disposición establece que dichos organismos *cooperarán* para garantizar el acceso no discriminatorio al corredor. Parece que tal cooperación no ha existido en el presente asunto, puesto que, según la resolución de remisión, la Agencia Federal de Redes adoptó una decisión en cuanto al fondo sin haber consultado a los demás organismos interesados.

81. A este respecto, la Agencia Federal de Redes alega que el artículo 20 del Reglamento n.º 913/2010 no es aplicable en el presente asunto, ya que su aplicación únicamente se prevé en casos específicos, en particular, cuando se informa al organismo regulador nacional de incidencias concretas acaecidas en el marco de las actividades de la ventanilla única.⁴⁶ En su opinión, dicho artículo 20 no se aplica en el marco de una revisión general de la declaración sobre la red.

82. Contrariamente a lo que defiende la Agencia Federal de Redes, considero que el artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010 está redactado en términos suficientemente amplios para aplicarse a una situación como la controvertida en el litigio principal, que versa sobre un problema general de discriminación. Además, soy de la opinión de que cabe inferir de dicha disposición un deber de cooperación entre los organismos reguladores nacionales que les obliga a promover un enfoque común a la hora de adoptar una decisión en cuanto al fondo.

83. En efecto, el artículo 20, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010 establece una obligación general de cooperación entre organismos reguladores en materia de competencia en un corredor de mercancías. Como subrayó la Comisión, esta disposición presenta un alcance amplio que no se limita a la supervisión de las actividades de la ventanilla única.

84. El considerando 25 del Reglamento n.º 913/2010 corrobora esa apreciación al prever que, «a fin de garantizar un acceso no discriminatorio a los servicios ferroviarios internacionales, es preciso que se garantice una *coordinación eficiente entre los organismos reguladores* respecto a las distintas redes que abarque el corredor de mercancías».⁴⁷

85. Considero, por lo tanto, al igual que la Comisión, que de dicho artículo 20, apartado 1, se desprende que el legislador estableció una cooperación entre organismos reguladores en forma de coordinación, que lógicamente precisaba que se consultase a los demás organismos reguladores nacionales, con el fin de lograr, en la medida de lo posible, una posición común. En cambio,

⁴⁵ Véanse los puntos 25 y 26 de las presentes conclusiones.

⁴⁶ Véase el artículo 13, apartado 5, del Reglamento n.º 913/2010.

⁴⁷ El subrayado es mío.

ninguna disposición del Reglamento n.º 913/2010 prevé que un organismo regulador deba supeditar sus decisiones al consentimiento de otros organismos reguladores o que dicho organismo esté vinculado por las decisiones adoptadas por estos últimos.

86. De lo anterior se desprende que un organismo regulador no puede adoptar una decisión, como la controvertida en el litigio principal, sin consultar a los demás organismos interesados.

87. En consecuencia, considero que procede responder a la segunda cuestión prejudicial que, al revisar la declaración sobre la red, el organismo regulador debe respetar lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento n.º 913/2010 y tiene la obligación, antes de adoptar su decisión, de consultar a los demás organismos reguladores nacionales interesados para promover, en la medida de lo posible, un enfoque común.

88. Habida cuenta de la respuesta que se da a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, no procede examinar la tercera cuestión prejudicial.

D. Sobre la naturaleza del marco establecido para la adjudicación de capacidad de infraestructura y sobre sus consecuencias para los organismos reguladores nacionales (cuestiones prejudiciales cuarta y quinta)

89. Como ya he señalado en la sección anterior, los organismos reguladores nacionales están facultados para revisar la declaración sobre la red, que incluye el procedimiento para solicitar capacidad de infraestructura ante la ventanilla única.

90. En esa situación, el órgano jurisdiccional remitente manifiesta sus dudas sobre la naturaleza del marco para la adjudicación de capacidad de infraestructura en el corredor de mercancías, cuya definición corresponde a la comisión ejecutiva de conformidad con el artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010. En particular, dicho órgano jurisdiccional pretende que se dilucide si el citado marco constituye un acto de Derecho de la Unión vinculante para los organismos reguladores nacionales y los tribunales nacionales, sujeto a la interpretación última del Tribunal de Justicia y que se opone a una decisión unilateral de dicho organismo regulador mediante la que se establece un sistema para solicitar capacidad de infraestructura que no ha sido objeto de coordinación con los demás organismos reguladores nacionales.

91. Para responder a esa cuestión prejudicial, es preciso recordar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 8, apartados 1 y 4, del Reglamento n.º 913/2010, «los Estados miembros interesados» son los encargados de instituir la comisión ejecutiva de un corredor de mercancías, la cual «adoptará sus decisiones por consenso de los representantes de las autoridades de los Estados miembros interesados».⁴⁸

92. Además, del tenor del artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010 se desprende que la comisión ejecutiva definirá el marco en cuestión con arreglo al artículo 39 de la Directiva 2012/34. Sin embargo, esta última disposición indica que corresponde a los Estados miembros la creación del marco para la adjudicación de capacidad de infraestructura, con sujeción a la condición de independencia de los administradores de infraestructuras.

⁴⁸ Véase asimismo el punto 45 de las presentes conclusiones.

93. Al igual que la Comisión, considero que de lo anterior se desprende que la comisión ejecutiva no es una institución, un órgano o un organismo de la Unión, sino que se trata de un órgano creado por los Estados miembros interesados.

94. Las normas previstas en ese marco y que son adoptadas de manera colectiva por dicha comisión tienen por objeto aplicar el Derecho de la Unión establecido en la Directiva 2012/34 y en el Reglamento n.º 913/2010.

95. De lo anterior se desprende, como señaló la Comisión, que el marco definido por la comisión ejecutiva en virtud del artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010 no constituye un acto de Derecho de la Unión y no presenta las características específicas de este último, que consisten en que dicho acto vincule a las autoridades y a los órganos jurisdiccionales nacionales, goce de primacía sobre el Derecho nacional⁴⁹ y esté sujeto a la interpretación última del Tribunal de Justicia.

96. Así, este marco no vincula al organismo regulador nacional y no se opone a su intervención en una situación como la controvertida en el litigio principal para solucionar un problema de discriminación relacionado con el procedimiento aplicable a las solicitudes de capacidad de infraestructura, tal como dicho procedimiento se establece en la declaración sobre la red del administrador de infraestructuras.

97. Cabe añadir que las facultades de intervención del mencionado organismo se rigen, no obstante, en particular, por el artículo 20 del Reglamento n.º 913/2010. Como se desprende de la respuesta a la segunda cuestión prejudicial, el organismo regulador nacional no puede imponer a un administrador de infraestructuras, como DB Netz, un requisito relativo al procedimiento para solicitar capacidad de infraestructura sin haber consultado a los demás organismos reguladores nacionales a ese respecto. Esta limitación no obedece a la naturaleza jurídica del marco definido por la comisión ejecutiva, como señala el órgano jurisdiccional remitente en su quinta cuestión prejudicial, sino al alcance de las facultades que la Directiva 2012/34 y el Reglamento n.º 913/2010 confieren a los organismos reguladores.

98. En consecuencia, propongo que se responda a las cuestiones prejudiciales cuarta y quinta que el marco para la adjudicación de la capacidad de infraestructura en el corredor de mercancías definido por la comisión ejecutiva en virtud del artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010 no es un acto de Derecho de la Unión y no vincula al organismo regulador nacional.

V. Conclusión

99. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del estado federado de Renania del Norte-Westfalia, Alemania) del siguiente modo:

«1) El Reglamento (UE) n.º 913/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2010, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo, en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1316/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, en relación con el artículo 27, apartados 1 y 2, y el anexo IV, punto 3, letra a), de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del

⁴⁹ Véase la sentencia de 24 de junio de 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530), apartado 53.

Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, debe interpretarse en el sentido de que el procedimiento aplicable a las solicitudes de capacidad de infraestructura ante la ventanilla única previsto en el artículo 13, apartado 1, de dicho Reglamento debe regirse por lo que establezcan los administradores de infraestructuras en sus declaraciones sobre la red.

- 2) Al revisar la declaración sobre la red, el organismo regulador debe respetar lo dispuesto en el artículo 20 del Reglamento n.º 913/2010, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1316/2013, y tiene la obligación, antes de adoptar su decisión, de consultar a los demás organismos reguladores nacionales interesados para promover, en la medida de lo posible, un enfoque común.
- 3) El marco para la adjudicación de la capacidad de infraestructura en el corredor de mercancías definido por la comisión ejecutiva en virtud del artículo 14, apartado 1, del Reglamento n.º 913/2010, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1316/2013, no es un acto de Derecho de la Unión y no vincula al organismo regulador nacional.»