



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 9 de septiembre de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Transportes ferroviarios — Directiva 2012/34/UE — Artículos 32 y 56 — Tarifación de la infraestructura ferroviaria — Independencia del administrador de infraestructuras — Funciones del organismo regulador — Concepto de “competitividad óptima de los segmentos de mercado ferroviario” — Derecho exclusivo en un segmento ferroviario — Operador de servicio público»

En el asunto C-144/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Letonia), mediante resolución de 26 de marzo de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de marzo de 2020, en el procedimiento entre

AS LatRailNet y

VAS Latvijas dzelzceļš, por una parte,

y

Valsts dzelzceļa administrācija, por otra parte,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y los Sres. M. Ilešič, E. Juhász (Ponente), C. Lycourgos e I. Jarukaitis, Jueces;

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

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de VAS Latvijas dzelzceļš, por la Sra. D. Driče, advokāte;
- en nombre de la Valsts dzelzceļa administrācija, por los Sres. J. Zālītis, J. Zicāns y J. Iesalnieks;

* Lengua de procedimiento: letón.

- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. F. Sclafani, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, inicialmente por los Sres. I. Naglis y W. Mölls y por la Sra. C. Vrignon, y posteriormente por la Sra. C. Vrignon, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de marzo de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 32, apartado 1, y 56, apartado 2, de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (DO 2012, L 343, p. 32).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de sendos litigios entre AS LatRailNet y VAS Latvijas dzelzceļš (en lo sucesivo, «LD»), por una parte, y la Valsts dzelzceļa administrācija (Administración Estatal de Ferrocarriles, Letonia), por otra, en relación con la impugnación de dos actos adoptados por esta última los días 27 de junio y 7 de noviembre de 2018, respectivamente.

Marco jurídico

Directiva 2012/34

- 3 Según los considerandos 19 y 76 de la Directiva 2012/34:
 - «(19) El Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera [y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO 2007, L 315, p. 1)], establece la posibilidad de que los Estados miembros y los entes locales adjudiquen contratos de servicio público que pueden implicar derechos exclusivos para la explotación de algunos servicios. Por consiguiente, es necesario garantizar la coherencia entre las disposiciones de dicho Reglamento y el principio de la apertura a la competencia de los servicios internacionales de transporte de viajeros.
- [...]
- (76) La gestión eficiente y la utilización justa y no discriminatoria de la infraestructura ferroviaria requiere el establecimiento de un organismo regulador que supervise la aplicación de las normas establecidas en la presente Directiva y actúe como órgano de apelación, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir por vía judicial. Mediante las sanciones que correspondan, dicho organismo regulador debe poder hacer cumplir los requerimientos de información que emita y las decisiones que adopte a tal respecto.»

- 4 El artículo 4 de la Directiva 2012/34, titulado «Independencia de las empresas ferroviarias y de los administradores de infraestructuras», dispone en su apartado 2:

«Respetando el marco y las normas específicas establecidas por los Estados miembros en materia de cánones y de adjudicación, el administrador de infraestructuras será responsable de su gestión, administración y control interno.»

- 5 El artículo 7 de esta Directiva, titulado «Independencia de las funciones esenciales del administrador de infraestructuras», dispone:

«1. Los Estados miembros garantizarán que las funciones esenciales que determinan un acceso equitativo y no discriminatorio a la infraestructura se encomienden a organismos o empresas que no presten por sí mismos servicios de transporte ferroviario. Con independencia de las estructuras de organización, deberá demostrarse que se ha cumplido este objetivo.

Serán funciones esenciales:

- a) la toma de decisiones sobre adjudicación de surcos, incluidas tanto la definición y la evaluación de la disponibilidad como la asignación de surcos ferroviarios concretos, y
- b) la toma de decisiones sobre cánones por la utilización de infraestructuras, incluidas la determinación y la recaudación de los cánones, sin perjuicio del artículo 29, apartado 1.

No obstante, los Estados miembros podrán asignar a empresas ferroviarias o a cualquier otro organismo la responsabilidad de contribuir al desarrollo de la infraestructura ferroviaria, por ejemplo, mediante la inversión, el mantenimiento y la financiación.

[...]»

- 6 La sección 2 del capítulo IV de la Directiva 2012/34, titulada «Cánones por la utilización de infraestructuras y servicios», comprende los artículos 29 a 37 de dicha Directiva.

- 7 El artículo 29 de dicha Directiva, titulado «Fijación, aplicación y cobro de cánones», establece:

«1. Los Estados miembros crearán un marco para los cánones, respetando la independencia de gestión establecida en el artículo 4.

A reserva de dicha condición, los Estados miembros establecerán asimismo normas específicas de fijación de cánones, o delegarán dichas facultades en el administrador de infraestructuras.

Los Estados miembros se asegurarán de que la declaración sobre la red contenga el marco y las normas de los cánones o indique un sitio web donde se publiquen.

El administrador de infraestructuras determinará el canon por la utilización de infraestructuras y se encargará de su cobro, de conformidad con el marco y las normas de los cánones establecidos.

Sin perjuicio de la independencia de gestión, prevista en el artículo 4, y siempre que este derecho le haya sido conferido directamente por una norma constitucional antes del 15 de diciembre de 2010, el parlamento nacional podrá estar facultado para controlar y, cuando proceda, modificar la cuantía de los cánones determinados por el administrador de infraestructuras. Tal

modificación garantizará que los cánones se ajusten a la presente Directiva y al marco y las normas de los cánones.

2. Salvo en los casos específicos previstos en el artículo 32, apartado 3, los administradores de infraestructuras velarán por que el sistema de cánones utilizado se ajuste a los mismos principios en toda la red.

[...]»

- 8 El artículo 31 de la misma Directiva, titulado «Principios de los cánones», dispone en su apartado 5, párrafo segundo:

«Sobre la base de la experiencia adquirida por los administradores de infraestructura, las empresas ferroviarias, los organismos reguladores y las autoridades competentes, y reconociendo los diferentes regímenes de diferenciación por ruido, la Comisión adoptará medidas de ejecución en las que se establezcan las modalidades que haya que seguir para la aplicación de la tarificación del coste de los efectos sonoros, incluida la duración de su aplicación, y que permitan que la diferenciación de cánones de infraestructura tenga en cuenta, cuando proceda, la sensibilidad de la zona afectada, en particular respecto al tamaño de la población afectada y la composición del tren y sus efectos en el nivel de las emisiones de ruido. Estos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 62, apartado 3. Estos actos de ejecución no provocarán una distorsión inadecuada de la competencia entre las empresas ferroviarias ni afectarán a la competitividad global del sector ferroviario.»

- 9 El artículo 32 de la Directiva 2012/34, titulado «Excepciones a los principios de los cánones», dispone, en sus apartados 1 y 4, párrafo cuarto:

«1. Con el fin de recuperar totalmente los costes asumidos por el administrador de infraestructuras, los Estados miembros podrán, siempre que el mercado pueda aceptarlo, cobrar recargos basados en principios eficientes, transparentes y no discriminatorios, sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado ferroviario. El sistema de cánones respetará los aumentos de productividad conseguidos por las empresas ferroviarias.

No obstante, la cuantía de los cánones no debe excluir la utilización de las infraestructuras por parte de segmentos del mercado que puedan pagar al menos el coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario, más un índice de rentabilidad que pueda asumir el mercado.

Antes de aprobar el cobro de recargos, los Estados miembros se asegurarán de que los administradores de infraestructuras evalúen su importancia en el segmento de mercado de que se trate, considerando al menos las parejas de criterios enumeradas en el anexo VI, punto 1, y teniendo en cuenta las que sean pertinentes. La lista de segmentos del mercado definidos por los administradores de infraestructura incluirá al menos los tres segmentos siguientes: servicios de mercancías, servicios de viajeros en el marco de un contrato de servicio público, y otros servicios de viajeros.

Los administradores de infraestructuras podrán establecer además una distinción entre segmentos de mercado en función de las mercancías o viajeros transportados.

Deberán definirse también los segmentos de mercado en los que las empresas ferroviarias no operan en la actualidad, pero en los que durante el período de validez del sistema de cánones

podrían prestar sus servicios. El administrador de infraestructuras no deberá incluir recargos en el sistema de cánones de estos segmentos de mercado.

La lista de segmentos de mercado se publicará en la declaración sobre la red y se revisará, al menos, cada cinco años. El organismo regulador contemplado en el artículo 55 controlará dicha lista de conformidad con el artículo 56.

[...]

4. [...]

Antes del 16 de junio de 2015, y tras una evaluación de impacto, la Comisión adoptará medidas de ejecución en las que se establezcan las modalidades que haya que seguir para la aplicación de la diferenciación de los cánones por la utilización de infraestructuras según un calendario coherente con el Plan europeo de desarrollo del [Sistema de Gestión del Tráfico Ferroviario Europeo (ERTMS)] establecido de conformidad con la Decisión 2009/561/CE [de la Comisión, de 22 de julio de 2009, por la que se modifica la Decisión 2006/679/CE en lo que se refiere a la aplicación de la especificación técnica de interoperabilidad relativa al subsistema de control y mando y señalización del sistema ferroviario transeuropeo convencional (DO 2009, L 194, p. 60),] y velando por que dicha diferenciación no tenga como consecuencia ningún cambio en los ingresos del administrador de infraestructuras. Dichas medidas de ejecución adaptarán las modalidades de la diferenciación aplicable a los trenes que operen servicios locales y regionales utilizando para ello una sección limitada de los corredores ferroviarios mencionados en la Decisión 2009/561/CE. Estos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 62, apartado 3. Estos actos de ejecución no provocarán una distorsión inadecuada de la competencia entre las empresas ferroviarias ni afectarán a la competitividad global del sector ferroviario.»

10 El artículo 56 de la Directiva 2012/34, titulado «Funciones del organismo regulador», establece:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46, apartado 6, los candidatos podrán recurrir ante el organismo regulador si consideran haber sufrido un tratamiento injusto o discriminatorio, o cualquier otro perjuicio, en particular para apelar contra decisiones adoptadas por el administrador de infraestructuras, o, cuando proceda, por la empresa ferroviaria o el explotador de una instalación de servicio, en relación con:

- a) la declaración sobre la red en sus versiones provisional y definitiva;
- b) los criterios establecidos en la declaración sobre la red;
- c) el procedimiento de adjudicación y sus resultados;
- d) el sistema de cánones;
- e) la cuantía o estructura de los cánones que se les exigen o pueden exigírseles;
- f) las disposiciones sobre acceso de conformidad con los artículos 10 a 13;
- g) el acceso a los servicios y los cánones correspondientes con arreglo al artículo 13.

2. Sin perjuicio de las facultades de las autoridades de competencia nacionales en materia de protección de la competencia en los mercados de servicios ferroviarios, el organismo regulador estará facultado para supervisar la situación de la competencia en los mercados de los servicios ferroviarios y, en particular, controlará, por iniciativa propia, lo dispuesto en el apartado 1, letras a) a g), con miras a evitar discriminaciones en perjuicio de los candidatos. En particular, comprobará si la declaración sobre la red contiene cláusulas discriminatorias u otorga poderes discrecionales al administrador de infraestructuras que este pueda utilizar para discriminar a los candidatos.

[...]

6. El organismo regulador velará por que los cánones establecidos por el administrador de infraestructuras cumplan lo dispuesto en el capítulo IV, sección 2, y no sean discriminatorios. Solo se permitirán negociaciones entre candidatos y administradores de infraestructuras sobre la cuantía de los cánones si las negociaciones discurren bajo la supervisión del organismo regulador. El organismo regulador deberá intervenir si se prevé que el resultado de las negociaciones puede contravenir las disposiciones del presente capítulo.

[...]»

Reglamento n.º 1370/2007

11 El artículo 2 del Reglamento n.º 1370/2007, titulado «Definiciones», dispone:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

e) “obligación de servicio público”: exigencia definida o determinada por una autoridad competente a fin de garantizar los servicios públicos de transporte de viajeros de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida o en las mismas condiciones sin retribución;

f) “derecho exclusivo”: derecho que reserva a un operador de servicio público determinado la posibilidad de explotar servicios públicos de transporte de viajeros en una línea, red o zona determinada, con exclusión de otros operadores;

[...]».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

12 El 30 de junio de 2017, LatRailNet aprobó, en su condición de entidad encargada de desempeñar las funciones esenciales del administrador de infraestructuras ferroviarias, en el sentido del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2012/34, el sistema de cánones del segmento de mercado de los servicios de transporte de pasajeros prestados en virtud de un contrato de servicio público, aplicándole un criterio de valor establecido en 1, es decir, el índice máximo de recargo, mientras que el criterio aplicable a los demás segmentos se determinaba según un informe pericial.

- 13 El 27 de junio de 2018, la Administración Estatal de Ferrocarriles adoptó, en su condición de organismo regulador, en el sentido del artículo 55 de la Directiva 2012/34, una decisión por la que conminaba a LatRailNet a modificar el sistema de cánones aplicable a los servicios de transporte de pasajeros prestados en el marco de un contrato de servicio público (en lo sucesivo, «primera decisión controvertida»).
- 14 Esta decisión viene motivada por el hecho de que, según se afirma, la Directiva 2012/34 prevea que los recargos solo sean aplicables cuando el mercado lo permita y de acuerdo con la norma de que los cánones no deben impedir la utilización de la infraestructura ferroviaria pública para segmentos de mercado que puedan cubrir al menos los costes directos. Según la Administración Estatal de Ferrocarriles, ello implica que la aplicación del recargo y la determinación de su importe sean objeto de una evaluación de competitividad y rentabilidad del segmento del mercado de que se trate.
- 15 La parte dispositiva de la primera decisión controvertida indica que el sistema de cánones debería establecer criterios de evaluación de los recargos aplicables al segmento de mercado de los servicios de transporte de pasajeros prestados en el marco de un contrato de servicio público, excluyendo de dichos criterios los gastos previamente programados cubiertos por el presupuesto estatal o por los presupuestos de las administraciones locales que los transportistas de pasajeros no pudieran cubrir con los ingresos propios que procedan del transporte.
- 16 El 26 de julio de 2018, LatRailNet interpuso recurso ante la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Letonia), solicitando la anulación de dicha decisión.
- 17 En apoyo de su recurso, LatRailNet alegaba que la Administración Estatal de Ferrocarriles había excedido sus facultades de organismo regulador al imponer la obligación de realizar cambios en el sistema de cánones e indicar el contenido específico que debía incluirse en dicho sistema, al entender que, en realidad, solo la entidad encargada de desempeñar las funciones esenciales del administrador de infraestructuras ferroviarias dispone de tal competencia.
- 18 El 21 de agosto de 2018, LatRailNet modificó el sistema de cánones, estableciendo que, en el segmento de los servicios de transporte de pasajeros prestados en el marco de un contrato de servicio público, la tasa de recargo se determinaría asimismo según un informe pericial.
- 19 El 20 de septiembre de 2018, LD, en su condición de administrador de infraestructuras, interpuso recurso ante la Administración Estatal de Ferrocarriles contra las modificaciones introducidas en el sistema de cánones. Dicha entidad desestimó el recurso mediante decisión de 7 de noviembre de 2018 (en lo sucesivo, «segunda decisión controvertida»).
- 20 LD interpuso recurso contra la segunda decisión controvertida ante la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo), y dicho órgano jurisdiccional acumuló el procedimiento sobre anulación de la primera decisión controvertida y el referido a la segunda decisión controvertida.
- 21 LD alegaba, en esencia, que la Administración Estatal de Ferrocarriles carecía, en su condición de organismo regulador, de la competencia de modificar el sistema de cánones, dado que su competencia se vincula a la existencia de discriminaciones en relación con el sistema de cánones.

- 22 Afirmaba que no sucede así en el litigio principal, ya que se había conferido a la compañía ferroviaria afectada el derecho exclusivo a prestar servicios de transporte público en líneas ferroviarias interurbanas hasta el 30 de junio de 2031 y que a segmentos de mercado en los que no existe competencia no procede aplicarles el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34, cuyo objeto es garantizar una competitividad óptima.
- 23 La Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo) subraya que el artículo 56 de la Directiva 2012/34 establece que el organismo regulador actuará por iniciativa propia, con el fin de evitar cualquier discriminación entre candidatos, extremo que entiende que, por otra parte, ha sido confirmado por reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 24 Además, dicho órgano jurisdiccional entiende que los artículos 4 y 7 de la Directiva instituyen la independencia del administrador de infraestructuras y sus funciones esenciales y que ello ha llevado al Tribunal de Justicia a declarar que los administradores de infraestructuras deben disponer de cierto margen de actuación que les permita tomar al menos decisiones que incluyan adoptar opciones y juicios sobre los factores en función de los cuales se efectúa el cálculo.
- 25 La Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo) señala asimismo que el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34 establece que la aplicación de recargos a los segmentos de mercado de que se trate se evaluará teniendo en cuenta, en particular, los efectos de dichos recargos en el segmento del mercado de los servicios de transporte de pasajeros prestados en el marco de un contrato de servicio público, teniendo en cuenta, por consiguiente, la competitividad de dicho segmento. Además, afirma que, si bien el considerando 19 de la Directiva se refiere a los segmentos de mercado explotados en virtud de un contrato de servicio público, la Directiva no establece excepciones a la evaluación de competitividad para ese tipo de segmento de mercado.
- 26 El órgano jurisdiccional remitente considera que, en virtud de los artículos 32, apartado 1, y 56, apartado 2, de la Directiva 2012/34, el organismo regulador solo puede actuar por iniciativa propia para prevenir discriminaciones en perjuicio de los candidatos y que, al establecer el importe de los recargos para el segmento de mercado de los servicios de transporte de pasajeros prestados en el marco de un contrato de servicio público, debe examinar, en particular, la competitividad de dicho segmento.
- 27 Con todo, dicho órgano jurisdiccional alberga dudas sobre esa interpretación.
- 28 En estas circunstancias, la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo) acordó suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 56, apartado 2, de la Directiva 2012/34 en el sentido de que confiere al organismo regulador la facultad de adoptar por iniciativa propia una decisión por la que se conmine a la empresa que desempeña las funciones esenciales del administrador de infraestructuras ferroviarias mencionadas en el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva a introducir, en disposiciones relativas al cálculo de los cánones por la utilización de infraestructuras (sistema de cánones), determinadas modificaciones que no conciernen a la discriminación en perjuicio de los candidatos?

- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿está facultado el organismo regulador para establecer, mediante tal decisión, las condiciones que dichas modificaciones deben prever, por ejemplo, imponiendo la obligación de excluir de los criterios para la determinación de los cánones por la utilización de infraestructuras los gastos previamente programados cubiertos por el presupuesto estatal o por los presupuestos de las administraciones locales que los transportistas de pasajeros no puedan cubrir con los ingresos procedentes del transporte?
- 3) ¿Debe interpretarse el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34 en el sentido de que la obligación impuesta a los Estados miembros en dicho apartado de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado ferroviario, al establecer recargos aplicables a los cánones por utilización de la infraestructura, resulta también aplicable a la determinación de los cánones por la utilización de infraestructuras en los segmentos de mercado en los que no existe competencia, por ejemplo, debido a que, en el segmento de mercado de que se trate, el transporte solo lo lleva a cabo un único operador ferroviario al que se le ha conferido el derecho exclusivo previsto en el artículo 2, letra f), del Reglamento n.º 1370/2007 para realizar transportes en ese segmento de mercado?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 29 Si bien la primera cuestión prejudicial solo versa sobre la interpretación del artículo 56, apartado 2, de la Directiva 2012/34, es preciso recordar que, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia, establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este proporcionar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta útil que le permita dirimir el litigio que se le ha planteado y, desde este punto de vista, le corresponde reformular las cuestiones que se le han planteado. Para proporcionar esa respuesta útil, el Tribunal de Justicia puede verse obligado a tomar en consideración normas del Derecho de la Unión a las que el juez nacional no se haya referido en el enunciado de su cuestión (sentencia de 27 de enero de 2021, De Ruiter, C-361/19, EU:C:2021:71, apartados 22 y 23 y jurisprudencia citada).
- 30 Con arreglo a esta jurisprudencia, es preciso observar que, para responder a esta cuestión, deben tenerse en cuenta también las demás funciones del organismo regulador que se prevén en el artículo 56 de dicha Directiva y, en particular, en sus apartados 6 y 9.
- 31 Por consiguiente, procede reformular la primera cuestión prejudicial de modo que tenga por objeto dilucidar, en esencia, si el artículo 56 de la Directiva 2012/34 debe interpretarse en el sentido de que confiere al organismo regulador la facultad de adoptar por iniciativa propia una decisión que conmine a la empresa que desempeña las funciones esenciales del administrador de infraestructuras ferroviarias previstas en el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva a introducir determinadas modificaciones en el sistema de cánones de la infraestructura, aun cuando no conciernan a la discriminación en perjuicio de los candidatos.
- 32 Procede señalar, por un lado, que la primera frase del apartado 6 de dicho artículo 56 dispone que «el organismo regulador velará por que los cánones establecidos por el administrador de infraestructuras cumplan lo dispuesto en el capítulo IV, sección 2, y no sean discriminatorios».

- 33 Pues bien, dicho capítulo IV, sección 2, de la Directiva 2012/34 contiene normas relativas a la tarificación y a los cánones.
- 34 Por consiguiente, del artículo 56, apartado 6, de la mencionada Directiva se desprende que el organismo regulador es competente para evaluar la conformidad de los cánones determinados por el administrador de infraestructuras con las disposiciones de dicha Directiva, sin que ese control se limite a la evaluación del posible carácter discriminatorio de esos cánones.
- 35 Por otro lado, según el artículo 56, apartado 9, de la Directiva 2012/34, el organismo regulador decidirá por iniciativa propia, cuando corresponda, las medidas adecuadas para corregir discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones del mercado y otras situaciones indeseables en estos mercados, en particular respecto a lo dispuesto en el apartado 1, letras a) a g), del propio artículo 56. Pues bien, dado que el apartado 1, letra d), del artículo 56 se refiere justamente al sistema de cánones, el artículo 56, apartado 9, está otorgando al organismo regulador la posibilidad de controlar de oficio si, en el marco de dicho sistema de cánones, concurre una infracción cualquiera de lo dispuesto en la Directiva 2012/34, y no solamente las que responderían a situaciones de discriminación entre candidatos.
- 36 Esta conclusión se ve corroborada por el considerando 76 de la Directiva 2012/34, que recoge, entre otras cosas, de manera general, que el organismo regulador supervisará la aplicación de las normas establecidas en la Directiva.
- 37 Por otra parte, esta facultad del organismo regulador no está supeditada a la presentación de denuncias o recursos y, por lo tanto, puede ejercerse de oficio.
- 38 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 56 de la Directiva 2012/34 debe interpretarse en el sentido de que confiere al organismo regulador la facultad de adoptar, por iniciativa propia, una decisión que conmine a la empresa que desempeña las funciones esenciales del administrador de infraestructuras ferroviarias previstas en el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva a introducir determinadas modificaciones en el sistema de cánones de la infraestructura, aun cuando no conciernan a la discriminación en perjuicio de los candidatos.

Segunda cuestión prejudicial

- 39 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 56 de la Directiva 2012/34 debe interpretarse en el sentido de que un organismo regulador, al conminar a la empresa que desempeña las funciones esenciales del administrador de infraestructuras ferroviarias a realizar modificaciones, puede establecer condiciones que dichas modificaciones deban prever y, en concreto, si puede obligar a que se excluyan de los criterios para la determinación de los cánones por la utilización de infraestructuras los gastos previamente programados cubiertos por el presupuesto estatal o por los presupuestos de las administraciones locales que las empresas ferroviarias de pasajeros no puedan cubrir con los ingresos procedentes del transporte.
- 40 Es preciso notar que esta cuestión consta de dos partes. El órgano jurisdiccional remitente pregunta, por un lado, si su resolución puede conminar, en general, a que la modificación que se exige tenga un contenido determinado y, por otro lado, identifica en concreto una medida específica y pregunta si puede obligarse a adoptarla.

- 41 Es preciso señalar que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (DO 2001, L 75, p. 29), contenía disposiciones que, al igual que las del artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2012/34, y las de su artículo 4, apartado 2 (al que remite su artículo 29, apartado 1), perseguían que el administrador de infraestructuras disfrutara de independencia en su gestión. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que, para garantizar dicha independencia, el administrador de infraestructuras debe disponer, en el marco de tarificación que hayan definido los Estados miembros, de cierto margen de actuación para la determinación del importe de los cánones, de forma que pueda utilizarlo como instrumento de gestión (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de julio de 2013, Comisión/República Checa, C-545/10, EU:C:2013:509, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 42 Esa independencia del administrador de infraestructuras ferroviarias en la determinación de la cuantía de los cánones ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia tanto en las relaciones de dicho administrador con el Estado miembro de que se trate (sentencias de 28 de febrero de 2013, Comisión/España, C-483/10, EU:C:2013:114, apartado 44, y de 3 de octubre de 2013, Comisión/Italia, C-369/11, EU:C:2013:636, apartados 45 y 46) como en las relaciones entre él y las empresas ferroviarias (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2013, Comisión/Hungría, C-473/10, EU:C:2013:113, apartado 79).
- 43 Si bien también es válida frente al organismo regulador, es preciso subrayar que esa independencia del administrador de infraestructuras se evalúa a la luz de los equilibrios que el legislador de la Unión ha deseado instituir entre dicho administrador, en particular en el desempeño de las funciones esenciales a que se refiere el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2012/34, y las demás entidades a las que esta Directiva atribuye competencias.
- 44 De ese modo, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 29, apartado 1, de dicha Directiva establece un reparto de competencias entre los Estados miembros y el administrador de infraestructuras por lo que respecta a los sistemas de tarificación. En efecto, incumbe a los Estados miembros establecer un marco de tarificación, mientras que la determinación del canon y su cobro corresponden al administrador de infraestructuras (véase, por analogía, la sentencia de 9 de noviembre de 2017, CTL Logistics, C-489/15, EU:C:2017:834, apartado 78 y jurisprudencia citada).
- 45 Igualmente, según se desprende de la respuesta a la primera cuestión prejudicial, el control de legalidad que el artículo 56 de la Directiva 2012/34 atribuyó al organismo regulador forma parte del reparto de competencias que dicha Directiva prevé entre ese organismo y el administrador de infraestructuras. Por tanto, no puede considerarse que el ejercicio de ese control de legalidad por parte del organismo regulador menoscabe la independencia que la Directiva garantiza al administrador de infraestructuras (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2013, Comisión/Italia, C-369/11, EU:C:2013:636, apartado 46). Así pues, al amparo de ese ejercicio, el organismo regulador está facultado para indicar a la empresa que desempeña las funciones esenciales del administrador de infraestructuras ferroviarias las modificaciones que deben introducirse en el sistema de cánones para subsanar las incompatibilidades de dicho sistema con los requisitos establecidos en la Directiva 2012/34.
- 46 No obstante, a ese respecto, las decisiones del organismo regulador solo pueden basarse en la infracción de las disposiciones de la sección 2 del capítulo IV de la Directiva 2012/34 o en la violación del principio de no discriminación. El organismo regulador no está facultado para

obligar a la empresa que desempeña las funciones esenciales del administrador de infraestructuras ferroviarias a someterse a su apreciación de oportunidad, ya que, de hacerlo, estaría menoscabando el margen de actuación del que, como se ha recordado en el apartado 41 anterior, debe disponer ese administrador.

- 47 Por consiguiente, ha de responderse a la primera parte de la segunda cuestión prejudicial que el artículo 56 de la Directiva 2012/34 debe interpretarse en el sentido de que las condiciones que el organismo regulador está facultado para conminar a la empresa que desempeña las funciones esenciales del administrador de infraestructuras ferroviarias a incluir en un sistema de cánones deben venir motivadas por la infracción de la Directiva 2012/34 y limitarse a subsanar situaciones de incompatibilidad, y no pueden conllevar apreciaciones de oportunidad por parte de ese organismo que menoscaben el margen de actuación de dicho administrador.
- 48 Mediante la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se refiere a un aspecto concreto y específico de los cánones que es posible que el organismo regulador esté facultado para imponer.
- 49 Es preciso señalar que la petición de decisión prejudicial no contiene información sobre la naturaleza de los gastos previamente programados cubiertos por el presupuesto estatal o por los presupuestos de las administraciones locales, que, según se afirma, quedan excluidos de los criterios para la determinación de los cánones por la utilización de infraestructuras. En cualquier caso, no puede considerarse que la compensación de servicio público concedida a una empresa ferroviaria sea un canon por la utilización de infraestructuras.
- 50 En virtud del artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2012/34, los Estados miembros crearán un marco para los cánones, respetando la independencia de gestión de las infraestructuras. A reserva de dicha condición, los Estados miembros establecerán asimismo normas específicas de fijación de cánones o delegarán dichas facultades en el administrador de infraestructuras.
- 51 Los autos que obran ante el Tribunal de Justicia no contienen información que apunte a que el Estado miembro en cuestión haya establecido tales normas específicas de fijación de cánones. Sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente lo compruebe, resulta que se ha asignado esa responsabilidad a la empresa que desempeña las funciones esenciales del administrador de infraestructuras ferroviarias.
- 52 Siendo esa la situación, las relaciones entre el organismo regulador y la empresa que desempeña esas funciones esenciales vienen determinadas por los principios que se han expuesto en el apartado 47 anterior.
- 53 En tales circunstancias, la respuesta a la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial no requiere una interpretación adicional de los mencionados principios, sino que exige que el juez nacional los aplique.
- 54 Según ya ha declarado el Tribunal de Justicia, es preciso recordar que «el artículo 267 TFUE se basa en una clara separación de funciones entre los tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia, en cuyo marco corresponde al Tribunal de Justicia interpretar el Derecho de la Unión y al tribunal remitente aplicar a los hechos del litigio principal el Derecho así interpretado» (auto de 19 de diciembre de 2019, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-645/18, no publicado, EU:C:2019:1108, apartado 20 y jurisprudencia citada).

- 55 Por consiguiente, no procede que el Tribunal de Justicia responda a la segunda parte de la segunda cuestión prejudicial.

Tercera cuestión prejudicial

- 56 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34 debe interpretarse en el sentido de que se aplica, incluso en cuanto al criterio de la competitividad óptima de los segmentos del mercado ferroviario, respecto de aquellos segmentos en los que no exista competencia, por ejemplo, cuando sean explotados por un operador de servicio público al que, en virtud de un contrato de servicio público, se le haya conferido un derecho exclusivo a los efectos del artículo 2, letra f), del Reglamento n.º 1370/2007.
- 57 Ha de señalarse, como hizo, en esencia, el Abogado General en los puntos 38 a 44 de sus conclusiones, que el concepto de «competitividad» que se contempla en el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34 se distingue del de «competencia», y que las disposiciones en que figura el primero de ambos términos deben interpretarse teniendo en cuenta esta particularidad.
- 58 Tal distinción se desprende del tenor literal de las disposiciones de la Directiva 2012/34. En efecto, el término «competitividad» se emplea en el capítulo IV de dicha Directiva, el cual se dedica a la aplicación de cánones por la utilización de infraestructuras ferroviarias y la adjudicación de la capacidad de dichas infraestructuras, por un lado, en el artículo 31, apartado 5, párrafo segundo, de la Directiva, que dispone que los actos de ejecución que adapte la Comisión para establecer las modalidades que haya que seguir para la aplicación de la tarificación del coste de los efectos sonoros «no provocarán una distorsión inadecuada de la competencia entre las empresas ferroviarias ni afectarán a la competitividad global del sector ferroviario», y, por otro lado, en su artículo 32, apartado 4, párrafo cuarto, que dispone que los actos de ejecución en los que se establezcan las modalidades que haya que seguir para la aplicación de la diferenciación de los cánones por la utilización de infraestructuras «no provocarán una distorsión inadecuada de la competencia entre las empresas ferroviarias ni afectarán a la competitividad global del sector ferroviario».
- 59 Por tanto, este concepto de «competitividad» no se refiere a la competencia entre empresas ferroviarias, sino a la competitividad del sector ferroviario con respecto a los demás medios de transporte.
- 60 De ello se deduce que la «competitividad óptima de los segmentos de mercado ferroviario», de la que se habla en el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34, se tendrá en cuenta también en los segmentos del mercado en los que no exista competencia, por ejemplo, cuando el segmento de que se trate sea explotado por un operador de servicio público al que se le haya conferido, en virtud de un contrato de servicio público, un derecho exclusivo a los efectos del artículo 2, letra f), del Reglamento n.º 1370/2007.
- 61 Por lo demás, esta interpretación se ve confirmada por el hecho de que el artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2012/34 disponga expresamente que la lista de segmentos de mercado elaborada por los administradores de infraestructuras para evaluar la importancia de los recargos que se aplican a los cánones debe tener en cuenta los servicios de transporte de pasajeros prestados en el marco de un contrato de servicio público, el cual, como precisa el considerando 19 de dicha Directiva, puede, con arreglo al Reglamento n.º 1370/2007, «implicar derechos exclusivos para la explotación de algunos servicios».

- 62 A ese respecto, como señaló en esencia el Abogado General en los puntos 58 a 61 de sus conclusiones, el hecho de que un operador de servicio público cumpla una obligación de servicio público, en el sentido del artículo 2, letra e), del Reglamento n.º 1370/2007, y de que se le confiera por ello un derecho exclusivo en un segmento ferroviario no significa que la explotación de este segmento no pueda alcanzar cierto grado de rentabilidad que dé lugar, así pues, a la aplicación de recargos.
- 63 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, ha de responderse a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34 debe interpretarse en el sentido de que se aplica, incluso en cuanto al criterio de la competitividad óptima de los segmentos del mercado ferroviario, respecto de aquellos segmentos en los que no exista competencia, por ejemplo, cuando sean explotados por un operador de servicio público al que, en virtud de un contrato de servicio público, se le haya conferido un derecho exclusivo a los efectos del artículo 2, letra f), del Reglamento n.º 1370/2007.

Costas

- 64 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 Quinta) declara:

- 1) **El artículo 56 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, debe interpretarse en el sentido de que confiere al organismo regulador la facultad de adoptar, por iniciativa propia, una decisión que conmine a la empresa que desempeña las funciones esenciales del administrador de infraestructuras ferroviarias previstas en el artículo 7, apartado 1, de dicha Directiva a introducir determinadas modificaciones en el sistema de cánones de la infraestructura, aun cuando no conciernan a la discriminación en perjuicio de los candidatos.**
- 2) **El artículo 56 de la Directiva 2012/34 debe interpretarse en el sentido de que las condiciones que el organismo regulador está facultado para conminar a la empresa que desempeña las funciones esenciales del administrador de infraestructuras ferroviarias a incluir en un sistema de cánones deben venir motivadas por la infracción de la Directiva 2012/34 y limitarse a subsanar situaciones de incompatibilidad, y no pueden conllevar apreciaciones de oportunidad por parte de ese organismo que menoscaben el margen de actuación de dicho administrador.**
- 3) **El artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34 debe interpretarse en el sentido de que se aplica, incluso en cuanto al criterio de la competitividad óptima de los segmentos del mercado ferroviario, respecto de aquellos de esos segmentos en los que no exista competencia, por ejemplo, cuando sean explotados por un operador de servicio público al que, en virtud de un contrato de servicio público, se le haya conferido un derecho exclusivo a los efectos del artículo 2, letra f), del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del**

Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo.

Firmas