



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena)

de 28 de febrero de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores de los transportes — Directiva 2004/17/CE — Ámbito de aplicación — Artículo 5 — Actividades de puesta a disposición o explotación de redes que presten un servicio público en el campo del transporte por ferrocarril — Adjudicación, por una empresa ferroviaria nacional pública que presta servicios de transporte, de contratos de servicios de limpieza de sus trenes — Falta de publicación previa»

En el asunto C-388/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Högsta förvaltningsdomstolen (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Suecia), mediante resolución de 21 de junio de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de junio de 2017, en el procedimiento entre

Konkurrensverket

y

SJ AB,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Novena),

integrado por el Sr. C. Lycourgos, Presidente de la Sala Décima, en funciones de Presidente de la Sala Novena, y los Sres. E. Juhász (Ponente) y C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sra. V. Giacobbo-Peyronnel, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el miércoles, 13 de junio de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Konkurrensverket, por la Sra. N. Otte Widgren y por los Sres. P. Karlsson y K. Sällfors, en calidad de agentes;
- en nombre de SJ AB, por la Sra. A. Ulfsdotter Forssell, advokate, y el Sr. Bogg, jurista;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. E. Ljung Rasmussen y G. Tolstoy y por los Sres. P. Ondrůšek y K. Simonsson, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: sueco.

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 19 de septiembre de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO 2004, L 134, p. 1).
- 2 Dicha petición se ha presentado en el contexto de dos litigios entre el Konkurrensverket (autoridad de la competencia, Suecia) y SJ AB relativos a la supuesta infracción por esta empresa de la normativa sobre los procedimientos de contratación pública en la adjudicación de contratos de servicios de limpieza.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2004/17

- 3 El artículo 2 de la Directiva 2004/17, titulado «Entidades adjudicadoras», dispone en su apartado 2:
«La presente Directiva se aplicará a las entidades adjudicadoras que:
 - a) sean poderes adjudicadores o empresas públicas y realicen alguna de las actividades contempladas en los artículos 3 a 7;
 - b) sin ser poderes adjudicadores ni empresas públicas, ejerzan, entre sus actividades, alguna de las contempladas en los artículos 3 a 7 o varias de estas actividades y tengan derechos especiales o exclusivos concedidos por una autoridad competente de un Estado miembro.»
- 4 El artículo 5 de la Directiva 2004/17, cuyo epígrafe es «Servicios de transporte», establece:
«1. La presente Directiva se aplicará a las actividades de puesta a disposición o explotación de redes que presten un servicio público en el campo del transporte por ferrocarril, sistemas automáticos, tranvía, trolebús, autobús o cable.

En cuanto a los servicios de transporte, se considerará que existe una red cuando el servicio se preste con arreglo a las condiciones operativas establecidas por una autoridad competente de un Estado miembro, tales como las condiciones relativas a los itinerarios, a la capacidad de transporte disponible o a la frecuencia del servicio.

2. La presente Directiva no se aplicará a las entidades que prestan al público un servicio de transporte en autobús y que quedaron excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva 93/38/CEE [del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO 1993, L 199, p. 84)] en virtud del apartado 4 de su artículo 2.»

Directiva 2012/34/UE

5 La Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (DO 2012, L 343, p. 32), agrupa en un único texto varias Directivas en materia de transporte ferroviario que han sido objeto de refundición. Una de estas Directivas es 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 y la aplicación de cánones por su utilización (DO 2001, L 75, p. 29), en su versión modificada por la Directiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007 (DO 2007, L 315, p. 44). La Directiva 2012/34, con arreglo a su artículo 66, entró en vigor el 15 de diciembre de 2012.

6 El artículo 3 de esta Directiva, titulado «Definiciones», establece:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) “empresa ferroviaria”: toda empresa pública o privada, titular de una licencia con arreglo a la presente Directiva, cuya actividad principal consista en prestar servicios de transporte de mercancías o viajeros por ferrocarril, debiendo ser dicha empresa en todo caso quien aporte la tracción. Se incluyen también en la definición las empresas que aportan exclusivamente la tracción;

2) “administrador de infraestructuras”: todo organismo o empresa responsable, en particular, de la instalación, administración y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, incluida la gestión del tráfico y el control-mando y señalización. Las funciones de administrador de infraestructuras en una red o parte de una red pueden asignarse a distintos organismos o empresas;

[...]

18) “adjudicación”: la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria por un administrador de infraestructuras;

[...]

20) “infraestructura congestionada”: el elemento de infraestructura para el cual no puede atenderse plenamente la demanda de capacidad de infraestructura durante determinados períodos, ni siquiera tras coordinación de las distintas solicitudes de capacidad;

[...]

22) “coordinación”: el procedimiento mediante el cual el administrador de infraestructuras y los candidatos intentan resolver situaciones de conflicto de solicitudes de capacidad de infraestructura;

[...]

25) “red”: toda la infraestructura ferroviaria gestionada por un administrador de infraestructuras;

26) “declaración sobre la red”: la declaración que detalla las normas generales, plazos, procedimientos y criterios para los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad, incluida cualquier otra información que pueda ser necesaria para cursar solicitudes de capacidad de infraestructura;

27) “surco”: la capacidad de infraestructura necesaria para que un tren circule entre dos puntos durante un período dado;

[...].».

- 7 A tenor del artículo 27 de la Directiva 2012/34, titulado «Declaración sobre la red», que, en esencia, reproduce las disposiciones del artículo 3 de la Directiva 2001/14, en su versión modificada por la Directiva 2007/58:

«1. El administrador de infraestructuras, previa consulta a las partes interesadas, elaborará y publicará una declaración sobre la red que podrá obtenerse a un precio que no exceda del coste de su publicación. La declaración sobre la red se publicará en al menos dos lenguas oficiales de la Unión. El contenido de la declaración sobre la red podrá obtenerse gratuitamente en formato electrónico en el portal web del administrador de infraestructuras y se tendrá acceso a él a través del portal web común. Los administradores de infraestructuras crearán dicho portal web en el marco de su cooperación de conformidad con los artículos 37 y 40.

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. La declaración sobre la red contendrá asimismo información sobre las condiciones de acceso a las instalaciones de servicio relacionadas con la red del administrador de infraestructuras, y para la prestación de servicios en dichas instalaciones, o indicará un sitio web en el que dicha información pueda obtenerse gratuitamente en formato electrónico. En el anexo IV se establece el contenido de la declaración sobre la red.

3. La declaración sobre la red se actualizará y modificará según proceda.

4. La declaración sobre la red se publicará como mínimo cuatro meses antes de que finalice el plazo de solicitudes de capacidad de infraestructura.»

- 8 El artículo 44 de la Directiva 2012/34, titulado «Solicitudes», establece, en sus apartados 1 y 2:

«1. Los candidatos podrán solicitar al administrador de infraestructuras, con arreglo al Derecho público o privado, la concesión del derecho a utilizar una infraestructura ferroviaria, contra el pago de un canon, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo IV, sección 2.

2. Las solicitudes referentes al horario de servicio normal deberán presentarse en los plazos establecidos en el anexo VII.»

- 9 El artículo 45 de esta Directiva, titulado «Programación», establece, en sus apartados 1 y 2:

«1. El administrador de infraestructuras atenderá, en la medida de lo posible, todas las solicitudes de capacidad de infraestructura, incluidos los surcos que abarquen más de una red, y tendrá lo más en cuenta posible todas las limitaciones que afecten a los candidatos, tales como los efectos económicos sobre su actividad empresarial.

2. El administrador de infraestructuras podrá dar preferencia a servicios específicos en el marco del procedimiento de programación y coordinación pero únicamente según lo dispuesto en los artículos 47 y 49.»

- 10 El artículo 46 de dicha Directiva, titulado «Procedimiento de coordinación», establece:

«1. El administrador de infraestructuras que, en el procedimiento de programación previsto en el artículo 45, se encuentre ante solicitudes incompatibles entre sí, procurará lograr, mediante la coordinación de las solicitudes, la mejor adecuación posible entre ellas.

2. Cuando la situación requiera una coordinación, el administrador de infraestructuras podrá proponer, dentro de límites razonables, adjudicaciones de capacidad de infraestructura que difieran de lo solicitado.

3. El administrador de infraestructuras procurará resolver los conflictos que surjan consultando con los candidatos interesados. Dicha consulta se basará en la divulgación de la siguiente información en un plazo de tiempo razonable, de forma gratuita y por escrito o por vía electrónica:

[...]»

11 A tenor del artículo 47 de la referida Directiva, rubricado «Infraestructura congestionada»:

«1. Cuando, tras coordinar los surcos ferroviarios solicitados y consultar a los candidatos, siga sin ser posible atender debidamente a las solicitudes de capacidad de infraestructura, el administrador de infraestructuras otorgará inmediatamente al tramo de la infraestructura en cuestión la calificación de congestionado. Idéntica calificación recibirá la infraestructura para la que se prevea una insuficiencia de capacidad en un futuro próximo.

2. Cuando una infraestructura se declare congestionada, el administrador de infraestructuras llevará a cabo un análisis de capacidad conforme al artículo 50, a menos que se esté aplicando ya un plan de aumento de la capacidad conforme al artículo 51.

[...]

4. Los criterios de prioridad se definirán según la importancia del servicio para la sociedad, en comparación con otros servicios que pudieran verse excluidos en consecuencia.

Con objeto de garantizar unos servicios de transporte adecuados y, en particular, de responder, dentro de este marco, a las exigencias del servicio público o de favorecer el transporte de mercancías por ferrocarril nacional e internacional, los Estados miembros podrán adoptar las medidas necesarias, en condiciones no discriminatorias, para que en la adjudicación de la capacidad de infraestructura se dé la prioridad a dichos servicios.

Los Estados miembros podrán, en su caso, conceder al administrador de infraestructuras una indemnización correspondiente a las pérdidas financieras que puedan derivarse de que una capacidad de infraestructura determinada haya debido adjudicarse en interés de determinados servicios en aplicación del párrafo segundo.

Las medidas y la indemnización mencionadas tendrán en cuenta también los efectos que dicha exclusión tenga en otros Estados miembros.

[...]»

12 El anexo IV de esta Directiva, titulado «Contenido de la declaración sobre la red», establece:

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

1) Un capítulo en el que se expondrá la naturaleza de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias y las condiciones de acceso a la misma. La información en esta sección concordará, sobre una base anual, con los registros de infraestructura ferroviaria que deben publicarse con arreglo al artículo 35 de la Directiva 2008/57/CE o se referirá a dichos registros.

- 2) Un capítulo dedicado a los cánones y principios de los cánones, que expondrá con el debido detalle tanto el sistema de cánones como información suficiente sobre los cánones así como otra información importante sobre el acceso aplicable a los servicios enumerados en el anexo II que preste un solo proveedor. Incluirá la metodología, reglamentaciones y, cuando sean de aplicación, los baremos empleados para aplicar los artículos 31 a 36, en lo referente tanto a costes como a cánones. Además, contendrá información sobre cualquier cambio ya decidido o previsto con relación a los cánones, en los cinco años siguientes, si está disponible.
- 3) Un capítulo relativo a los principios y criterios que regirán la adjudicación de capacidad, que expondrá las características de capacidad generales de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias, así como cualesquiera restricciones de su uso, incluidas las necesidades previsibles de capacidad para el mantenimiento. En este capítulo también se detallarán los procedimientos y plazos del procedimiento de 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;
 - b) las disposiciones que deben cumplir los candidatos;
 - c) el calendario para las solicitudes y procedimientos de adjudicación y los procedimientos que se seguirán para solicitar información sobre los calendarios y los procedimientos relativos al calendario de trabajos de mantenimiento planificados e imprevistos;
 - d) los principios que rigen el procedimiento de coordinación y el sistema de resolución de conflictos que se ofrece como parte de este procedimiento;
 - e) los procedimientos y criterios utilizados en caso de congestión de la infraestructura;
 - f) los detalles de las restricciones al uso de infraestructuras;
 - g) las condiciones por las que se tengan en cuenta los precedentes niveles de uso de la capacidad para el establecimiento de prioridades en el procedimiento de adjudicación.

[...]»

Derecho sueco

- 13 La transposición de la Directiva 2004/17 en el ordenamiento jurídico sueco se llevó a cabo mediante la Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster [Ley (2007:1092) sobre la adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales; en lo sucesivo, «LUF»].
- 14 Con arreglo al artículo 8, párrafo primero, del capítulo 1 de la LUF, esta es aplicable a las actividades de puesta a disposición o explotación de redes públicas de transporte, en particular, por ferrocarril. De este artículo 8, párrafo segundo, se desprende que se considera que existe una red que presta un servicio público en el campo del transporte cuando el servicio se presta con arreglo a las condiciones establecidas por una autoridad competente relativas a los itinerarios que deben seguirse, la capacidad de transporte disponible, la frecuencia del servicio y condiciones similares.
- 15 El artículo 1 del capítulo 7 de la LUF establece, salvo excepciones, que la entidad adjudicadora que pretenda adjudicar un contrato o celebrar un acuerdo marco deberá anunciarlo.
- 16 Con arreglo a los artículos 1 y 2 del capítulo 17 de la LUF, la autoridad de control podrá solicitar a los tribunales de lo contencioso-administrativo la imposición de una multa a las entidades adjudicadoras que hayan celebrado un acuerdo con un proveedor sin publicación previa.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 17 SJ es una sociedad anónima que pertenece en su totalidad al Estado sueco y que ejerce una actividad de transporte ferroviario. En enero de 2012, SJ celebró dos contratos por importes respectivos de 56 y 60 millones de coronas suecas (SEK) (aproximadamente 5 502 306 y 5 895 328 euros) mediante los cuales adjudicó los servicios de limpieza de los trenes que explota, sin incoar un procedimiento de licitación para la adjudicación de dichos contratos.
- 18 En enero de 2013, la autoridad de la competencia presentó una demanda ante el Förvaltningsrätten i Stockholm (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Estocolmo, Suecia) en la que solicitaba la imposición de una multa a SJ alegando que esta empresa estaba sujeta a las obligaciones de publicidad en la adjudicación de contratos públicos, en la medida en que ejercía una actividad de puesta a disposición o explotación de redes públicas de transporte, en el sentido del artículo 8 del capítulo 1 de la LUF. Al estimar que su actividad no estaba comprendida en el ámbito de aplicación de dicho artículo 8, SJ se opuso a las pretensiones de la autoridad de la competencia. El tribunal de primera instancia desestimó la demanda formulada contra SJ.
- 19 El recurso de apelación interpuesto por la autoridad de la competencia ante el Kammarrätten i Stockholm (Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo de Estocolmo, Suecia) también fue desestimado.
- 20 Este último órgano jurisdiccional, al igual que hizo el tribunal de primera instancia, consideró que, si bien el Trafikverket (Administración de Transportes, Suecia), en su condición de administrador de infraestructuras de transporte, concedía los surcos necesarios para llevar a cabo la actividad de transporte ferroviario como tal, al contar con pocos medios para ejercer una influencia activa sobre la manera en que SJ presta sus servicios de transporte, dicha administración no podía tener la consideración de autoridad que pudiera imponer a esta sociedad condiciones de ejercicio de su actividad. Por ello, el tribunal de apelación estimó que los servicios ofrecidos por SJ no podían entenderse prestados con arreglo a las condiciones establecidas por una autoridad competente, en el sentido del artículo 8 del capítulo 1 de la LUF. Por tanto, de ello dedujo que dicha empresa, al celebrar los contratos en cuestión, no estaba sujeta a las obligaciones que fija la LUF.
- 21 La autoridad de la competencia interpuso contra dicha sentencia un recurso de casación ante el Högsta förvaltningsdomstolen (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Suecia) en el que solicitaba a dicho órgano jurisdiccional que planteara al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial.
- 22 En estas circunstancias, el Högsta förvaltningsdomstolen (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2004/17 en el sentido de que existe una red en el campo del transporte cuando se ponen a disposición servicios de transporte en una red ferroviaria para el tráfico nacional e internacional administrada por el Estado con arreglo a disposiciones nacionales de transposición de la Directiva 2012/34 que prevén la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria sobre la base de las solicitudes de las empresas ferroviarias y la obligación de atender todas las solicitudes en la medida de lo posible?
- 2) ¿Debe interpretarse el artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2004/17 en el sentido de que una actividad llevada a cabo por una empresa ferroviaria tal como se contempla en la Directiva 2012/34, que consiste en la prestación de servicios de transporte al público en la red ferroviaria, constituye una puesta a disposición o explotación a los efectos de dicha disposición?»

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral

- 23 A raíz de la lectura de las conclusiones del Abogado General, SJ, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de octubre de 2017, solicitó la reapertura de la fase oral del procedimiento alegando que los puntos 81 y 82 de las conclusiones se basaban en determinados aspectos que no habían sido tratados en las fases escritas y oral del presente procedimiento prejudicial, en particular el artículo 30 de la Directiva 2004/17.
- 24 A este respecto, el artículo 83 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia permite a este ordenar en todo momento, tras oír al Abogado General, la reapertura de la fase oral del procedimiento, en particular si estima que la información de que dispone es insuficiente o cuando el asunto deba resolverse basándose en un argumento que no fue debatido entre las partes.
- 25 En el caso de autos, el Tribunal de Justicia considera que dispone de todos los elementos necesarios para pronunciarse sobre la petición de decisión prejudicial que le ha sido sometida y que no procede resolver el asunto sobre la base del argumento contenido en la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento relativo a la posible aplicación del artículo 30 de la Directiva 2004/17.
- 26 Por consiguiente, no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones preliminares

- 27 Mediante sus cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente pretende, en esencia, que se dilucide si SJ estaba obligada a incoar un procedimiento de licitación para la adjudicación de los servicios de limpieza de los trenes que explota.
- 28 A este respecto, como señala el Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones, no se discute que SJ, como sociedad de capital íntegramente estatal, es una empresa pública en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 2004/17. Si se considera que SJ ejerce una de las actividades a las que se refiere el artículo 5, de dicha Directiva, puede ser una entidad adjudicadora en el sentido del artículo 2, apartado 2, letra a), de esta.
- 29 SJ sostiene que no ejerce ninguna actividad de ese tipo. Por una parte, afirma que no opera en una «red» en el sentido del artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva. Por otro lado, alega que sus actividades de prestación de servicios de transporte no constituyen una «puesta a disposición» o «explotación» de la red en el sentido de dicho artículo.

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 30 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2004/17 debe interpretarse en el sentido de que existe una red de servicios de transporte ferroviario, en el sentido de dicha disposición, cuando se ponen a disposición servicios de transporte, en aplicación de una normativa nacional que transpone la Directiva 2012/34, en una infraestructura ferroviaria gestionada por una autoridad nacional que adjudica la capacidad de dicha infraestructura ferroviaria dicha autoridad, con la obligación de atender las solicitudes de las empresas ferroviarias mientras no se alcancen los límites de capacidad.

- 31 Con arreglo al artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2004/17, «en cuanto a los servicios de transporte, se considerará que existe una red cuando el servicio se preste con arreglo a las condiciones operativas establecidas por una autoridad competente de un Estado miembro, tales como las condiciones relativas a los itinerarios, a la capacidad de transporte disponible o a la frecuencia del servicio».
- 32 Para apreciar si se dan tales condiciones en el asunto que debe resolver, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre la incidencia de la obligación que incumbe a la administración de transportes, como autoridad competente en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2004/17, de atender todas las solicitudes de asignación de capacidad de transporte presentadas por empresas ferroviarias en la medida de lo posible.
- 33 Por su parte, SJ señala que presta servicios de transporte ferroviario en situación de plena competencia en el mercado y que no se beneficia de ninguna financiación estatal, que obtiene sus beneficios de la venta de billetes, que no tiene ninguna prioridad cuando se examinan las solicitudes de capacidad ferroviaria y que todo el transporte que efectúa responde a decisiones propias.
- 34 Sin embargo, estos elementos, aun suponiéndolos acreditados, no impedirían que pudiera declararse que las condiciones en las que una empresa ferroviaria, como SJ, presta sus servicios han sido establecidas por una autoridad competente.
- 35 En efecto, el examen de la normativa aplicable demuestra que tal es el caso.
- 36 Procede señalar que el artículo 27, apartados 1 y 2, de la Directiva 2012/34 dispone que el administrador de infraestructuras, en este caso, la administración sueca de transportes, elaborará y publicará una declaración sobre la red que expondrá las características de la infraestructura y contendrá información sobre las condiciones de acceso a la infraestructura ferroviaria. El contenido de la declaración sobre la red se detalla en el anexo IV de dicha Directiva.
- 37 Con arreglo a este anexo IV, este documento contendrá los principios y criterios que regirán la adjudicación de capacidad, incluyendo las disposiciones que deben cumplir los candidatos, los procedimientos y criterios utilizados en caso de congestión de la infraestructura o los detalles de las restricciones al uso de infraestructuras.
- 38 Así pues, 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. De estos elementos resulta que la concesión de derechos de uso de la infraestructura ferroviaria está condicionada al cumplimiento por las empresas candidatas de los requisitos relativos tanto a su capacidad para poder presentar una solicitud como a las condiciones en que explotarán esa infraestructura. Por consiguiente, tales requisitos reducen considerablemente la libertad comercial de las empresas candidatas.
- 39 En lo que se refiere al procedimiento de examen de las solicitudes en cuanto tal, si bien el administrador de la infraestructura ferroviaria, en virtud del artículo 45 de la Directiva 2012/34, debe atender, en la medida de lo posible, todas las solicitudes de capacidad de infraestructura, en caso de solicitudes incompatibles entre sí, de conformidad con el artículo 46 de dicha Directiva, ha de coordinar estas solicitudes con el fin de lograr la mejor adecuación posible entre ellas. Así, dentro de límites razonables, puede proponer adjudicaciones de capacidad que difieran de lo solicitado, o incluso verse en la imposibilidad de responder de manera favorable a determinadas solicitudes.
- 40 El artículo 47 de la Directiva 2012/34 prevé disposiciones para el caso de congestión de la infraestructura ferroviaria, en virtud de las cuales el administrador de infraestructuras puede utilizar criterios de prioridad.

- 41 En estas circunstancias, aun admitiendo que la empresa ferroviaria dispone de cierta libertad para determinar las condiciones del ejercicio de su actividad de transporte, procede considerar, teniendo en cuenta conjuntamente las obligaciones y restricciones que pesan sobre ella, en particular la obligación de obtener surcos y respetar las condiciones correspondientes, que las condiciones en que se presta el servicio de transporte en el asunto principal están establecidas por una autoridad competente de un Estado miembro, en este caso la administración de transportes que actúa como administrador de infraestructuras.
- 42 Esta apreciación se ve también confirmada por la génesis del artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2004/17.
- 43 En efecto, tal como señala la Comisión Europea, el artículo 2, apartado 2, letra c), de la Directiva 90/531/CEE del Consejo, de 17 de septiembre de 1990, relativa a los procedimientos de formalización de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (DO 1990, L 297, p. 1), que reproduce, en esencia, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2004/17, se introdujo con el fin de someter la adjudicación de contratos en el sector de los servicios de transporte en autobús a las disposiciones de la Directiva 90/531 y permitió precisar que una red de transporte no solo existe si está constituida por una infraestructura física, como las vías férreas, sino también por un sistema coordinado de líneas en determinadas condiciones, como en el ámbito del transporte en autobús. En cambio, el legislador de la Unión no tuvo la intención de limitar, mediante esta disposición, el ámbito de aplicación de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos en el ámbito de los transportes realizados en una red física.
- 44 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2004/17 debe interpretarse en el sentido de que existe una red de servicios de transporte ferroviario, en el sentido de dicha disposición, cuando se ponen a disposición servicios de transporte, en aplicación de una normativa nacional que transpone la Directiva 2012/34, en una infraestructura ferroviaria gestionada por una autoridad nacional que adjudica la capacidad de dicha infraestructura, aun cuando esta esté obligada a atender las solicitudes de las empresas ferroviarias mientras no se alcancen los límites de capacidad.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

- 45 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2004/17 debe interpretarse en el sentido de que la actividad desarrollada por una empresa ferroviaria que consiste en prestar servicios de transporte público utilizando la red ferroviaria, constituye una «puesta a disposición» o una «explotación de redes» a efectos de dicha Directiva.
- 46 Con arreglo al artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2004/17, esta se aplicará a las actividades de puesta a disposición o explotación de redes que presten un servicio público en el campo del transporte por ferrocarril, sistemas automáticos, tranvía, trolebús, autobús o cable.
- 47 Por lo tanto, esta disposición se refiere a dos tipos de actividades, a saber, la puesta a disposición de redes, por una parte, y la explotación de estas, por otra.
- 48 Según reiterada jurisprudencia, el significado y el alcance de los términos no definidos por el Derecho de la Unión deben determinarse conforme a su sentido habitual en el lenguaje corriente, teniendo en cuenta el contexto en el que se utilizan y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte (véase la sentencia de 12 de junio de 2018, Louboutin y Christian Louboutin (C-163/16, EU:C:2018:423, apartado 20).

- 49 A este respecto, debe considerarse que el término «explotación», conforme a su sentido habitual, se refiere a la utilización de un objeto o al ejercicio de un derecho para generar ingresos. Así, la explotación de redes por una empresa ferroviaria consiste en ejercer el derecho a usar la infraestructura ferroviaria para generar ingresos.
- 50 Tal definición se distingue de la que debe darse al término «puesta a disposición de redes».
- 51 En efecto, como señala el Abogado General en el punto 65 de sus conclusiones, la «puesta a disposición de redes» es prerrogativa del administrador de infraestructuras y no de la empresa ferroviaria.
- 52 Como ha señalado la Comisión, el término «puesta a disposición de redes» no figuraba en las directivas anteriores a la Directiva 2004/17, a saber, la Directiva 90/531 y la Directiva 93/38, sino que se introdujo en la Directiva 2004/17 para garantizar que los procedimientos de adjudicación que establece se apliquen también a la gestión de redes físicas, como vías férreas, instalaciones de ferrocarril, túneles, puentes y pasos a nivel.
- 53 A la luz de lo anteriormente expuesto, procede considerar que la actividad de «explotación de redes» se refiere al ejercicio del derecho a usar la red ferroviaria para la prestación de servicios de transporte, mientras que la actividad de «puesta a disposición de redes» hace referencia a la administración de la red.
- 54 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2004/17 debe interpretarse en el sentido de que la actividad desarrollada por una empresa ferroviaria, que consiste en prestar servicios de transporte público ejerciendo un derecho de uso de la red ferroviaria, constituye una «explotación de redes» a efectos de dicha Directiva.

Costas

- 55 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Novena) declara:

- 1) **El artículo 5, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, debe interpretarse en el sentido de que existe una red de servicios de transporte ferroviario, en el sentido de dicha disposición, cuando se ponen a disposición servicios de transporte en aplicación de una normativa nacional que transpone 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 una infraestructura ferroviaria gestionada por una autoridad nacional que adjudica la capacidad de dicha infraestructura, aun cuando esta esté obligada a atender las solicitudes de las empresas ferroviarias mientras no se alcancen los límites de capacidad.**
- 2) **El artículo 5, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2004/17 debe interpretarse en el sentido de que la actividad desarrollada por una empresa ferroviaria, que consiste en prestar servicios de transporte público ejerciendo un derecho de uso de la red ferroviaria, constituye una «explotación de redes» a efectos de dicha Directiva.**

Firmas