Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 3 de mayo de 2022 *

«Procedimiento prejudicial — Artículo 267 TFUE — Concepto de "órgano jurisdiccional" — Criterios estructurales y funcionales — Ejercicio de funciones judiciales o administrativas — Directiva 2012/34/UE — Artículos 55 y 56 — Único organismo regulador nacional para el sector ferroviario — Autoridad de control sectorial independiente — Facultad para actuar de oficio — Potestad sancionadora — Decisiones que pueden ser objeto de un recurso judicial — Inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial»

En el asunto C-453/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Organismo Regulador del Acceso a las Infraestructuras de Transportes, República Checa), mediante resolución de 23 de septiembre de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el mismo día, en el procedimiento entre

CityRail, a.s.

y

Správa železnic, státní organizace,

con intervención de:

ČD Cargo, a.s.,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, el Sr. A. Arabadjiev, las Sras. A. Prechal y K. Jürimäe y el Sr. S. Rodin, Presidentes de Sala, y los Sres. M. Ilešič, J.-C. Bonichot (Ponente), T. von Danwitz, M. Safjan y D. Gratsias, la Sra. M. L. Arastey Sahún, los Sres. M. Gavalec y Z. Csehi y la Sra. O. Spineanu-Matei, Jueces;

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

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: checo.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de CityRail, a.s., por el Sr. J. Hruška;

– en nombre de Správa železnic, státní organizace, por el Sr. J. Svoboda;

– en nombre de ČD Cargo, a.s., por los Sres. T. Tóth y Z. Škvařil;

– en nombre del Gobierno checo, por los Sres. M. Smolek y J. Vláčil, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno español, por el Sr. L. Aguilera Ruiz, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno neerlandés, inicialmente por las Sra. M. K. Bulterman y M. Noort, en calidad de agentes, y posteriormente por la Sra. M. K. Bulterman, en calidad de agente;

– en nombre de la Comisión Europea, inicialmente por el Sr. J. Hradil y la Sra. C. Vrignon, en calidad de agentes, y posteriormente por el Sr. J. Hradil, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de diciembre de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 288 TFUE y de los artículos 3, 27 y 31 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), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 (DO 2016, L 352, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 2012/34»), y de los anexos I, II y IV de esta.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre CityRail, a.s., empresa ferroviaria, y Správa železnic, státní organizace (en lo sucesivo, «Správa železnic»), administrador de la infraestructura ferroviaria en la República Checa, en relación con las condiciones fijadas por Správa železnic para el acceso a la red y a determinadas instalaciones relacionadas con la misma.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 El considerando 76 de la Directiva 2012/34 enuncia:

«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 3 de esta Directiva, titulado «Definiciones», tiene la siguiente redacción:

«A 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, […]

2) "administrador de infraestructuras": todo organismo o empresa responsable de la explotación, mantenimiento y renovación de las infraestructuras ferroviarias en una red, e igualmente responsable de participar en su desarrollo […]

[…]

3) "infraestructura ferroviaria": los elementos contemplados en el anexo I;

[…]

11) "instalación de servicio": la instalación, incluido el terreno, los edificios y el equipo, dispuesta especialmente, en su totalidad o en parte, para permitir la prestación de uno o varios de los servicios mencionados en el anexo II, puntos 2 a 4;

[…]

19) "candidato", una empresa ferroviaria […] que teng[a] un interés comercial o de servicio público en la adquisición de capacidad de infraestructura;

[…]

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;

[…]».

5 El artículo 55 de esa misma Directiva, que lleva por título «Organismo regulador», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«Cada Estado miembro creará un único organismo regulador nacional para el sector ferroviario. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2, dicho organismo será en el plano organizativo, funcional, jerárquico y de toma de decisiones una autoridad autónoma jurídicamente distinta e independiente de cualquier otra entidad pública o privada. Asimismo, será independiente de todo administrador de infraestructuras, organismo de cánones, organismo adjudicador y candidato en el plano de la organización, de las decisiones financieras, de la estructura legal y de la toma de decisiones. Además, deberá ser funcionalmente independiente de toda autoridad competente que participe en la adjudicación de un contrato de servicio público.»

6 El artículo 56 de la Directiva 2012/34, con el epígrafe «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;

[…]

j) cumplimiento de los requisitos, incluidos los relativos a los conflictos de intereses, establecidos en el artículo 2, apartado 13, y en los artículos 7, 7 *bis*, 7 *ter*, 7 *quater* y 7 *quinquies*.

2. Sin perjuicio de las facultades de las autoridades de competencia nacionales, […] el organismo regulador tendrá la facultad de supervisar la situación de la competencia en los mercados de servicios ferroviarios, también y en particular en el mercado de transporte de pasajeros de alta velocidad, y las actividades de los administradores de infraestructuras ferroviarias en relación con el apartado 1, letras a) a j). En particular, el organismo regulador verificará el cumplimiento del apartado 1, letras a) a j), por iniciativa propia y con vistas a evitar la discriminación entre 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.

[…]

8. El organismo regulador tendrá la facultad de pedir la información pertinente al administrador de infraestructuras, los candidatos y cualquier tercero interesado de un Estado miembro.

[…] El organismo regulador estará facultado para hacer cumplir tales solicitudes aplicando las sanciones adecuadas, incluidas las multas pertinentes. […]

9. El organismo regulador estudiará todas las denuncias y, en su caso, solicitará información pertinente e iniciará un proceso de consulta a todas las partes interesadas en el plazo de un mes desde la recepción de la denuncia. Resolverá acerca de cualquier denuncia, tomará medidas para remediar la situación y comunicará a las partes interesadas su decisión motivada […]. Sin perjuicio de las facultades de las autoridades de competencia nacionales […], 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 j).

Las decisiones del organismo regulador vincularán a todas las partes afectadas, y no estarán sujetas al control de ninguna otra instancia administrativa. El organismo regulador estará facultado para hacer cumplir sus decisiones aplicando las sanciones adecuadas, incluidas las multas pertinentes.

[…]

10. Los Estados miembros garantizarán que las decisiones adoptadas por el organismo regulador puedan ser objeto de recurso judicial. El recurso podrá tener efectos suspensivos de la decisión del organismo regulador solo cuando el efecto inmediato de esta decisión pueda provocar daños irreversibles o manifiestamente excesivos al recurrente. Esta disposición no prejuzgará los poderes otorgados constitucionalmente al órgano jurisdiccional que conozca del recurso, si ha lugar.

[…]»

Derecho checo

7 Según el artículo 2, punto 15, de la zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy [České republiky] (Ley n.º 2/1969, sobre la Organización de los Ministerios y otras Autoridades Centrales de la Administración Estatal de la [República Checa]):

«En la República Checa, las autoridades centrales de la administración del Estado son las siguientes: […] 15. El Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře [(Organismo Regulador del Acceso a las Infraestructuras de Transportes)].»

8 El Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Organismo regulador del Acceso a las Infraestructuras de Transportes, República Checa; en lo sucesivo, «Organismo regulador») fue creado por la zákon č. 320/2016 Sb., o Úřadu pro přístup k dopravní infrastruktuře (Ley n.º 320/2016 sobre el Organismo Regulador del Acceso a las Infraestructuras de Transportes; en lo sucesivo, «Ley sobre el Organismo regulador»).

9 En virtud del artículo 3, apartado 2, de la Ley sobre el Organismo regulador, «en el ejercicio de sus competencias, el Organismo regulador será independiente, actuará de manera imparcial y solo estará sujeto a las leyes y demás normas jurídicas».

10 El artículo 4 de dicha Ley establece los requisitos de nombramiento, en forma de mandato renovable de seis años, del presidente del Organismo regulador, un régimen de incompatibilidad y las condiciones en las que este puede ser cesado.

11 Los artículos 71 a 75, 77, 80, 81 y 85 de la zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (Ley n.º 234/2014 de la Función Pública) contiene varias disposiciones, aplicables a los agentes del Organismo regulador, que tienen por objeto garantizar su imparcialidad. En virtud del artículo 11, apartado 5, de dicha Ley, tales agentes no están sujetos a las disposiciones estatutarias adoptadas por el viceministro con competencias sobre la Función Pública.

12 El Organismo regulador adoptará decisiones vinculantes en virtud de la zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách (Ley n.º 266/1994 sobre Vías Férreas y Transporte por Cable) (en lo sucesivo, «Ley de Ferrocarriles») y con arreglo a las normas generales de procedimientos administrativos derivadas de la zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (Ley n.º 500/2004 por la que se aprueba el Código de Procedimiento Administrativo; en lo sucesivo, «Código de Procedimiento Administrativo»).

13 El artículo 67 del Código de Procedimiento Administrativo establece en su apartado 1:

«Mediante decisión, la autoridad administrativa, en un asunto determinado, impondrá, modificará o anulará los derechos u obligaciones de la persona designada por su nombre o, en un determinado asunto, declarará que dicha persona tiene, o no, derechos u obligaciones o, en los casos previstos por la ley, decidirá sobre cuestiones de procedimiento.»

14 En virtud del artículo 73, apartado 2, de dicho Código, «la decisión definitiva será vinculante para las partes y para todas las autoridades administrativas».

15 Los artículos 152 y 153 del mismo Código regulan el procedimiento de reclamación contra las decisiones del Organismo regulador ante el presidente de este.

16 Como resulta de una respuesta del Organismo regulador a una solicitud de información que le remitió el Tribunal de Justicia, en virtud de los artículos 23c, 23d, 34d, 34e, 34f, 34g y 58 de la Ley de Ferrocarriles, el Organismo regulador es competente, respectivamente, para:

– aprobar un proyecto de plan de limitación de la explotación de las vías nacionales, regionales y de los enlaces accesibles al público (artículo 23c);

– adoptar una decisión sobre la celebración de un contrato de prestación de servicios (artículo 23d);

– tomar una decisión sobre las amenazas al equilibrio económico del transporte por ferrocarril explotado sobre la base de un contrato de servicio público (artículo 34d);

– adoptar una decisión sobre la conformidad con la Ley de la declaración sobre los ferrocarriles (artículo 34e);

– adoptar una decisión sobre la conformidad con la Ley del procedimiento de asignación de capacidad (incluidos los acuerdos marco) (artículo 34f);

– examinar la conformidad con la Ley de un contrato de explotación del servicio ferroviario (artículo 34g), y

– subsanar las deficiencias de la supervisión del Estado (artículo 58).

17 Cuando conozca de un asunto con arreglo a los artículos 34e, 34f y 34g de la Ley de Ferrocarriles, el Organismo regulador podrá pronunciarse a instancia de parte o de oficio. En cambio, en los supuestos contemplados en los artículos 23c, 23d y 34d de dicha Ley, solo podrá pronunciarse a instancia de parte. En los procedimientos previstos en el artículo 58 de dicha Ley, el Organismo regulador resolverá únicamente de oficio. Además, todos los procedimientos de oficio pueden iniciarse sobre la base de una denuncia en virtud del artículo 42 del Código de Procedimiento Administrativo.

18 Las decisiones adoptadas por el Organismo podrán ser objeto de control jurisdiccional. De las normas relativas al reparto de competencias que figuran, en particular, en la quinta parte, titulada «Procedimiento en los asuntos resueltos por otra autoridad», de la zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (Ley n.º 99/1963 por la que se aprueba el Código de Enjuiciamiento Civil; en lo sucesivo, «Código de Enjuiciamiento Civil»), y en el artículo 46 de la zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (Ley n.º 150/2002, por la que se aprueba el Código de Justicia Administrativa; en lo sucesivo, «Código de Justicia Administrativa»), resulta que los asuntos que por su naturaleza sean de Derecho privado deben poder enjuiciarse ante los tribunales civiles, mientras que los tribunales de lo contencioso-administrativo se pronuncian sobre los asuntos de Derecho público.

19 El artículo 250c, apartado 2, del Código de Enjuiciamiento Civil establece que los tribunales civiles permitirán al Organismo regulador «formular por escrito sus observaciones sobre la demanda».

20 En particular, en el caso de los procedimientos que lleven a la adopción de una decisión con arreglo al artículo 34e, apartado 1, de la Ley de Ferrocarriles, el organismo regulador aplicará, además del Código de Procedimiento Administrativo, la zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (Ley n.º 250/2016 relativa a la Responsabilidad por Infracciones y los Procedimientos Correspondientes). En virtud del artículo 78, apartado 1, de dicha Ley, «el [Organismo regulador] estará obligado a iniciar procedimientos por lo que respecta a cada infracción que descubra y actuará de oficio».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

21 Správa železnic es un organismo público creado por la Ley. En su condición de administrador de infraestructuras y explotador de instalaciones de servicio, dicho organismo está encargado de la administración, en la República Checa, de una red ferroviaria y de las instalaciones de servicio relacionadas con la misma.

22 Správa železnic elaboró y publicó una declaración sobre la red, en el sentido del artículo 3, punto 26, de la Directiva 2012/34, en la que expone, en particular, las condiciones a las que estaba supeditado el acceso a determinadas instalaciones a partir del 1 de abril de 2020.

23 CityRail, una empresa ferroviaria, impugnó estas condiciones ante el Organismo regulador, en cuanto organismo regulador nacional del sector ferroviario, basándose en el artículo 34e de la Ley de Ferrocarriles, por considerar que eran contrarias a las normas establecidas en la Directiva 2012/34.

24 El Organismo regulador duda de la conformidad de estas condiciones con la Directiva 2012/34, así como de que el Derecho nacional aplicable al litigio principal sea compatible con esa misma Directiva.

25 Concretamente, en primer lugar, el Organismo regulador expresa sus dudas sobre la calificación de los puntos de carga y descarga, incluidas las vías adyacentes, como instalaciones de servicio en el sentido del artículo 3, punto 11, de la Directiva 2012/34. Según el Organismo regulador, más bien debe considerarse que esos puntos forman parte de la infraestructura ferroviaria en el sentido del artículo 3, punto 3, de dicha Directiva. En segundo lugar, el Organismo regulador entiende que esa misma Directiva podría oponerse a que un administrador de infraestructuras o un explotador de la instalación de servicio modifique en cualquier momento la cuantía de los cánones de uso de la infraestructura ferroviaria o de las instalaciones de servicio. En tercer lugar,

considera que se plantea la cuestión de si las empresas ferroviarias pueden invocar contra Správa železnic las disposiciones de la Directiva 2012/34. En cuarto lugar, el Organismo regulador desea saber si las condiciones de acceso que figuran en la declaración sobre la red elaborada por Správa železnic pueden calificarse de discriminatorias en la medida en que sean contrarias a las exigencias de dicha Directiva.

26 En este contexto, el Organismo regulador decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Constituye el punto de carga y descarga en el transporte de mercancías, junto con la vía unida al mismo, una parte de la infraestructura ferroviaria en el sentido del artículo 3, punto 3, de la Directiva 2012/34?

2) ¿Puede el administrador de infraestructuras, conforme a la Directiva 2012/34, modificar en cualquier momento, en perjuicio de los operadores, el importe de los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria o de las instalaciones de servicio?

3) ¿Es vinculante la Directiva 2012/34 para el organismo estatal Správa železnic con arreglo al artículo 288 [TFUE]?

4) ¿Pueden considerarse discriminatorias las normas establecidas en la declaración sobre la red cuando sean incompatibles con las disposiciones del Derecho de la Unión que Správa železnic esté obligado a observar?»

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

27 En su petición de decisión prejudicial y en sus respuestas a la solicitud de información que le remitió el Tribunal de Justicia el 26 de octubre de 2020, el Organismo regulador expone las razones por las que considera que tiene carácter de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE.

28 A este respecto, invoca la sentencia de 22 de noviembre de 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), de la que se desprende que el organismo regulador del sector ferroviario austriaco, la Schienen-Control Kommission (Comisión de Control Ferroviario, Austria) debe calificarse de «órgano jurisdiccional» en el sentido de esa misma disposición. El Organismo regulador precisa que, dado que la independencia de los organismos reguladores nacionales resulta directamente del artículo 55 de la Directiva 2012/34, los principios de igualdad de los Estados miembros y de no discriminación exigen que el Tribunal de Justicia le reconozca esta misma condición.

29 Además, el Organismo regulador recuerda que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de la que constituye un ejemplo la sentencia de 22 de noviembre de 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), se desprende que, para determinar si un organismo posee el carácter de «órgano jurisdiccional», en el sentido del artículo 267 TFUE, es preciso tener en cuenta un conjunto de elementos, como el origen legal del organismo de que se trate, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento y la aplicación por parte de dicho organismo de normas jurídicas, así como su independencia.

30 A la luz de estos criterios, el Organismo regulador afirma haber sido establecido por el legislador nacional como autoridad administrativa central. De la Ley sobre el Organismo Regulador se desprende también que es independiente en el ejercicio de sus competencias, que actúa de manera imparcial y que solo está sujeto a las leyes y demás normas jurídicas. En particular, sus actos no son controlados por otras autoridades dependientes del poder ejecutivo.

31 Asimismo, el Organismo regulador alega que la independencia de su presidente está garantizada. En concreto, la Ley sobre el Organismo Regulador establece que su presidente solo puede ser destituido por el Gobierno si concurren determinados requisitos precisos enumerados por dicha Ley y que dispone de un derecho de recurso contra las resoluciones de destitución.

32 Dado que los motivos de destitución del presidente del Organismo regulador están establecidos por la Ley, el Organismo regulador considera que la situación de este no es comparable a la del presidente de la Úřad průmyslového vlastnictví (Oficina de Propiedad Industrial, República Checa), cuya independencia cuestionó el Tribunal de Justicia en su auto de 14 de noviembre de 2013, MF 7 (C-49/13, EU:C:2013:767). Además, precisa que sus agentes, a diferencia de los agentes de este último organismo, no están sujetos a las disposiciones estatutarias adoptadas por el viceministro de la Función Pública.

33 El Organismo regulador añade que el procedimiento que se sustancia ante él se rige por el Código de Procedimiento Administrativo, lo que garantiza a las partes el respeto del principio de contradicción.

34 Cuando conozca de un asunto con arreglo a los artículos 34e, 34f y 34g de la Ley de Ferrocarriles, el Organismo regulador, según afirma, se pronunciará a instancia de parte o de oficio. No obstante, añade que, en los supuestos contemplados en los artículos 23c, 23d y 34d de la Ley de Ferrocarriles, los procedimientos solo pueden iniciarse a instancia de parte.

35 Además, el Organismo regulador precisa que tiene la facultad de investigar y perseguir, por iniciativa propia, las infracciones de la normativa pertinente en el marco de un procedimiento especial que le permite imponer multas. Señala que las irregularidades que detecta durante un procedimiento administrativo pueden dar lugar a un procedimiento de infracción.

36 El organismo regulador indica que las resoluciones que adopte deben tener en cuenta el interés público y son vinculantes.

37 Precisa que el Código de Procedimiento Administrativo establece que tales decisiones pueden revisarse en el marco de un procedimiento de reclamación y que, cuando se presenta tal reclamación, corresponde al presidente del Organismo regulador pronunciarse sobre ella.

38 El Organismo regulador señala que, con arreglo al artículo 56, apartado 10, de la Directiva 2012/34, sus decisiones pueden ser objeto de recurso judicial. En función de la naturaleza del procedimiento sustanciado ante él, el recurso se interpondrá ante los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo o ante los tribunales civiles.

39 En cuanto al procedimiento de control de legalidad de la declaración sobre la red controvertida en el litigio principal, que forma parte de una «declaración sobre los ferrocarriles», el Organismo regulador señala que este procedimiento es el previsto en el artículo 34e de la Ley de Ferrocarriles. Indica que puede iniciarse de oficio o, como ocurrió en el caso de autos, a instancia de una de las partes. La decisión que deba dictarse podrá ser objeto de un recurso ante los

tribunales civiles nacionales cuyas resoluciones, con arreglo a las normas de procedimiento civil y contrariamente a las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo, sustituirán a las del Organismo regulador. Además, el Organismo regulador puntualiza que, en el supuesto de que descubra irregularidades durante su examen, podrá incoar un procedimiento de declaración de infracción.

40 En sus observaciones escritas, los Gobiernos checo y español, así como la Comisión Europea, sostienen que el Organismo regulador no es un «órgano jurisdiccional», a efectos del artículo 267 TFUE, facultado para plantear al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial. En particular, alegan, por una parte, que el Organismo regulador no es comparable a la Comisión de control ferroviario austriaca, de modo que las consideraciones expuestas por el Tribunal de Justicia respecto de dicho organismo en la sentencia de 22 de noviembre de 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), no son extrapolables a la situación del Organismo regulador, y, por otra parte, que este último ejerce funciones de naturaleza administrativa.

41 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, para apreciar si el organismo remitente en cuestión posee el carácter de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE, cuestión que pertenece únicamente al ámbito del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia deberá tener en cuenta un conjunto de elementos, como son el origen legal del organismo, su permanencia, el carácter obligatorio de su jurisdicción, el carácter contradictorio del procedimiento y la aplicación por parte de dicho organismo de normas jurídicas, así como su independencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de junio de 1966, Vaassen-Göbbels, 61/65, EU:C:1966:39, p. 395, y de 29 de marzo de 2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, apartado 66 y jurisprudencia citada).

42 También se desprende de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia que los órganos jurisdiccionales nacionales solo pueden pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie si ante ellos está pendiente un litigio y si deben adoptar su resolución en el marco de un procedimiento que concluya con una decisión de carácter judicial [auto de 26 de noviembre de 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, apartado 21, y sentencias de 31 de enero de 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, apartado 39, y de 6 de octubre de 2021, W. Ż. (Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo — Nombramiento), C-487/19, EU:C:2021:798, apartado 84 y jurisprudencia citada].

43 Así pues, la competencia de un organismo para pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie deberá determinarse basándose tanto en criterios estructurales como funcionales. A este respecto, un organismo nacional puede tener la consideración de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE si ejerce funciones jurisdiccionales, aun cuando en el ejercicio de otras funciones, en particular de carácter administrativo, no pueda reconocérsele tal calificación (auto de 26 de noviembre de 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, apartado 22, y sentencia de 31 de enero de 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, apartado 40).

44 De todo lo anterior se deduce que, para determinar si un organismo nacional, al que la ley atribuya funciones de diversa naturaleza, debe ser calificado de «órgano jurisdiccional», a efectos del artículo 267 TFUE, resulta necesario verificar cuál es la naturaleza específica de las funciones que ejerce en el contexto normativo particular en el que se ve obligado a pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie (auto de 26 de noviembre de 1999, ANAS, C-192/98, EU:C:1999:589, apartado 23, y sentencia de 31 de enero de 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, apartado 41).

45 Esta comprobación reviste especial importancia cuando se trate de autoridades administrativas cuya independencia sea consecuencia directa de las exigencias derivadas del Derecho de la Unión, que les confiere competencias de control sectorial y de supervisión de los mercados. Aunque dichas autoridades puedan cumplir los criterios enunciados en el apartado 41 de la presente sentencia, resultantes de la sentencia de 30 de junio de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), la actividad de control sectorial y de supervisión de los mercados es, esencialmente, de naturaleza administrativa (véase, por analogía, la sentencia de 12 de noviembre de 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, apartado 15), en la medida en que implica el ejercicio de competencias ajenas a las atribuidas a los órganos jurisdiccionales.

46 Por lo tanto, el Organismo regulador no puede sostener que, dado que cumple dichos criterios, en particular el relativo a la independencia, debe ser calificado necesariamente de «órgano jurisdiccional», a efectos del artículo 267 TFUE. En efecto, tal interpretación de esta disposición sería contraria a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, recordada en los apartados 42 a 44 de la presente sentencia, de la que se desprende que un organismo nacional, aunque su origen legal, su carácter permanente, el carácter contradictorio de su procedimiento, la aplicación por este de normas jurídicas y su independencia estén fuera de duda, solo puede plantear una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia si, en el marco del asunto del que conoce, ejerce funciones de naturaleza jurisdiccional.

47 Pues bien, en la sentencia de 22 de noviembre de 2012, Westbahn Management (C-136/11, EU:C:2012:740), invocada por el Organismo regulador, el Tribunal de Justicia, al conocer de una petición de decisión prejudicial planteada por la Comisión de control ferroviario austriaca, solo examinó los criterios derivados de la sentencia de 30 de junio de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, EU:C:1966:39), y, de este modo, omitió examinar si dicho organismo ejercía funciones de naturaleza jurisdiccional en el marco del procedimiento que dio lugar a esa petición.

48 A este respecto, constituye un indicio de que el organismo en cuestión ejerce funciones de carácter administrativo y no jurisdiccional el hecho de que pueda iniciar procedimientos de oficio (véase, en este sentido, la sentencia de 31 de enero de 2013, Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, apartado 47, y el auto de 14 de noviembre de 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, apartado 18), así como el hecho de que imponga, también de oficio, sanciones en las materias de su competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de septiembre de 2020, Anesco y otros, C-462/19, EU:C:2020:715, apartado 44).

49 Además, la cuestión de si el procedimiento que dé lugar a una petición de decisión prejudicial se ha iniciado a instancia de un interesado no reviste una importancia determinante. En efecto, el hecho de que un organismo pueda iniciar un procedimiento determinado a instancia de parte, aun cuando dicho organismo pueda también, en cualquier caso, ejercer de oficio la correspondiente competencia, no puede poner en duda el carácter administrativo de tal competencia.

50 La función y el lugar de un organismo en el ordenamiento jurídico nacional también son pertinentes para apreciar la naturaleza de sus funciones.

51 Así pues, el Tribunal de Justicia ha calificado de «administrativa» la actividad de los organismos que no tienen la función de controlar la legalidad de una decisión, sino de pronunciarse, por primera vez, sobre la denuncia de un administrado y cuyas decisiones son impugnables judicialmente (véanse, en este sentido, la sentencia de 12 de noviembre de 1998, Victoria Film, C-134/97, EU:C:1998:535, apartados 16 y 18; los autos de 24 de marzo de 2011, Bengtsson,

C-344/09, EU:C:2011:174, apartados 22 y 23, y de 14 de noviembre de 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, apartados 19 y 21, y la sentencia de 16 de septiembre de 2020, Anesco y otros, C-462/19, EU:C:2020:715, apartado 49).

52 Además, el Tribunal de Justicia ha recordado reiteradamente que el concepto de «órgano jurisdiccional», a efectos del artículo 267 TFUE, por su propia esencia, solo puede designar a una autoridad que tenga la calidad de tercero en relación con la que haya adoptado la decisión que constituye el objeto del recurso (sentencias de 30 de marzo de 1993, Corbiau, C-24/92, EU:C:1993:118, apartado 15; de 30 de mayo de 2002, Schmid, C-516/99, EU:C:2002:313, apartado 36, y de 16 de septiembre de 2020, Anesco y otros, C-462/19, EU:C:2020:715, apartado 37).

53 En el presente asunto, procede examinar en primer lugar, esencialmente, la naturaleza y la función que un organismo regulador como el de autos tiene en el sistema de gestión y control de las actividades ferroviarias establecido por la Directiva 2012/34. En efecto, los artículos 55 y 56 de esta prevén la existencia, en todos los Estados miembros, de organismos reguladores nacionales del sector ferroviario, establecen los principios de su organización y determinan las competencias que deben atribuírseles.

54 A este respecto, del artículo 55, apartado 1, de dicha Directiva se desprende que el organismo regulador es, en el plano organizativo, funcional, jerárquico y de toma de decisiones, una autoridad autónoma, jurídicamente distinta e independiente de cualquier otra entidad pública o privada.

55 En lo que atañe a las competencias de dicho organismo, del artículo 56, apartados 1, 2, 6 y 9, de la Directiva 2012/34 resulta que no solo resuelve sobre un recurso, sino que también puede actuar de oficio.

56 A este último respecto, le incumbe «supervisar la situación de la competencia en los mercados de servicios ferroviarios» y controlar, en este contexto, las decisiones que adopten los operadores del sector ferroviario, en particular, en lo que atañe a los diferentes elementos enunciados en el artículo 56, apartado 1, de la Directiva 2012/34. Además, el referido organismo velará, en particular, por que los cánones de uso de la infraestructura no sean discriminatorios e intervendrá en las negociaciones entre los «candidatos», en el sentido del artículo 3, punto 19, de dicha Directiva, a saber, en concreto, las empresas ferroviarias y un administrador de infraestructuras sobre la cuantía de tales cánones con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa aplicable. Por último, decidirá, por iniciativa propia, las medidas adecuadas para corregir discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones de los mercados y otras situaciones indeseables en estos mercados.

57 Así pues, la facultad del organismo regulador de supervisar la aplicación de las normas establecidas por esta Directiva no está supeditada a la presentación de denuncias o recursos y, por lo tanto, puede ejercerse de oficio (sentencia de 9 de septiembre de 2021, LatRailNet y Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, apartado 37).

58 Por otra parte, a efectos de sus actividades de supervisión, el organismo regulador debe disponer, con arreglo al artículo 56, apartado 8, de la Directiva 2012/34, de facultades de investigación para recabar toda la información necesaria. Podrá acompañar sus solicitudes de información de las sanciones adecuadas.

59 Asimismo, en virtud del artículo 56, apartado 9, párrafo segundo, de dicha Directiva, el referido organismo regulador podrá imponer las sanciones adecuadas, incluidas las multas, en las decisiones que adopte.

60 Así pues, de los artículos 55 y 56 de la Directiva 2012/34, interpretados a la luz de su considerando 76, se desprende que la gestión eficiente y la utilización justa y no discriminatoria de la infraestructura ferroviaria, previstas en dicha Directiva, requieren el establecimiento de una autoridad encargada a la vez de supervisar, por iniciativa propia, la aplicación por parte de los operadores del sector ferroviario de las normas establecidas por dicha Directiva y de actuar como órgano de recurso.

61 Esta acumulación de funciones implica que, cuando un organismo regulador establecido en virtud del artículo 55 de la Directiva 2012/34 conoce de un recurso, esta circunstancia no obsta a la competencia de dicho organismo para adoptar, en su caso de oficio, las medidas adecuadas para subsanar cualquier infracción de la normativa aplicable e imponer sanciones en sus decisiones, si lo considera necesario, lo que confirma la naturaleza administrativa de sus funciones.

62 Por otra parte, el artículo 56, apartado 10, de la Directiva 2012/34 dispone que los Estados miembros garantizarán que las decisiones adoptadas por el organismo regulador puedan ser objeto de recurso judicial, lo que, como se ha señalado en el apartado 51 de la presente sentencia, constituye un indicio del carácter administrativo de tales decisiones (véase, en este sentido, el auto de 14 de noviembre de 2013, MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, apartado 19).

63 A continuación, procede examinar a la luz de las consideraciones anteriores si, pese al carácter administrativo que tiene en principio un organismo regulador, como el de autos, este debe considerarse, en el contexto específico de las funciones que ejerce en el marco del litigio principal, un «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE.

64 A este respecto, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia y, en particular, de las respuestas dadas por el Organismo regulador a la solicitud de información del Tribunal de Justicia, que se refieren a la Ley de Ferrocarriles y al Código de Procedimiento Administrativo, se desprende que, en el marco de sus competencias, con excepción de los procedimientos previstos en los artículos 23c, 23d y 34d de la Ley de Ferrocarriles, que solo pueden incoarse «a instancia de parte», el Organismo regulador se pronuncia tanto «a instancia» de un candidato como de oficio. Así, el artículo 34e, apartado 1, de la Ley de Ferrocarriles establece expresamente que el procedimiento al que se refiere puede incoarse de oficio o «a instancia» de un candidato.

65 El procedimiento principal, iniciado por un candidato, CityRail, sobre la base del referido artículo 34e, apartado 1, tiene por objeto controlar la conformidad con dicha Ley de una declaración sobre la red que forma parte de una «declaración sobre los ferrocarriles». Esta disposición constituye, según el Organismo regulador, la transposición del artículo 56, apartado 1, letra a), de la Directiva 2012/34. En el marco de dicho procedimiento, el Organismo regulador debe pronunciarse sobre las condiciones de acceso a determinadas instalaciones explotadas por Správa železnic que figuran en la declaración sobre la red de que se trata en el litigio principal.

66 Según la información facilitada por el Organismo regulador, en virtud del artículo 78, apartado 1, de la Ley n.º 250/2016 relativa a la Responsabilidad por Infracciones y los Procedimientos Correspondientes, el Organismo regulador perseguirá, por iniciativa propia, las irregularidades

que descubra en un procedimiento administrativo, como el contemplado en el artículo 34e de la Ley de Ferrocarriles. En su caso, pondrá en marcha un procedimiento de declaración de infracción separado.

67 Pues bien, como se ha señalado en los apartados 48 y 49 de la presente sentencia, la facultad del Organismo regulador de iniciar también de oficio el procedimiento que ha dado lugar a la presente petición de decisión prejudicial, al igual que su facultad de perseguir por iniciativa propia las irregularidades descubiertas a lo largo de este procedimiento, son indicios particularmente pertinentes que respaldan la constatación de que dicho organismo, en el litigio principal, no ejerce funciones jurisdiccionales sino administrativas.

68 Además, de la información facilitada por el Organismo regulador se desprende asimismo que las decisiones de dicho Organismo pueden ser objeto de recurso judicial. Cuando, con arreglo a las normas de reparto de competencias que se desprenden de los Códigos de Enjuiciamiento Civil y de Justicia Administrativa, los tribunales de lo contencioso-administrativo sean competentes para conocer de un recurso contra una decisión del Organismo regulador, este tendrá la condición de parte demandada. Por otra parte, del artículo 250c, apartado 2, del Código de Enjuiciamiento Civil se desprende que, ante los tribunales civiles, que, según el Organismo regulador, son competentes para conocer de los recursos contra las decisiones adoptadas en el marco del procedimiento previsto en el artículo 34e de la Ley de Ferrocarriles, el Organismo regulador dispondrá del derecho a presentar observaciones, sin ser parte en el procedimiento.

69 Ahora bien, tal participación del Organismo regulador en un procedimiento de recurso, en el que se cuestiona su propia decisión, constituye un indicio de que, al adoptar dicha decisión, el Organismo regulador no tiene carácter de tercero respecto a los intereses en juego, en el sentido recordado en el apartado 52 de la presente sentencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 9 de octubre de 2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, apartado 37 y jurisprudencia citada, y de 24 de mayo de 2016, MT Højgaard y Züblin, C-396/14, EU:C:2016:347, apartado 25).

70 El análisis efectuado anteriormente no obsta al hecho de que, en la línea jurisprudencial mencionada en el apartado 43 de la presente sentencia, un organismo que ejerce funciones de naturaleza tanto administrativa como jurisdiccional y que cumple los criterios estructurales enunciados en el apartado 41 de la presente sentencia pueda considerarse un «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 267 TFUE cuando las funciones de naturaleza jurisdiccional que ejerce estén objetiva y estrictamente separadas de sus funciones de carácter administrativo. Así sucede, en particular, cuando determinados procedimientos solo pueden iniciarse ante dicho organismo mediante recurso y no de oficio y ese organismo no puede ser parte demandada en el marco de un recurso judicial contra las decisiones que adopta al término de tales procedimientos.

71 No obstante, es preciso señalar que, a la luz de los elementos expuestos en los apartados 64 a 69 de esta sentencia, en el marco del litigio principal, el Organismo regulador no ejerce funciones de naturaleza jurisdiccional, sino administrativa. Por lo tanto, no puede ser considerado un «órgano jurisdiccional», a efectos del artículo 267 TFUE, de modo que la petición de decisión prejudicial que ha presentado es inadmisible.

Costas

72 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 (Gran Sala) declara:

La petición de decisión prejudicial planteada por el Úřad pro přístup k dopravní infrastruktuře (Organismo Regulador del Acceso a las Infraestructuras de Transportes, República Checa) es inadmisible.

Firmas