

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera) de 30 de mayo de 2013

«Incumplimiento de Estado – Transporte – Directiva 91/440/CEE – Desarrollo de ferrocarriles comunitarios – Directiva 2001/14/CE – Adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria – Artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva 2001/14 – Falta persistente de equilibrio financiero – Artículo 6, apartado 1, y artículo 7, apartados 3 y 4, de la Directiva 91/440 – Falta de incentivos para el administrador de infraestructuras – Artículos 7, apartado 3, y 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14 – Cálculo del canon para el acceso mínimo»

En el asunto C-512/10,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE, interpuesto el 26 de octubre de 2010,

Comisión Europea, representada por el Sr. H. Støvlbæk y la Sra. K. Herrmann, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

y

República de Polonia, representada por el Sr. M. Szpunar y por las Sras. K. Bożekowska-Zawisza y M. Laszuk, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por:

República Checa, representada por los Sres. M. Smolek y T. Müller y por la Sra. J. Očková, en calidad de agentes,

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. S. Fiorentino, avvocato dello Stato,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet (Ponente), E. Levits y J.-J. Kasel y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sra. A. Impellizzeri, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de septiembre de 2012;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de diciembre de 2012;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su demanda la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 3, y del anexo II de la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO L 237, p. 25), según su modificación por la Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 (DO L 164, p. 164; corrección de errores en DO L 220, p. 58) (en lo sucesivo, «Directiva 91/440»), de los artículos 4, apartado 2, 6, apartados 2 y 3, 7, apartado 3, 8, apartado 1, y 14, apartado 2, 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 y la aplicación de cánones por su utilización y certificación de seguridad (DO L 75, p. 29), según su modificación por la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 (DO L 164, p. 44) (en lo sucesivo, «Directiva 2001/14»), y del artículo 6, apartado 1, de esta última, puesto en relación con el artículo 7, apartados 3 y 4, de la Directiva 91/440,

- al no adoptar las medidas necesarias para asegurar que la entidad a la que se atribuye el ejercicio de las funciones esenciales enumeradas en el anexo II de la Directiva 91/440 sea independiente de la empresa que presta los servicios de transporte ferroviario,
- al no adoptar las medidas apropiadas para asegurar a su debido tiempo el equilibrio financiero del administrador de infraestructuras,
- al no haber establecido un régimen de incentivos apropiado para incitar al administrador a reducir los costes y los cánones de uso de la infraestructura,
- al no llevar a cabo una transposición correcta de las disposiciones sobre la aplicación de cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria contenidas en la Directiva 2001/14.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2 El artículo 7, apartados 3 y 4, de la Directiva 91/440 disponía:

«3. Los Estados miembros podrán, además, conceder al administrador de la infraestructura, respetando lo dispuesto en los artículos [73 CE], [87 CE] y [88 CE], una financiación suficiente en función de los objetivos asignados, la magnitud y las necesidades financieras, especialmente para hacer frente a las nuevas inversiones.»

4. En el marco de la política general que determine el Estado, el administrador de la infraestructura deberá elaborar un programa de actividad que incluirá planes de inversión y financiación. Dicho programa irá orientado a garantizar un uso y desarrollo óptimos y eficientes de la infraestructura, asegurando al mismo tiempo el equilibrio financiero, y preverá los medios necesarios para realizar tales objetivos.»

3 El artículo 6 la Directiva 2001/14 estaba así redactado:

«1. Los Estados miembros establecerán las condiciones -incluido, si procede, el establecimiento de pagos anticipados- para que, en circunstancias empresariales normales y a lo largo de un período de tiempo razonable, la contabilidad del administrador de infraestructuras refleje como mínimo una situación de equilibrio entre, por una parte, los cánones por utilización, los excedentes de otras actividades comerciales y la financiación estatal y, por otra, los gastos de infraestructura.

Sin perjuicio del posible objetivo, a largo plazo, de que los costes de infraestructura sean soportados por el usuario para todos los modos de transporte sobre la base de una competencia intermodal equitativa y no discriminatoria, cuando el transporte ferroviario esté en condiciones de competir con otros modos de transporte dentro del marco tarifario de los artículos 7 y 8, un Estado miembro podrá exigir al administrador de la infraestructura que equilibre sus cuentas sin financiación estatal.

2. Sin perjuicio de la seguridad, el mantenimiento y la mejora de la calidad del servicio de las infraestructuras, se incentivará a los administradores a que reduzcan los costes de la puesta a disposición de infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso.

3. Los Estados miembros velarán por la observancia de lo dispuesto en el apartado 2, bien mediante un acuerdo contractual entre la autoridad competente y el administrador de infraestructuras que abarque un período no inferior a tres años y que prevea la financiación estatal, bien estableciendo medidas adecuadas de reglamentación previendo las facultades necesarias.

[...]

4 A tenor del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 o 5 y en el artículo 8, el canon por utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio, será equivalente al coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario.»

5 El artículo 8, apartado 1, de la referida Directiva preveía:

«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, en particular, del tráfico internacional ferroviario de mercancías. 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.»

Derecho polaco

Ley de 2000

6 El artículo 15 de la Ley de 8 de septiembre de 2000 sobre la venta, reestructuración y privatización de la empresa pública Polskie Koleje Państwowe (ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego «Polskie Koleje Państwowe») (Dz. U. de 2000, n° 84, posición 948), en su versión aplicable al presente litigio (en lo sucesivo, «Ley de 2000») dispone:

«1. PKP SA crea una sociedad por acciones encargada de gestionar las líneas ferroviarias, que operará con el nombre “PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna”, denominada en lo sucesivo “PLK SA”.

[...]

4. PLK SA será el administrador de las líneas ferroviarias en el sentido de la [Ley de 28 de marzo de 2003 sobre el transporte ferroviario (ustawa o transporcie kolejowym) (Dz. U de 2007, nº 16, posición 94); en lo sucesivo, “Ley sobre el transporte ferroviario”].»

Ley sobre el transporte ferroviario

7 A tenor del artículo 33, apartados 1 a 8, de la Ley sobre el transporte ferroviario:

«1. El administrador [de la infraestructura] fijará la cuantía de los cánones exigibles por el uso de la infraestructura por los transportistas ferroviarios.

2. El canon de base por el uso de la infraestructura ferroviaria se fijará teniendo en cuenta el coste, soportado por el administrador, directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario.

3. El canon de uso de la infraestructura ferroviaria está integrado por el canon de base y los cánones complementarios.

3 *bis*. En el canon de base, el administrador aplicará un canon distinto por:

1) el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria, que comprende los servicios previstos en la parte I, apartado 1, del anexo de la Ley;

2) el acceso a las instalaciones relacionadas con el mantenimiento de los trenes, que comprende los servicios previstos en la parte I, apartado 2, del anexo de la Ley.

4. El canon de base por el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria se calculará como el producto de la circulación de los trenes y las tasas unitarias fijadas según la categoría de la línea ferroviaria y el tipo de tren, de forma separada para el transporte de pasajeros y el de mercancías.

4 *bis*. El administrador podrá aplicar una tasa unitaria mínima del canon de base para el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria. La tasa mínima se aplicará con modalidades equivalentes a todos los transportistas ferroviarios de pasajeros por el uso de la infraestructura ferroviaria relacionada con actividades efectuadas conforme al contrato de servicio público.

[...]

4 *quater*. El canon de base de acceso a los equipamientos relacionados con el mantenimiento de los trenes se calculará como el producto de los servicios solicitados y las tasas unitarias correspondientes, cuya cuantía varía en función del tipo de servicios que se mencionan en la parte I, apartado 2, del anexo de la Ley.

5. La tasa unitaria del canon de base por el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria será fijada por tren y por un kilómetro de recorrido.

5 *bis*. Para fijar las tasas unitarias del canon de base, el administrador, deducirá de los gastos previstos de puesta a disposición de la infraestructura ferroviaria para los transportistas ferroviarios la subvención prevista para la renovación y mantenimiento de la infraestructura procedente del presupuesto del Estado o de los entes locales y los recursos procedentes del Fondo ferroviario.

[...]

5 *quater*. El incremento de las tasas unitarias del canon de base para los transportes ferroviarios de pasajeros realizados en virtud de un contrato de servicio público, durante el período de validez de los horarios conforme al artículo 30, apartado 5, no podrá superar el índice de inflación previsto en el proyecto de ley presupuestaria del año pertinente.

6. El administrador estará obligado a publicar, conforme a las prácticas vigentes, la cuantía y los tipos de las tasas del canon de base y de los cánones complementarios, diferenciando entre el transporte de pasajeros y el transporte de mercancías.

7. Las tasas unitarias del canon de base y de los cánones complementarios, salvo los cánones de utilización de la electricidad de tracción, se comunicarán junto con el cálculo de su importe al presidente de la [Oficina de transportes ferroviarios].

8. El presidente de la [Oficina de transportes ferroviarios] aprobará las tasas mencionadas en el apartado 7 [del presente artículo], en un plazo de treinta días a contar desde su recepción, o denegará la aprobación si aprecia una vulneración de las normas previstas en los apartados [2 a 6 de este artículo], en el artículo 34 o de las disposiciones adoptadas en virtud del artículo 35.»

8 El artículo 38 *bis*, apartados 1 y 2, de la Ley sobre el transporte ferroviario dispone:

«1. El Ministro de Transportes podrá cofinanciar, con cargo a los presupuestos del Estado o al Fondo ferroviario, los gastos de renovación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, con objeto de reducir los gastos y la cuantía de los cánones de uso, si el administrador pone a disposición la infraestructura conforme a los principios establecidos en la ley.

2. La función prevista en el apartado 1 se realizará sobre la base de un contrato celebrado entre el Ministro de Transportes y el administrador por un período igual o superior a tres años.»

Reglamento ministerial de 2009

9 El Reglamento del Ministerio de infraestructuras sobre las condiciones de acceso y de utilización de la infraestructura ferroviaria (rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej), de 27 de febrero de 2009 (Dz. U. de 2009, n° 35, posición 274, en lo sucesivo, «Reglamento ministerial de 2009»), establece en su artículo 6:

«El canon de base previsto en el artículo 33, apartado 4, de la [Ley sobre el transporte ferroviario] se calculará obteniendo el producto del número de tren-kilómetros cubiertos y de la tasa aplicable a la categoría de línea férrea de que se trate, determinada en función del tráfico cotidiano medio y de la velocidad técnica admitida, incluidas las limitaciones permanentes, así como del tipo de tren y de la masa bruta total del tren, definidos para el trazado concedido.»

10 A tenor del artículo 7 del Reglamento ministerial de 2009:

«Las tasas unitarias del canon de base previsto en el artículo 6 se fijarán para:

- 1) los trenes de pasajeros,
- 2) los trenes de mercancías.»

11 El artículo 8 del Reglamento ministerial de 2009 prevé:

1. Para calcular las tasas de puesta a disposición de la infraestructura ferroviaria, el administrador tendrá en cuenta:
 - 1) los costes directos, que comprenden:
 - a) los gastos de mantenimiento,
 - b) los gastos de explotación del tráfico,
 - c) la amortización;
 - 2) los costes indirectos de la actividad, que comprenden los gastos razonables del administrador, distintos de los mencionados en los puntos 1 y 3;
 - 3) los costes financieros ligados a la devolución de los préstamos que el administrador haya contratado para desarrollar y modernizar la infraestructura puesta a disposición;
 - 4) el trabajo de explotación definido para las diferentes categorías de líneas y de trenes previstas en el artículo 7.
2. La tasa variará en función de la categoría de línea férrea y de la masa bruta total del tren, tasa que se elevará al aumentar esos parámetros.
3. Las tasas por el movimiento de los trenes, previstas en el artículo 7, correspondientes a la misma categoría de línea y a la misma masa bruta total deberán ser iguales.
4. Las tasas para los trenes a los que se refiere el artículo 7 se presentarán en forma de cuadros cuyas diferentes líneas corresponden a la masa bruta de los trenes y cuya columnas corresponden a las líneas ferroviarias.»

Procedimiento administrativo

12 El 10 de mayo de 2007 la Comisión envió un cuestionario a la República de Polonia con objeto de verificar la correcta transposición por ese Estado miembro en su ordenamiento jurídico de las Directivas 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001 por la que se modifica la Directiva 91/440 (DO L 75, p. 1), 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 95/18/CE del Consejo, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias (DO L 75, p. 26) y 2001/14 (en lo sucesivo, designadas conjuntamente, «primer paquete ferroviario»). Las autoridades polacas respondieron a dicho cuestionario con un escrito de 5 de julio de 2007.

13 El 21 de octubre de 2007 la Comisión pidió aclaraciones adicionales a la República de Polonia, que ésta le proporcionó con un escrito de 20 de diciembre de 2007.

14 El 26 de junio de 2008 la Comisión, sobre la base de la información comunicada por la República de Polonia, remitió a este Estado miembro un escrito de requerimiento para que se atuviera a las directivas del primer paquete ferroviario. Las principales irregularidades observadas se referían a la falta de independencia de PLK SA y a la percepción de los cánones de acceso a la infraestructura.

15 El 26 de agosto de 2008 la República de Polonia respondió al escrito de requerimiento de la Comisión.

16 El 9 de octubre de 2009 la Comisión envió a la República de Polonia un dictamen motivado en el que le imputaba no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar la independencia del administrador de la infraestructura ferroviaria respecto a los transportistas ferroviarios, e instaba a ese Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado en un plazo de dos meses desde su recepción.

17 Con un escrito de 9 de diciembre de 2009 la República de Polonia respondió al dictamen motivado y refutó las infracciones reprochadas por la Comisión.

18 En consecuencia, la Comisión interpuso el presente recurso.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

19 Por auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 13 de abril de 2011 se admitió la intervención de la República Checa y de la República Italiana en apoyo de las pretensiones de la República de Polonia.

20 Por escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 12 de abril de 2013 la Comisión comunicó al Tribunal que desistía de la primera imputación de su recurso, basada en la infracción del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440 y de los artículos 4, apartado 2, y 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14.

21 En sus observaciones sobre ese desistimiento la República de Polonia solicitó la condena de la Comisión al pago de las costas inherentes a esa imputación.

Sobre el recurso

Sobre la segunda imputación, basada en la falta persistente de equilibrio financiero

Alegaciones de las partes

22 La Comisión reprocha a la República de Polonia no haber adoptado las medidas adecuadas para garantizar que el administrador de infraestructuras, es decir, PLK SA, alcance el equilibrio financiero a su debido tiempo, con infracción de las obligaciones que incumben a ese Estado miembro en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14, puesto en relación con el artículo 7, apartados 3 y 4, de la Directiva 91/440. La Comisión precisa sobre ello que de la respuesta de ese Estado miembro al dictamen motivado se deduce que los gastos y los ingresos de PLK SA sólo llegarían a estar equilibrados en 2012.

23 La República de Polonia sostiene que el equilibrio financiero del administrador de infraestructuras se ha alcanzado si se tiene en cuenta el resultado de explotación antes de la deducción de las amortizaciones. Ahora bien, del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14 no resulta en absoluto que el equilibrio financiero deba alcanzarse incluyendo los costes de amortización, y en particular los de las líneas ferroviarias que se suprimen o se suprimirán en el futuro, de forma que los costes de su eventual renovación no se han tomado en consideración para la fijación de los cánones de acceso a la infraestructura.

24 Acerca del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 91/440, la República de Polonia afirma, por una parte, que los artículos 33 a 35 de la Ley sobre el transporte ferroviario, referidos a los cánones a cargo de los transportistas ferroviarios, garantizan la financiación de la infraestructura ferroviaria y, por otra, que el presupuesto del Estado y el Fondo ferroviario, a partir de los que se pueden financiar los costes de renovación y de mantenimiento de la estructura en aplicación de los artículos 38 y 38 *bis*, de esa Ley, constituyen una segunda fuente de financiación. Los

ingresos de PLK SA obtenidos por el ejercicio de actividades distintas de la puesta a disposición de la infraestructura ferroviaria constituyen una tercera fuente de financiación de ésta.

25 Respecto al artículo 7, apartado 4, de la Directiva 91/440, la República de Polonia alega que PLK SA elabora, según exigen sus estatutos, planes financieros anuales, entre ellos los programas de inversión anuales, que deben prepararse de forma que garanticen su financiación a partir de diferentes fuentes.

Apreciación del Tribunal de Justicia

26 En aplicación del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14, los Estados miembros establecerán las condiciones para que, en circunstancias empresariales normales y a lo largo de un período de tiempo razonable, la contabilidad del administrador de infraestructuras refleje como mínimo una situación de equilibrio entre, por una parte, los cánones por utilización, los excedentes de otras actividades comerciales y la financiación estatal y, por otra, los gastos de infraestructura.

27 Según la República de Polonia, esa disposición no exige a los Estados miembros velar por que la cuenta de pérdidas y ganancias del administrador de infraestructuras esté en situación de equilibrio, en contra de lo que afirma la Comisión, sino sólo proporcionar la financiación necesaria para que el resultado de explotación antes de deducir las amortizaciones sea equilibrado.

28 Conviene ante todo señalar sobre ese aspecto que, aunque según los principios de contabilidad la amortización no representa un «gasto», concepto que implica un flujo de tesorería, sino una carga sin desembolso, sin embargo el empleo de ese término en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14 no se puede considerar determinante, ya que el párrafo segundo del mismo apartado se refiere a su vez a los «costes de la infraestructura».

29 En segundo término, al igual que el Abogado General en el punto 55 de sus conclusiones, hay que observar que el empleo de los términos «pagos anticipados» en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14, que *a priori* parecen sugerir que la obligación prevista en esa disposición no pretende proteger el equilibrio contable, sino la liquidez del administrador, puede ser un argumento a favor de la interpretación propugnada por la República de Polonia.

30 No obstante, también es preciso señalar, como hace el Abogado General en el punto 57 de sus conclusiones, que las disposiciones del artículo 7 de la Directiva 91/440, que prevén en sus apartados 3 y 4 la posibilidad de que los Estados miembros concedan al administrador de infraestructuras una financiación suficiente en función de los objetivos asignados, la magnitud y las necesidades financieras de éste, por una parte, y, por otra, el deber del administrador de infraestructuras de elaborar un plan de actividad que permita alcanzar el equilibrio financiero en el marco de la política general que determine el Estado, tienen precisamente como objetivo garantizar la liquidez del administrador de infraestructuras.

31 Por consiguiente, si se interpretara en el sentido de que la obligación de equilibrar las cuentas del administrador de infraestructuras no trata de proteger el equilibrio contable sino la liquidez de éste, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva nº 2001/14 carecería de un ámbito de aplicación propio en relación con el del artículo 7, apartados 3 y 4, de la Directiva 91/440.

32 Además, es preciso observar que la anotación de la amortización de los activos constituye, según el artículo 35, apartado 1, letra b), de la Directiva 78/660/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1978, Cuarta Directiva basada en la letra g) del [apartado 2 del artículo 44 CE] y relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad (DO L 222, p. 11; EE 17/01, p. 75), una obligación contable sin la cual las cuentas de una sociedad de capital como PLK SA

no podrían ofrecer, según prevé el artículo 2, apartado 3, de la misma Directiva, una imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, así como de los resultados de la sociedad.

33 También se ha de observar, al igual que el Abogado General en el punto 59 de sus conclusiones, que la obligación de amortizar el valor de los activos no depende de que la empresa tenga la intención de renovar o no un elemento del activo inmovilizado.

34 Por las precedentes consideraciones, debe interpretarse la obligación prevista en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14 en el sentido de que pretende un equilibrio contable de la cuenta de pérdidas y ganancias del administrador de infraestructuras.

35 Sin embargo, un desequilibrio de la cuenta de pérdidas y ganancias del administrador de infraestructuras no es suficiente, por sí solo, para concluir que el Estado miembro de que se trata no ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14. En efecto, para llegar a esa conclusión hay que acreditar también, según el propio texto de esa disposición, que el desequilibrio contable se presenta en «circunstancias empresariales normales y a lo largo de un período de tiempo razonable».

36 La Comisión alega al respecto que, si PLK SA acumula pérdidas de un nivel equivalente al indicado por la República de Polonia en su respuesta al escrito de requerimiento, será imposible alcanzar el equilibrio financiero previsto en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14. Además, la Comisión considera que ese Estado miembro no ha concedido al administrador de infraestructuras una financiación suficiente en función de los objetivos asignados, su magnitud y sus necesidades financieras.

37 Según los datos que figuran en la demanda, el déficit de PLK SA pasó del 2 % en 2006 al 10 % (según las previsiones) en 2009. Durante ese mismo período, la financiación del Estado aumentó del 10,8 % al 19,3 % (según las previsiones), mientras que la cobertura de los costes por los ingresos derivados de los cánones de acceso a la infraestructura disminuyó simultáneamente del 79,4 % en 2006 al 64,4 % en 2009 (según las previsiones).

38 La República de Polonia aduce sin embargo que está previsto que en 2015 el Estado cubra los gastos relacionados con la infraestructura en un 37,5 %, lo que dará lugar, según ese Estado miembro, a una reducción significativa de las tasas de canon para los transportistas ferroviarios.

39 En su escrito de dúplica, la República de Polonia recuerda que presentó, en su respuesta al dictamen motivado, el plan gubernamental que prevé un aumento de la financiación del administrador de infraestructuras, que tiene por objetivo alcanzar el equilibrio presupuestario en 2012. Además, ese Estado miembro prevé alcanzar el equilibrio presupuestario también en la etapa de planificación de ingresos y gastos de PLK SA. Si bien indica que el resultado final dependerá de la coyuntura económica, la República de Polonia precisa que en 2009 se registró una caída del volumen del transporte ferroviario de mercancías del 17 % respecto al año anterior.

40 A este respecto, hay que señalar que el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14 no incluye ninguna precisión sobre la aplicación del criterio del «período de tiempo razonable», que no podrá superar los cinco años, según el artículo 8, apartado 4, párrafo primero, 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 L 343, p. 32), la cual derogó en particular la Directiva 2001/14 a partir del 15 de diciembre de 2012.

41 De los autos del presente asunto se deduce que la República de Polonia concedió una primera subvención de 340 millones de eslotis polacos (PLN) a PLK SA en 2006, después de que el administrador de infraestructuras iniciara sus actividades. La subvención estatal anual

ascendió a 900 millones de PLN en 2010, alcanzando los 1.200 millones de PLN en 2012, año durante el que debería alcanzarse el equilibrio financiero. Por último, en los años siguientes, está previsto aumentar esa subvención en 100 millones de PLN cada año.

42 Según la información que obra en los autos, la red ferroviaria polaca es muy densa, está en mal estado y, en gran medida, es poco rentable. Además, la administración independiente de la infraestructura ferroviaria comenzó recientemente, habiéndose concedido la primera subvención estatal en 2006. Al mismo tiempo, pese a la reiterada concesión de financiación por el Estado polaco al administrador de infraestructuras, los ingresos de este último han disminuido, en parte como consecuencia de la grave crisis económica que atraviesa la Unión Europea. La planificación financiera realizada por el Estado polaco preveía, no obstante, alcanzar el equilibrio presupuestario en 2012.

43 A la vista de estos factores, no cabe concluir que la República de Polonia no haya definido las condiciones adecuadas para que, en circunstancias empresariales normales y a lo largo de un período de tiempo razonable, la contabilidad del administrador de infraestructuras refleje como mínimo una situación de equilibrio entre los ingresos derivados de los cánones por el uso de la infraestructura y los gastos de infraestructura.

44 Por consiguiente, se debe desestimar la segunda imputación formulada por la Comisión en apoyo de su recurso.

Sobre la tercera imputación, basada en la falta de medidas que incentiven al administrador de infraestructuras para la reducción de los costes de puesta a disposición de la infraestructura y de la cuantía de los cánones de acceso

Alegaciones de las partes

45 La Comisión sostiene que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de esas disposiciones, al no establecer, de conformidad con el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva 2001/14, un régimen de incentivos adecuado para incitar al administrador a reducir los costes de la puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso a ésta.

46 La Comisión alega, en particular, que el artículo 38 *bis* de la Ley sobre el transporte ferroviario no establece un régimen de incentivos adecuado que incite al administrador a reducir los costes de puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso.

47 En primer término la República de Polonia alega que, aunque la Directiva 2001/14 establece la obligación de los Estados miembros de adoptar medidas de incentivo para aumentar la eficacia del administrador de infraestructuras, no define sin embargo la naturaleza de dichas medidas.

48 Ese Estado miembro manifiesta además que el Ministro de Transportes decide cada año, junto con PKP SA, sociedad controlada al 100 % por el Tesoro Público, sobre la conveniencia de atribuir gratificaciones a los miembros del consejo de administración de PLK SA con el fin de incrementar la eficacia del administrador de la infraestructura.

49 La República de Polonia expone también que se utilizan otros instrumentos de gobierno empresarial aplicables a PLK SA, tales como la decisión de no repercutir los costes de los servicios de protección de la vía férrea en los costes del canon de acceso a la infraestructura, sino financiarlos con fondos obtenidos por la sociedad en otras clases de actividad, y el hecho de subordinar la cuantía de los fondos públicos afectados a la actividad operativa del administrador a la eficacia de su actividad.

50 Finalmente, la República de Polonia mantiene que el artículo 33 de la Ley sobre el transporte ferroviario, en aplicación del cual las tasas unitarias de los cánones están sujetas a la aprobación del presidente de la Oficina de transportes ferroviarios, representa una puesta en práctica de forma suficiente de las medidas reglamentarias previstas en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/14.

51 La República Checa sostiene que la exigencia de medidas que incentiven la reducción de los costes de la puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso constituye el objetivo final del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14, es decir, una situación que debe alcanzarse. Pues bien, como prevé expresamente esa disposición, es necesario crear condiciones previas para ello. Así pues, un Estado miembro, cuando intenta alcanzar este objetivo, debe velar por la seguridad, el mantenimiento y la mejora de la calidad del servicio de la infraestructura.

52 La República Checa añade que, en una situación en la que la infraestructura está en mal estado, esas condiciones no concurren. En ese caso, la celebración de un contrato entre el Estado y el administrador de infraestructuras relativo a la financiación de los costes de reparación o mantenimiento de la infraestructura es una medida tendente a alcanzar el objetivo final previsto en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14, y que debe considerarse suficiente, habida cuenta del estado de la infraestructura.

53 En su respuesta al escrito de formalización de la intervención de la República Checa, la Comisión afirma que tal interpretación del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14 es errónea.

54 Según la Comisión, no resulta de esa disposición que la obligación de adoptar medidas de incentivo prevista en ella dependa del estado de la infraestructura ferroviaria. Por el contrario, esa obligación existe por sí misma. Así pues, la celebración de un acuerdo entre el Estado miembro interesado y el administrador de infraestructuras acerca de la financiación de los gastos de reparación y mantenimiento de la infraestructura que no incluya medidas que incentiven al administrador a reducir los costes de puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso no cumple la obligación prevista en la citada disposición.

Apreciación del Tribunal de Justicia

55 Del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14 resulta que, sin perjuicio de la seguridad, el mantenimiento y la mejora de la calidad del servicio de las infraestructuras, se incentivará a los administradores a que reduzcan los costes de la puesta a disposición de infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso por la utilización de ésta.

56 El artículo 6, apartado 3, de esa Directiva prevé que la obligación derivada del apartado 2 del mismo artículo se cumpla bien mediante un acuerdo contractual plurianual entre la autoridad competente y el administrador de infraestructuras que prevea la financiación estatal, bien estableciendo medidas adecuadas de reglamentación que prevean las facultades necesarias.

57 En el presente asunto, es preciso observar que, aunque el artículo 38 *bis*, apartados 1 y 2, de la Ley sobre el transporte ferroviario prevé el objetivo de la reducción de los gastos y del importe de los cánones de utilización, omite sin embargo definir el mecanismo incentivador para alcanzar ese objetivo.

58 Además, no se discute que esa Ley no establece medidas de regulación que prevean las facultades necesarias para que el administrador de infraestructuras rinda cuentas de su gestión a una autoridad competente, conforme a lo previsto en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/14.

59 Por lo demás, se ha de constatar que la República de Polonia no afirma que las medidas que invoca, mencionadas en los apartados 47 y 48 de la presente sentencia, suponiendo incluso que se pudieran considerar como medidas incentivadoras en el sentido del artículo 6, apartado 2, de esa Directiva, estén incluidas en un acuerdo plurianual de financiación conforme a lo previsto en el apartado 3 del mismo artículo.

60 Por último, en cuanto a los argumentos de la República Checa basta observar que, aunque resulta del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14 que los Estados miembros están obligados a tener en cuenta el estado de la infraestructura al aplicar los apartados 2 y 3 del mismo artículo, también están obligados bien a celebrar acuerdos contractuales plurianuales de financiación que incluyan medidas incentivadoras o bien a establecer un marco reglamentario apropiado a ese efecto.

61 Por las anteriores consideraciones, debe concluirse que la tercera imputación formulada por la Comisión en apoyo de su recurso es fundada.

Sobre la cuarta imputación, referida al cálculo del canon de acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria

Alegaciones de las partes

62 La Comisión mantiene que la República de Polonia no ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 7, apartado 3, y 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14.

63 La Comisión afirma que el concepto de «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario» en el sentido del artículo 7, apartado 3, remite al de «coste marginal». Este último concepto corresponde únicamente, a juicio de la Comisión, a los costes generados por la circulación efectiva de trenes, y no a los costes fijos que abarcan, además de los gastos ligados a la explotación ferroviaria, los gastos generales de funcionamiento de la infraestructura que deben ser soportados aunque no circulen trenes.

64 Además, la Comisión alega que la República de Polonia reconoció en su respuesta al dictamen motivado que la cuantía de las tasas unitarias del canon de base por el acceso mínimo a la infraestructura dependía de las obras previstas en relación con la explotación, del coste previsible para la puesta a disposición de la infraestructura ferroviaria en el marco del acceso mínimo y de la financiación prevista de las reparaciones y el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria. Ahora bien, estos factores no están directamente ligados a los costes directos derivados de la explotación, sino que pretenden recuperar la totalidad de los gastos soportados por el administrador.

65 En lo que respecta a la posibilidad de percibir recargos sobre los cánones en virtud del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14, la Comisión aduce que, según se deduce de la lectura conjunta de los párrafos primero y segundo de ese apartado, los Estados miembros están obligados a establecer un mecanismo de control que comprenda todos los segmentos del mercado de transportistas ferroviarios y sus capacidades de pago. Ese mecanismo debe permitir identificar la «resistencia del mercado» y comprobar que no queden excluidos ciertos sectores del mercado que, con anterioridad, podían pagar el canon de acceso mínimo a la infraestructura.

66 Pues bien, la Ley sobre el transporte ferroviario no establece un mecanismo de esa clase.

67 En primer lugar, en cuanto a la imputación basada en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14, la República de Polonia alega que esa Ley fue modificada durante el procedimiento administrativo previo, conforme a las exigencias de la Comisión.

68 En particular, el artículo 33 de la Ley sobre el transporte ferroviario dispone que el canon de base por el uso de la infraestructura ferroviaria se fijará teniendo en cuenta los costes que el administrador soporta por los movimientos de trenes realizados por el transportista ferroviario.

69 La República de Polonia refuta además la alegación por la Comisión según la cual se deduce de la normativa polaca que los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario corresponden a los costes globales de mantenimiento y de explotación.

70 Por otro lado, la República de Polonia afirma que carece de fundamento la alegación de la Comisión según la cual el concepto de «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario» remite al «coste marginal». Ese Estado miembro observa al respecto que, dado que la Directiva 2001/14 no define el concepto de «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario», los Estados miembros disponen de una cierta libertad para definir, respetando los objetivos de la Directiva, los elementos constitutivos de ese concepto y determinar la cuantía del canon de acceso.

71 En segundo lugar, acerca de la imputación basada en la vulneración del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14, la República de Polonia afirma que la Comisión no ha precisado los factores en base a los cuales apreció, en relación con las disposiciones vigentes en Polonia, que los costes computados para calcular el canon de acceso mínimo se incrementaban con el índice de rentabilidad previsto en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14.

72 Sobre la imputación de la Comisión basada en una transposición defectuosa del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14, la República Checa aduce que de esta disposición no se deduce en absoluto que únicamente los costes marginales pueden ser calificados como «coste[s] directamente imputable[s] a la explotación del servicio ferroviario». Según dicho Estado miembro, dado que ni la Directiva 2001/14 ni ninguna otra disposición del Derecho de la Unión enumera los costes que comprende ese concepto, el criterio decisivo consiste únicamente en determinar si es demostrable una relación directa con la explotación del servicio ferroviario.

Apreciación del Tribunal de Justicia

73 Conforme al artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 o 5 del mismo artículo y en el artículo 8 de esa directiva, el canon por utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio debe ser equivalente al coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario.

74 Es preciso observar sobre ese aspecto que la Directiva 2001/14 no contiene ninguna definición del concepto de «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario» y que ninguna disposición del Derecho de la Unión determina los costes comprendidos en ese concepto o excluidos de él.

75 Además, como sea que se trata de un concepto de la ciencia económica cuya aplicación suscita dificultades prácticas considerables, según ha señalado el Abogado General en el punto 93 de sus conclusiones, hay que considerar que, en el estado actual del Derecho de la Unión, los Estados miembros disponen de un cierto margen de apreciación para la transposición y aplicación del referido concepto en el Derecho interno.

76 De ello se sigue que es preciso comprobar en el presente asunto si la normativa polaca considerada permite incluir en el cálculo de los cánones percibidos por la utilización de acceso mínimo y el acceso por la vía a instalaciones de servicio factores que de forma manifiesta no sean directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

77 En ese sentido, el artículo 33, apartado 2, de la Ley sobre el transporte ferroviario prevé que el canon de base por el uso de la infraestructura ferroviaria se fijará teniendo en cuenta el coste, soportado por su administrador, directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario.

78 Según el apartado 4 del mismo artículo 33 el canon de base por el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria se calculará como el producto de la circulación de los trenes y las tasas unitarias fijadas según la categoría de la línea ferroviaria y el tipo de tren, de forma separada para el transporte de pasajeros y el de mercancías. Conforme al apartado 5 del propio artículo la tasa unitaria del canon de base por el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria será fijado por tren y por un kilómetro de recorrido.

79 El artículo 6 del Reglamento ministerial de 2009 define las formas de cálculo del canon de base por el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria.

80 El artículo 8, apartado 1, del referido Reglamento ministerial precisa al respecto que para calcular las tasas de puesta a disposición de la infraestructura ferroviaria el administrador de infraestructuras tendrá en cuenta los costes directos, que comprenden los gastos de mantenimiento, los gastos de explotación del tráfico y las amortizaciones. Esa disposición prevé además tomar en consideración los costes financieros ligados a la devolución de los préstamos que el administrador haya contratado para desarrollar y modernizar la infraestructura puesta a disposición, los costes indirectos de la actividad, que comprenden los gastos razonables del administrador, distintos de los antes mencionados, y el trabajo de explotación definido para las diferentes categorías de líneas y de trenes.

81 Como ha expuesto el Abogado General en el punto 99 de sus conclusiones, los costes relacionados con la señalización, la gestión del tráfico, el mantenimiento y las reparaciones pueden variar, al menos parcialmente, en función del tráfico y, en consecuencia, pueden considerarse en parte directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

82 *A contrario*, de ello se deduce que, en cuanto incluyen costes de naturaleza fija ligados a la puesta a disposición de un tramo de la red ferroviaria que el administrador debe soportar incluso sin circulación de trenes, debe considerarse que los costes de mantenimiento o de gestión del tráfico mencionados en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento ministerial de 2009 no son directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

83 En lo referente a los costes indirectos y a los costes financieros, también mencionados en esa disposición nacional, es preciso constatar que carecen manifiestamente de nexo directo alguno con la explotación del servicio ferroviario.

84 Por último, toda vez que no se determinan en virtud del desgaste real de la infraestructura imputable al tráfico, sino en función de reglas contables, las amortizaciones tampoco se pueden considerar directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

85 Siendo así, se ha de apreciar que, a efectos de determinar el canon percibido por la utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio, el Reglamento ministerial de 2009 lleva a computar costes que no se pueden considerar directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

86 Por tanto, se debe estimar fundada la imputación de la Comisión basada en una infracción del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14.

87 En cambio, la imputación de la Comisión basada en la vulneración del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14, no puede ser acogida.

88 En efecto, la República de Polonia niega haber hecho uso de la facultad concedida por esa disposición, que permite cobrar recargos sobre los cánones de acceso, y la Comisión no ha logrado demostrar el fundamento de su alegación en ese sentido.

89 Por las consideraciones precedentes, debe acogerse la cuarta imputación de la Comisión, toda vez que la normativa polaca permite incluir en el cálculo de los cánones percibidos por la utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio ferroviario costes que no se pueden considerar directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario en el sentido del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14.

90 En consecuencia, se debe constatar que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, apartado 2, y 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14, respectivamente, al haber omitido adoptar medidas destinadas a incentivar al administrador de infraestructuras para que reduzca los costes de la puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso, y al permitir que se incluyan en el cálculo de los cánones percibidos por la utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio ferroviario costes que no se pueden considerar directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario, por una parte, y, por otra, desestimar en lo demás el recurso de la Comisión.

Costas

91 En virtud del artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Por otro lado, el artículo 141, apartado 1, del mismo Reglamento dispone que la parte que desista será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte en sus observaciones sobre el desistimiento.

92 En el presente asunto la Comisión ha desistido de la primera imputación formulada en apoyo de su recurso, y en sus observaciones sobre ese desistimiento la República de Polonia ha solicitado la condena de la Comisión al pago de las costas inherentes a esa imputación.

93 No obstante, toda vez que se han desestimado parcialmente tanto las pretensiones de la Comisión como las de la República de Polonia, procede decidir que cada parte cargue con sus propias costas.

94 En aplicación del artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, según el cual los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, la República Checa y la República Italiana cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) decide:

1) La República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben respectivamente, en virtud de los artículos 6, apartado 2, y 7, apartado 3, 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 y la aplicación de cánones por su utilización, según su modificación por la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, al haber omitido adoptar medidas destinadas a incentivar al administrador de infraestructuras para que reduzca los costes de la puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso, y al permitir que se incluyan en el cálculo de los cánones percibidos por la utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio ferroviario costes que no se pueden considerar directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **La Comisión Europea, la República de Polonia, la República Checa y la República Italiana cargarán con sus propias costas.**

Documentos AEPDA