



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NIILLO JÄÄSKINEN
presentadas el 13 de diciembre de 2012¹

Asunto C-412/11

**Comisión Europea
contra**

Gran Ducado de Luxemburgo

«Recurso por incumplimiento — Directiva 91/440/CEE — Desarrollo de los ferrocarriles comunitarios — Directiva 2001/14/CE — Adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria — Artículo 6, apartado 3, y anexo II de la Directiva 91/440 — Artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14 — Administrador de infraestructuras — Independencia organizativa y de toma de decisiones — Independencia en las funciones fundamentales»

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso por incumplimiento, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Gran Ducado de Luxemburgo ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 3, y del anexo II de la Directiva 91/440/CEE,² en su versión modificada por la Directiva 2001/12/CE³ (en lo sucesivo, «Directiva 91/440»), y del artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14/CE.⁴ El Gran Ducado de Luxemburgo solicita que se desestime el recurso interpuesto por la Comisión.

2. El presente asunto forma parte de una serie de recursos por incumplimiento,⁵ interpuestos por la Comisión en 2010 y 2011, en relación con la aplicación por los Estados miembros de las Directivas 91/440 y 2001/14, cuyo objeto principal es garantizar el acceso equitativo y no discriminatorio de las empresas ferroviarias a la infraestructura, es decir, a la red ferroviaria. Estos recursos son inéditos, ya que ofrecen al Tribunal de Justicia la primera ocasión de examinar la liberalización de los ferrocarriles en la Unión Europea, y en especial de interpretar lo que se ha dado en llamar el «primer paquete ferroviario».

3. El 6 de septiembre de 2012 presenté ya mis conclusiones en el asunto en que se dictó la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, y en los asuntos antes citados Comisión/Hungría, Comisión/España, Comisión/Austria y Comisión/Alemania. Además de las presentes conclusiones, hoy presento mis conclusiones en los asuntos, antes citados, Comisión/Polonia, Comisión/República Checa,

¹ — Lengua original: francés.

² — Directiva del Consejo de 29 de julio de 1991 sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO L 237, p. 25).

³ — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2001 (DO L 75, p. 1).

⁴ — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2001 relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (DO L 75, p. 29).

⁵ — Que comprende las sentencias de 25 de octubre de 2012, Comisión/Portugal (C 557/10), y de 8 de noviembre de 2012, Comisión/Grecia (C-528/10), y los asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia Comisión/Hungría (C-473/10); Comisión/España (C-483/10); Comisión/Polonia (C-512/10); Comisión/República Checa (C-545/10); Comisión/Austria (C-555/10); Comisión/Alemania (C-556/10); Comisión/Francia (C-625/10); Comisión/Eslovenia (C-627/10), y Comisión/Italia (C-369/11).

Comisión/Francia (C-625/10) y Comisión/Eslovenia. En la medida en que las imputaciones que constituyen el objeto del presente asunto son análogas a las que he analizado en las conclusiones arriba mencionadas, me limitaré a hacer referencia a los puntos pertinentes de aquéllas sin reproducir íntegramente, no obstante, los argumentos que figuran en las mismas.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 91/440

4. El artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440 establece:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las funciones que determinan un acceso equitativo y no discriminatorio a la infraestructura, enumeradas en el anexo II, se encomienden a entidades o empresas que no presten a su vez servicios de transporte ferroviario. Con independencia de las estructuras de organización, deberá demostrarse que se ha cumplido este objetivo.

No obstante, los Estados miembros podrán asignar a empresas ferroviarias o a cualquier otro organismo el cobro de los cánones y la responsabilidad de gestionar la infraestructura ferroviaria, tal como la inversión, el mantenimiento y la financiación.»

5. El anexo II de la Directiva 91/440 enumera las «funciones fundamentales» a las que hace referencia el artículo 6, apartado 3, de la misma:

«[...]

— toma de decisiones relacionadas con la adjudicación de franjas, incluidas tanto la definición y la evaluación de disponibilidad como la asignación de franjas para trenes concretos;

[...]»

2. Directiva 2001/14

6. El artículo 14, apartados 1 y 2, de la Directiva 2001/14 dispone:

«1. Los Estados miembros podrán crear un marco para la adjudicación de capacidad de infraestructura, sin dejar de respetar la independencia de gestión amparada por el artículo 4 de la Directiva 91/440/CEE. Deberán establecerse reglas específicas de adjudicación de la capacidad. El procedimiento de adjudicación correrá a cargo del administrador de infraestructuras. En particular, velará por que la capacidad se adjudique de manera justa y no discriminatoria, y de conformidad con el Derecho comunitario.

2. Si en los aspectos legal, organizativo o de toma de decisiones el administrador de infraestructuras no fuere independiente de cualquier empresa ferroviaria, las funciones mencionadas en el apartado 1 y que se describen en el presente capítulo serán ejercidas por un organismo adjudicador que en los aspectos legal, organizativo y de toma de decisiones sea independiente de toda empresa ferroviaria.»

B. Normativa luxemburguesa

7. La Ley de 22 de julio de 2009 sobre seguridad ferroviaria⁶ establece que la Administration des Chemins de Fer (en lo sucesivo, «ACF»), de nueva creación, es responsable de las funciones fundamentales de atribución de capacidad (asignación de franjas horarias) y de aplicación de cánones.

8. La Ley de 11 de junio de 1999 sobre infraestructura ferroviaria, en su versión modificada por la Ley de 3 de agosto de 2010,⁷ establece:

«Se encomendará la tarea de adjudicar la capacidad de la infraestructura ferroviaria a un organismo adjudicador cuyas funciones asumirá la Administration des Chemins de Fer.»

III. Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

9. El 26 de junio de 2008, la Comisión requirió al Gran Ducado de Luxemburgo que se ajustara a las Directivas del primer paquete ferroviario. El citado Estado miembro respondió a dicho requerimiento mediante escrito de 27 de agosto de 2008.

10. El 9 de octubre de 2009, la Comisión envió al Gran Ducado de Luxemburgo un dictamen motivado en el que hacía constar que las medidas adoptadas para garantizar la transposición de las Directivas 91/440 y 2001/14 eran insuficientes. Tras un nuevo intercambio de escritos, la Comisión envió al Gran Ducado de Luxemburgo un dictamen motivado complementario el 25 de noviembre de 2010 en el que circunscribía el procedimiento a una única imputación, relativa a la independencia de las funciones fundamentales, habida cuenta de la evolución del marco normativo nacional.

11. El 3 de febrero de 2011, el Gran Ducado de Luxemburgo respondió al dictamen motivado complementario.

12. Al no quedar convencida por la respuesta y los datos presentados por el Gran Ducado de Luxemburgo, la Comisión decidió interponer el presente recurso el 8 de agosto de 2011.

IV. Alegaciones de las partes

13. La Comisión alega que la Directiva 91/440 obliga a que las funciones de adjudicación de la capacidad ferroviaria, entre otras, estén encomendadas a organismos independientes. En efecto, el anexo II de la Directiva 91/440 califica de «función fundamental» la «toma de decisiones relacionadas con la adjudicación de franjas, incluidas tanto la definición y la evaluación de disponibilidad como la asignación de franjas para trenes concretos».

14. Según la Comisión, pese a que ACF, que se ocupa de la asignación de las franjas, es ciertamente un organismo independiente de Chemins de fer luxembourgeois (en lo sucesivo, «CFL»), no es menos cierto que esta última entidad lleva a cabo determinadas funciones fundamentales en materia de asignación de franjas horarias.

15. La Comisión considera, a la vista de las indicaciones facilitadas por el Gobierno luxemburgués, que, en caso de perturbación del tráfico, la asignación de las franjas horarias continúa siendo competencia de CFL, a saber de su servicio de gestión de la red, sin que este sector de CFL sea independiente de los sectores que gestionan los servicios de transporte ferroviario.

6 — *Mémorial* 2009, A-Nº 169, p. 2465.

7 — *Mémorial* 2010, A-Nº 135, p. 2194.

16. La Comisión considera que, en caso de perturbación del tráfico, ya no puede cumplirse el horario normal determinado por ACF, dado que los tiempos determinados en el horario se han sobrepasado ya y resulta necesario reasignar los horarios entre los operadores que se encuentran a la espera de su turno. La Comisión considera que dicha reatribución constituye necesariamente una asignación de franjas horarias. Pues bien, en su opinión, con arreglo a la normativa luxemburguesa, tal reatribución únicamente puede ser efectuada por la gestión del tráfico, operada por CFL, otorgando de ese modo a CFL una función en la asignación de la capacidad ferroviaria que va en contra de las exigencias de la Directiva 2001/14.

17. La Comisión considera que el ejercicio de la función fundamental de asignación de las franjas requiere que CFL se someta a las exigencias de independencia del primer paquete ferroviario. Ahora bien, en el seno de CFL no se ha aplicado ninguna medida dirigida a garantizar tal independencia, a fin de separar, desde un punto de vista legal, organizativo y de toma de decisiones, los sectores que se encargan de las funciones fundamentales de los que gestionan los servicios de transporte ferroviario.

18. En su escrito de réplica, la Comisión alega que las modificaciones introducidas por el documento de referencia (en lo sucesivo, «DRR») adoptado por las autoridades luxemburguesas, con posterioridad al plazo señalado en el dictamen motivado, no son suficientes para poner fin al citado incumplimiento.

19. En su escrito de contestación a la demanda, el Gobierno luxemburgués considera que, pese a que la normativa nacional vigente era conforme con el tenor y el espíritu de la Directiva 2001/14, fue no obstante modificada, a raíz de la interposición del presente recurso, de modo que no quedara la menor duda en cuanto a su eventual falta de conformidad con el Derecho de la Unión. De ese modo, alega, el DRR fue modificado de manera que, en caso de perturbación, también se transfiera a ACF la reatribución de las franjas.⁸ En su escrito de réplica, el Gobierno luxemburgués alega que el DRR ha sido nuevamente modificado (con efectos a partir de 1 de enero de 2012) y que ya cumple las exigencias de la Comisión, al establecer que, en caso de perturbación imprevista, ACF atribuirá nuevas franjas.⁹

V. Análisis del recurso por incumplimiento

20. El Gran Ducado de Luxemburgo rebate la imputación formulada por la Comisión alegando las disposiciones adoptadas tras el vencimiento del plazo señalado en el dictamen motivado, a saber, las modificaciones del DRR posteriores a la fecha de vencimiento del citado plazo.

21. A este respecto, basta con recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la existencia de un incumplimiento se ha de determinar en función de la situación existente en el Estado miembro al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que el Tribunal de Justicia no puede tomar en cuenta los cambios posteriores.¹⁰ En consecuencia, en el examen del presente recurso, la normativa determinante es la vigente en el momento del vencimiento del plazo de dos meses que fijaba el dictamen motivado adicional de 25 de noviembre de 2010.

22. El recurso de la Comisión se basa en dos circunstancias que ya analicé en mis conclusiones correspondientes a los asuntos, antes citados, Comisión/Hungría, Comisión/Francia (C-625/10) y Comisión/Eslovenia.

8 — La referencia a la versión 3.0 de la edición 2011 del documento de referencia de la red fue publicada en el *Mémorial* 2011, B-Nº 84, p. 1657.

9 — La referencia a la versión 2.0 de la edición 2012 del documento de referencia de la red fue publicada en el *Mémorial* 2011, B-Nº 103, p. 1985.

10 — Véanse, en particular, las sentencias de 19 de junio de 2008, Comisión/Luxemburgo (C-319/06, Rec. p. I-4323, apartado 72 y jurisprudencia citada); de 4 de marzo de 2010, Comisión/Francia (C-241/08, Rec. p. I-1697, apartado 59 y jurisprudencia citada), y de 3 de marzo de 2011, Comisión/Irlanda (C-50/09, Rec. p. I-873, apartado 102).

23. Respecto de las razones por las que un operador histórico, como CFL, que es una empresa ferroviaria, un departamento de dicha empresa que no sea independiente o un administrador de infraestructuras que no sea independiente de dichas empresas no pueden participar en el ejercicio de funciones fundamentales, como la adjudicación de franjas horarias, me limito a remitirme a mis conclusiones en los asuntos, antes citados, Comisión/Francia (C-625/10, puntos 31 a 47) y Comisión/Eslovenia (puntos 30 a 46).

24. Del mismo modo, queda descartado que a un operador histórico como CFL, que es una empresa ferroviaria, pueda atribuírsele la facultad de decidir la reasignación de las franjas horarias en caso de perturbación, sin limitarse a suprimirlas, por las razones que ya expuse en mis conclusiones en los asuntos, antes citados, Comisión/Hungría (puntos 49 a 70) y Comisión/Eslovenia (puntos 38 a 46).

25. Habida cuenta de las razones anteriores, procede estimar el recurso de la Comisión.

VI. Sobre las costas

26. En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

27. Dado que la Comisión ha solicitado la condena en costas del Gran Ducado de Luxemburgo y que las pretensiones de este último han sido desestimadas, procederá condenar en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.

VII. Conclusión

28. A la vista de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que decida lo siguiente:

- 1) El Gran Ducado de Luxemburgo 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, en su versión modificada por la Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2011, y del artículo 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, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad, en la medida en que un departamento de una empresa ferroviaria participa en el ejercicio de funciones fundamentales como la adjudicación de las franjas.
- 2) Condenar en costas al Gran Ducado de Luxemburgo.