



Recopilación de la Jurisprudencia

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

Asunto C-627/10

**Comisión Europea
contra**

República de Eslovenia

«Recurso por incumplimiento — Directiva 91/440/CEE — Desarrollo de ferrocarriles comunitarios — Directiva 2001/14/CE — Adjudicación de 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 — Participación de un administrador de infraestructuras que es a su vez una empresa ferroviaria en el establecimiento de los horarios de servicio — Gestión del tráfico — Artículo 6, apartados 2 a 5, de la Directiva 2001/14 — Inexistencia de medidas destinadas a incentivar a los administradores de infraestructuras a reducir los costes de puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso — Artículos 7, apartado 3, y 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14 — Coste directamente imputable a la explotación de los servicios ferroviarios — Cánones percibidos por utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio — Toma en consideración de los cánones de otros sistemas de tráfico — Artículo 11 de la Directiva 2001/14 — Inexistencia de un sistema de mejora del funcionamiento para incentivar a las empresas ferroviarias y al administrador de infraestructuras a reducir las perturbaciones y mejorar la explotación de la infraestructura»

I. Introducción

1. Mediante su recurso por incumplimiento, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Eslovenia 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»), del artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14/CE,⁴ y los artículos 6, apartados 2 a 5, 7, apartado 3, y 11 de la misma Directiva.⁵ La República de Eslovenia ha solicitado la desestimación del recurso interpuesto por la Comisión.

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 — Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 1 de febrero de 2012, la Comisión comunicó al Tribunal de Justicia que desistía de la imputación basada en la vulneración del artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2001/14.

2. El presente asunto forma parte de una serie de recursos por incumplimiento,⁶ 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, en particular en lo que respecta a la garantía del 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, ya presenté mis conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/Portugal, antes citado, y en los asuntos, antes citados, Comisión/Hungría, Comisión/España, Comisión/Austria y Comisión/Alemania. Además de las presentes conclusiones, presento hoy también mis conclusiones en los asuntos, antes citados, Comisión/Polonia, Comisión/República Checa, Comisión/Francia y Comisión/Luxemburgo. En la medida en que el presente asunto se refiera a imputaciones análogas a las que ya tuve ocasión de analizar en las conclusiones antes citadas, me limitaré a citar los puntos pertinentes de las mismas, sin reiterar, no obstante, en su totalidad la argumentación que recogen.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 91/440

4. Según el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440:

«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 esenciales mencionadas en el artículo 6, apartado 3, de ésta:

- «[...]»
- 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,
- toma de decisiones relacionadas con la percepción de cánones por uso de infraestructura,
- [...]»

6 — Se trata de 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 de 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); Comisión/Italia (C-369/11), y Comisión/Luxemburgo (C-412/11).

2. Directiva 2001/14

6. El artículo 6, apartados 2 a 5, de la Directiva 2001/14 dispone:

«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. Cuando exista un acuerdo contractual, sus condiciones y la estructura de los pagos en concepto de financiación al administrador de infraestructuras serán convenidos anticipadamente por toda la duración del contrato.

5. Se establecerá un método de prorrateo de costes. Los Estados miembros podrán exigir autorización previa. Dicho método debería actualizarse de cuando en cuando con arreglo a las habituales prácticas a escala internacional.»

7. El artículo 7, apartado 3, de dicha Directiva dispone:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 ó 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.»

8. El artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14 dispone:

«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.»

9. Según el artículo 11, apartado 1, de la citada Directiva:

«Los sistemas de tarificación por infraestructura deberán incentivar a las empresas ferroviarias y al administrador de infraestructuras, a través de un sistema de incentivos, a reducir al mínimo las perturbaciones y a mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria. Dicho sistema podrá incluir la imposición de penalizaciones por acciones que perturben el funcionamiento de la red, la concesión de indemnizaciones a las empresas que las sufran y la concesión de primas a los resultados mejores de lo previsto.»

10. El artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14 prevé:

«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 eslovena

1. Ley sobre el transporte ferroviario

11. El artículo 21 de la Ley sobre el transporte ferroviario (Zakon o železniškem prometu), en su versión modificada,⁷ dispone:

«1. Para el ejercicio de las funciones previstas en el presente artículo, el Gobierno creará una agencia pública para el transporte ferroviario (en lo sucesivo, “agencia para el transporte ferroviario” o “agencia”).

[...]

3. La agencia ejercerá sus funciones de forma que garantice un acceso no discriminatorio a la infraestructura ferroviaria, incluyendo:

— la adjudicación de franjas;

[...]

— la adopción de un horario de servicio para la red.»

12. Conforme al artículo 11 de dicha Ley:

«1. El mantenimiento de la infraestructura ferroviaria pública y la gestión del transporte ferroviario en esa infraestructura constituirán obligaciones de servicio público.

2. El Administrador cumplirá las obligaciones de servicio público mencionadas en el apartado anterior con arreglo a un contrato de servicio público.

[...]

4. La regulación del transporte ferroviario en la infraestructura ferroviaria pública comprenderá principalmente:

— la gestión de la circulación de los trenes;

— el establecimiento y la aplicación del horario de servicio;

[...]»

2. Decreto relativo a la adjudicación de franjas y a los cánones de uso de la infraestructura ferroviaria pública

13. Según el artículo 9 del Decreto de 18 de abril de 2008 relativo a la adjudicación de franjas y a los cánones de uso de la infraestructura ferroviaria pública (Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi):⁸

7 — Uradni list RS, n° 44/2007, ley en su versión modificada (Uradni list RS n° 58/2009; en lo sucesivo, «Ley sobre el transporte ferroviario»). En lo que respecta a la modificación introducida en 2010, es decir, después de la finalización del plazo señalado en el dictamen motivado, véase la nota 9 *infra*.

8 — Uradni list RS n° 38/08, en lo sucesivo, «decreto de 18 de abril de 2008».

«1. La agencia, el administrador y el candidato respetarán, en el marco del procedimiento de construcción y de adjudicación de franjas, los plazos y principios siguientes:

[...]

- el administrador establecerá un proyecto de nuevo horario de servicio y de nuevos horarios de tren a más tardar cinco meses antes de que surta efecto el nuevo horario de servicio, y los transmitirá a la agencia;
- al establecer dicho proyecto, el administrador consultará a las partes interesadas y a todos los que deseen formular observaciones acerca de la incidencia que el horario de servicio podría tener sobre su capacidad de prestar servicios ferroviarios durante el período de validez del horario de servicio;
- la agencia enviará el proyecto de nuevo horario de servicio a los candidatos que soliciten la adjudicación de una franja y a otras partes interesadas que deseen formular observaciones acerca de la incidencia que el horario de servicio podría tener en su capacidad de prestar servicios ferroviarios durante el período de validez del horario de servicio, y les señalará un plazo de al menos un mes para que le comuniquen sus eventuales observaciones.»

14. El artículo 20, apartados 2 y 5, de dicho Decreto prevé:

«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. Para ello, el contrato trianual celebrado entre la agencia y el administrador preverá que una parte de los excedentes procedentes de otras actividades comerciales del administrador conforme al apartado anterior no se tendrán en cuenta en el cálculo de los cánones, sino que se cederán al administrador como medida de incentivo.

[...]

5. El método de cálculo de los cánones tendrá asimismo en cuenta todos los datos relativos al sistema tarifario e información suficiente sobre los precios de los servicios mencionados en los artículos 23 y 24 si sólo son ofrecidos por un único proveedor. El método tendrá en cuenta no sólo la información sobre el sistema tarifario en vigor, sino también las indicaciones relativas a las modificaciones probables de los cánones en los tres años siguientes. Asimismo, el método tendrá en cuenta medidas destinadas a incentivar a las empresas ferroviarias y al administrador a reducir al mínimo las perturbaciones y mejorar la explotación de la infraestructura.

Puede tratarse de penalizaciones por acciones que perturben el funcionamiento de la red, la concesión de indemnizaciones a las empresas ferroviarias que las sufran y la concesión de primas a los resultados mejores de lo previsto».

15. A tenor del artículo 21 de dicho Decreto:

«1. La agencia respetará los criterios previstos en la ley para fijar la cuantía de los cánones.

2. Para evaluar los criterios previstos en el apartado anterior, la agencia se atenderá a los costes de explotación del tipo de tren concreto, que estarán representados en particular por los costes de mantenimiento de las vías, de las infraestructuras relacionadas con la circulación del tren y de gestión del transporte ferroviario.

3. La agencia se asegurará de que todas las empresas ferroviarias que efectúen prestaciones de servicios de carácter equivalente en un segmento similar del mercado estén sujetas a cánones objetivamente equivalentes y no discriminatorios.»

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

16. El 10 de mayo de 2007, los servicios de la Comisión remitieron un cuestionario a las autoridades eslovenas con objeto de verificar la transposición por la República de Eslovenia de las directivas del primer paquete ferroviario. Dichas autoridades respondieron el 11 de julio de 2007. Mediante carta de 21 de noviembre de 2007, la Comisión pidió información adicional, a lo que la República de Eslovenia respondió mediante carta de 16 de enero de 2008.

17. El 26 de junio de 2008, la Comisión remitió a la República de Eslovenia un escrito de requerimiento indicando que, sobre la base de la información comunicada a la Comisión, su ordenamiento jurídico interno no se había adaptado debidamente al primer paquete ferroviario en lo que respecta a la independencia de las funciones esenciales del administrador de infraestructuras, la aplicación de cánones por el acceso a la infraestructura ferroviaria y el organismo regulador ferroviario.

18. La República de Eslovenia respondió al escrito de requerimiento el 22 de agosto de 2008. Posteriormente, comunicó a la Comisión información complementaria el 16 de marzo y el 8 de julio de 2009.

19. Por considerar que la República de Eslovenia no había adoptado las medidas necesarias para trasponer debidamente las directivas relativas al primer paquete ferroviario, la Comisión remitió a este Estado miembro un dictamen motivado el 9 de octubre de 2009.

20. Mediante carta de 8 de diciembre de 2009, la República de Eslovenia indicó que había tomado nota de las infracciones que se le reprochaban en el dictamen motivado e hizo constar su intención de subsanarlas. En su respuesta al dictamen motivado de 8 de marzo de 2010, la República de Eslovenia reiteró íntegramente las consideraciones que había expuesto en su carta de 8 de diciembre de 2009.

21. El 29 de diciembre de 2010, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento.

22. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 14 de junio de 2011, se admitió la intervención de la República Checa y del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la República de Eslovenia.

23. La Comisión, la República de Eslovenia, la República Checa y el Reino de España estuvieron representados en la vista que se celebró el 20 de septiembre de 2012.

IV. Análisis del recurso por incumplimiento

A. Sobre la primera imputación, basada en la falta de independencia del administrador de infraestructuras en el ejercicio de las funciones esenciales

1. Alegaciones de las partes

24. La Comisión sostiene que la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 3, y del anexo II de la Directiva 91/440, así como el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14, en la medida en que el administrador de infraestructuras, que presta a su vez servicios de transporte ferroviario contribuye, por una parte, a establecer el horario de servicio y, por otra, regula la circulación de los trenes y, por tanto, participa en la función de adopción de decisiones relativas a la adjudicación de franjas o la adjudicación de capacidad de la infraestructura.

25. La Comisión alega a este respecto que, si bien el artículo 21 de la Ley sobre el transporte ferroviario encomienda las tareas de adjudicación de franjas a la agencia para el transporte ferroviario, el administrador de infraestructuras, a saber, Ferrocarriles de Eslovenia, participa en la adopción de decisiones sobre la adjudicación de franjas o la adjudicación de capacidad de infraestructura en virtud del artículo 11, apartado 4, de dicha Ley.

26. La Comisión señala además que Ferrocarriles de Eslovenia sigue participando en la fijación del horario de servicio ya que el artículo 9 del Decreto de 18 de abril de 2008 prevé que el administrador de infraestructuras establecerá un proyecto de nuevo horario de servicio y consultará a las partes interesadas, antes de transmitirlo a dicha agencia, que enviará el proyecto de nuevo horario de servicio a los candidatos y adoptará, a continuación, su decisión definitiva de adjudicación.

27. La Comisión alega asimismo que el administrador de infraestructuras está encargado también de la regulación de la circulación de los trenes, por cuanto el artículo 11, apartado 4, de la Ley sobre el transporte ferroviario dispone que la gestión de la circulación de los trenes está comprendida dentro de la gestión del transporte ferroviario en la infraestructura ferroviaria pública.

28. La República de Eslovenia, por su parte, sostiene que las alegaciones de la Comisión carecen de fundamento. Aduce en particular que el artículo 3 de la Ley por la que se modifica la Ley sobre el transporte ferroviario (*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o železniškem prometu*)⁹ (en lo sucesivo, «Ley de 27 de diciembre de 2010»), privó al administrador de infraestructuras de toda competencia para establecer horarios de red y que dicha competencia ha sido transferida íntegramente a la agencia para el transporte ferroviario de la República de Eslovenia.

29. La República de Eslovenia indica además que la gestión de la circulación de los trenes no figura entre las «funciones esenciales» enumeradas en el anexo II de la Directiva 91/440. Este Estado miembro explica que los horarios son fijados por la agencia para el transporte ferroviario, en tanto que el administrador de infraestructuras, en cuanto tal, sólo tiene acceso al control efectivo de los trayectos, de modo que únicamente obtiene datos que las demás empresas ferroviarias pueden también conseguir consultando los horarios de la red.

9 — Uradni list RS n° 106/2010. Véase la nota 7 de las presentes conclusiones.

2. Examen de la primera imputación

30. La República de Eslovenia rebate la primera parte de la primera imputación de la Comisión invocando disposiciones legislativas y reglamentarias adoptadas después de la finalización del plazo señalado en el dictamen motivado, a saber, la Ley de 27 de diciembre de 2010 y la Ley sobre la sociedad de ferrocarriles de Eslovenia.¹⁰ Este Estado miembro precisó en la vista que cuando se modificó la Ley sobre el transporte ferroviario en 2007, la función de adjudicación de franjas ya había sido transferida a una agencia independiente, si bien la fijación de los horarios de la red sólo se transfirió a dicha agencia a raíz de la adopción en 2011 de un decreto complementario.

31. A este respecto, basta recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que el incumplimiento se ha de determinar en función de la situación del Estado miembro al final del término fijado en el dictamen motivado, de modo que los cambios posteriores no se toman en cuenta por el Tribunal de Justicia.¹¹ Por lo tanto, la normativa vigente al final del plazo de dos meses fijado en el dictamen motivado de 9 de octubre de 2009 es la determinante a efectos del examen de la primera parte de la primera imputación.

32. En Eslovenia, se ha encomendado al operador histórico, bajo el control del órgano independiente responsable de las funciones esenciales, la adjudicación de la capacidad y la adjudicación de las franjas individuales,¹² que consisten en la elaboración del «proyecto de nuevo horario de servicio y de nuevos horarios de tren» para la República de Eslovenia.¹³

33. Según el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440, las funciones enumeradas en el anexo II de ésta sólo pueden ser encomendadas «a entidades o empresas que no presten a su vez servicios de transporte ferroviario». Este anexo II se refiere a las «decisiones relacionadas con la adjudicación de franjas, incluidas tanto la definición y la evaluación de disponibilidad como la asignación de franjas para trenes concretos». Así pues, resulta del texto de la Directiva que «la definición y la evaluación de disponibilidad» forman parte de las competencias del órgano encargado de la función esencial de la adjudicación de capacidad y de la adjudicación de franjas.

34. Por este motivo, considero que no es posible que el administrador de infraestructuras independiente de las empresas ferroviarias, o un organismo de adjudicación, encomiende a una empresa ferroviaria todos los trabajos preparatorios para la adopción de la decisión. Así, el hecho de que Ferrocarriles de Eslovenia actúe por cuenta de la agencia para el transporte ferroviario, la cual conserva toda la competencia para adoptar el plan de horarios y la adjudicación de franjas individuales, no es suficiente para garantizar que este sistema cumple las exigencias del Derecho de la Unión.

35. En realidad, es el operador histórico, a saber Ferrocarriles de Eslovenia, el que gestiona la infraestructura ferroviaria. Es cierto que se ha creado una nueva entidad, esto es, la agencia para el transporte ferroviario, a la que se ha encomendado la adjudicación de capacidad y la adjudicación individual de franjas. Sin embargo, del artículo 9 del Decreto de 18 de abril de 2008 se desprende que es el administrador de infraestructuras, es decir, Ferrocarriles de Eslovenia, el que establece un proyecto de nuevos horarios de servicio y de nuevos horarios de tren y lo transmite a dicha agencia. Para establecer dicho proyecto, el administrador de infraestructuras ha de consultar con las partes interesadas y con todos los que deseen formular observaciones.

10 — Véase la nota 9 de las presentes conclusiones.

11 — 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.

12 — Un supuesto análogo se presenta también en el asunto Comisión/Francia (C-625/10), véanse los puntos 22 a 47 de mis conclusiones.

13 — Artículo 9 del Decreto de 18 de abril de 2008.

36. Procede recordar asimismo que, en virtud del artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14, si el administrador de infraestructuras no fuere independiente, como sucede en Eslovenia, la función de adjudicación de la capacidad de la infraestructura será encomendada a un organismo adjudicador, que en los aspectos legal, organizativo y de toma de decisiones sea independiente de toda empresa ferroviaria. A este respecto, la Comisión hace constar acertadamente que Ferrocarriles de Eslovenia sigue participando en el establecimiento del horario de servicio y, por tanto, en la función de adjudicación de franjas o la adjudicación de capacidad de infraestructura.

37. En mi opinión, el órgano encargado de la función esencial de la adjudicación de capacidad y de franjas debe controlar todo el procedimiento de adjudicación. Por tanto, existe un incumplimiento del Estado miembro, puesto que el administrador de infraestructuras, que es una empresa de transporte ferroviario, participa en el ejercicio de una función esencial.

38. La segunda parte de la primera imputación de la Comisión se basa en que en Eslovenia el administrador de infraestructuras, que presta a su vez servicios de transporte ferroviario, asume la gestión de la circulación de los trenes.

39. Señalaré antes de nada que esta parte de la imputación es idéntica en sustancia a la primera imputación del asunto Comisión/Hungría, antes citado (véanse los puntos 49 a 70 de mis conclusiones). Por esta razón, procede remitirse al razonamiento jurídico desarrollado en las conclusiones presentadas en dicho asunto. La aplicación de la normativa eslovena presenta, sin embargo, diferencias con respecto a la situación existente en Hungría. Por consiguiente, el examen de si la imputación es fundada o no ha de tener en cuenta la situación específica existente en Eslovenia.

40. La República de Eslovenia sostiene que la gestión de la circulación de los trenes no figura entre las «funciones esenciales» enumeradas en el anexo II de la Directiva 91/440. Afirmé también esta tesis en mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Hungría, antes citado.

41. A mi juicio la Comisión admitió esta tesis en la vista. Sin embargo, afirmó que en Eslovenia la adjudicación de franjas se realiza en el marco de la gestión del tráfico. En su réplica, la Comisión se refirió al programa de red de la República de Eslovenia en apoyo de su posición según la cual, en caso de perturbación del tráfico, sólo el administrador puede adjudicar la franja necesaria. Según dicho programa de red, en caso de necesidad o cuando las infraestructuras esté provisionalmente inhabilitada, el administrador podrá denegar temporalmente la aplicación de las franjas adjudicadas durante el tiempo que sea necesario para restablecer el sistema. Además, en circunstancias excepcionales que supongan una desviación de las franjas atribuidas, el administrador tendrá derecho, en la consulta previa con el transportista, a adaptar las franjas de forma que se garanticen lo mejor posible las comunicaciones determinadas inicialmente. La República de Eslovenia no ha refutado estas afirmaciones.

42. Sin embargo, en el recurso la Comisión afirmó que la gestión de la circulación de los trenes debía encomendarse a una entidad que no fuera a su vez proveedora de servicios de transporte ferroviario, sin referirse en absoluto a la supresión o nueva adjudicación de franjas en caso de perturbación del tráfico.

43. De ello concluyo que, en la réplica, la Comisión amplió el objeto del recurso o al menos introdujo un nuevo elemento de motivación del incumplimiento alegado, por cuanto se refirió a la gestión del tráfico en caso de perturbación del mismo. En la medida en que el recurso de la Comisión se base en este razonamiento, debe declararse inadmisibile. En cambio, la motivación de la imputación relativa a las modalidades de gestión del tráfico que se expone en el recurso debe considerarse infundada por los motivos expuestos en mis conclusiones en el asunto Comisión/Hungría, antes citado.

44. No obstante, si el Tribunal de Justicia considerara admisibles los elementos de la motivación basados en las competencias del administrador de infraestructuras en caso de perturbación del tráfico, debo recordar que en mis conclusiones en el asunto Comisión/Hungría, antes citado, llegué a la conclusión de que era posible conceder a un administrador no independiente encargado de la gestión del tráfico ferroviario la facultad de suprimir franjas, pero que su nueva adjudicación debía considerarse que formaba parte de las funciones esenciales reservadas que sólo podían ser ejercidas por un administrador independiente o por un organismo adjudicador.

45. En Eslovenia, a diferencia de Hungría, el administrador no independiente puede decidir adaptar las franjas descartadas. La segunda parte de la imputación, si fuera admisible, debería por tanto considerarse fundada, en la medida en que se refiere a la posibilidad de que dispone el administrador no independiente de decidir la nueva adjudicación de franjas en caso de perturbación del tráfico.

46. Por estos motivos, propongo que se declare fundada la primera parte de la primera imputación de la Comisión, en la medida en que se basa en la participación del administrador de infraestructuras no independiente en la adjudicación de franjas. La segunda parte de la primera imputación debe declararse parcialmente infundada y parcialmente inadmisibile, en la medida en que se refiere a la gestión del tráfico por el administrador. No obstante, si esta segunda parte fuera considerada admisible en su totalidad, sería fundada en la medida en que se refiere a la posibilidad de que dispone el administrador no independiente de decidir la nueva adjudicación de franjas en caso de perturbación del tráfico.

B. Sobre la segunda imputación, basada en la inexistencia de un régimen de incentivación

1. Alegaciones de las partes

47. La Comisión sostiene que, al no prever un mecanismo destinado a incentivar al administrador de infraestructuras a reducir los costes de puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso, la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartados 2 a 5, de la Directiva 2001/14.

48. La República de Eslovenia alega que el artículo 10 de la Ley de 27 de diciembre de 2010 prevé que se inducirá al administrador de infraestructuras, mediante medidas de incentivo, a reducir los costes de garantía de la infraestructura y la cuantía de los cánones.

2. Examen de la segunda imputación

49. En primer lugar, señalaré que por los motivos antes expuestos la defensa de la República de Eslovenia es inoperante puesto que se basa en modificaciones legislativas introducidas por la Ley de 27 de diciembre de 2010. Así pues, la procedencia de la imputación ha de examinarse sobre la base de las disposiciones del artículo 20, apartado 2, del Decreto de 18 de abril de 2008.

50. Procede observar además que la segunda imputación de la Comisión basada en la falta de medidas de incentivo para reducir los costes de puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso es en sustancia idéntica a la tercera imputación del asunto Comisión/Polonia, antes citado (véanse los puntos 74 a 84 de mis conclusiones), a la segunda imputación del asunto Comisión/República Checa, antes citado (véanse los puntos 47 a 55 de mis conclusiones), a la tercera imputación en el asunto Comisión/Alemania, antes citado (véanse los puntos 93 a 104 de mis conclusiones), y a la segunda parte de la segunda imputación del asunto Comisión/Francia (C-625/10), antes citado (véanse los puntos 63 a 69 de mis conclusiones).

51. Por esta razón, procede remitirse al razonamiento jurídico desarrollado en las conclusiones presentadas en dichos asuntos. La normativa eslovena y su aplicación presentan sin embargo particularidades con respecto a la situación existente en dichos Estados miembros. Por consiguiente, el examen de si la imputación es fundada o no ha de tener en cuenta la situación específica existente en Eslovenia.

52. La Comisión ha señalado con razón que el artículo 20, apartado 2, del Decreto de 18 de abril de 2008 se limita a reproducir el tenor del artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva 2001/14. Sin embargo, si bien la normativa eslovena faculta a las autoridades a adoptar las medidas previstas por el legislador de la Unión para poder incentivar al administrador de infraestructuras a reducir los costes de puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso, no es menos cierto que al final del plazo fijado en el dictamen motivado, no se había adoptado ningún contrato plurianual ni ninguna medida normativa del tipo previsto en el artículo 6, apartado 3, de la citada Directiva. Por consiguiente, ante la falta de las medidas de incentivo previstas en el artículo 6, apartados 2 y 3, de dicha Directiva, no existe ninguna disposición o medida que garantice la transposición de los apartados 4 y 5 de dicho artículo.

53. Por estos motivos, la segunda imputación de la Comisión debe considerarse fundada.

C. Sobre la tercera imputación, basada en la inexistencia de un sistema de mejora del funcionamiento

1. Alegaciones de las partes

54. La Comisión sostiene que, al no establecer ningún sistema de mejora del funcionamiento que pueda promover que las empresas ferroviarias y el administrador de infraestructuras reduzcan las perturbaciones y mejoren la explotación de la infraestructura, la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11 de la Directiva 2001/14.

55. La República de Eslovenia responde que la legislación nacional fue adaptada al artículo 11 de la Directiva 2001/14 mediante la Ley de 27 de diciembre de 2010, que añadió dos nuevos párrafos al artículo 15 *quinquies* de la Ley sobre el transporte ferroviario, proporcionando una base jurídica para la adopción de una disposición reglamentaria que permitirá fijar el sistema ulterior de mejora del funcionamiento.

2. Examen de la tercera imputación

56. Es obligado constatar de nuevo que, por los motivos expuestos en el punto 49 de las presentes conclusiones, la defensa de la República de Eslovenia es inoperante, puesto que se refiere a modificaciones legislativas introducidas por la Ley de 27 de diciembre de 2010. Por tanto, procede examinar la imputación exclusivamente a la luz de las disposiciones del artículo 20, apartado 5, del Decreto de 18 de abril de 2008.

57. Hay que recordar que la tercera imputación de la Comisión, basada en la falta de medidas que incentiven a las empresas ferroviarias y al administrador de infraestructuras a reducir al mínimo las perturbaciones y mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria mediante el establecimiento de un «sistema de mejora del funcionamiento», es en sustancia idéntica a la segunda imputación del asunto Comisión/España, antes citado (véanse los puntos 67 a 72 de mis conclusiones), a la cuarta imputación del asunto Comisión/República Checa, antes citado (véanse los puntos 90 a 93 de mis conclusiones), así como a la primera parte de la segunda imputación del asunto Comisión/Francia (C-625/10), antes citado (véanse los puntos 61 y 62 de mis conclusiones).

58. Por esta razón, procede remitirse al razonamiento jurídico seguido en las conclusiones presentadas en dichos asuntos. La normativa eslovena y su aplicación presentan sin embargo diferencias con respecto a la situación existente en dichos Estados miembros. Por consiguiente, el examen de si la imputación es fundada o no ha de tener en cuenta la situación específica existente en Eslovenia.

59. La Comisión ha señalado acertadamente que el artículo 20, apartado 5, del Decreto de 18 de abril de 2008 reproduce el tenor del artículo 11 de la Directiva 2001/14. Sin embargo, si bien la normativa eslovena, desde el mes de diciembre de 2009, facultó a las autoridades a adoptar las medidas previstas por el legislador de la Unión con el fin de definir y establecer un sistema de mejora del funcionamiento en el sentido del artículo 11 de dicha Directiva, no es menos cierto que al final del plazo fijado en el dictamen motivado, no se había adoptado ninguna medida o disposición concreta en ejecución de esa facultad.

60. Por estos motivos, la tercera imputación de la Comisión debe considerarse fundada.

D. Sobre la cuarta imputación, basada en que el método de cálculo de los cánones por utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio no tiene en cuenta exclusivamente el coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario

1. Alegaciones de las partes

61. La Comisión alega que, al no prever un método de cálculo de los cánones percibidos por utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio que se base exclusivamente en el coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario, la República de Eslovenia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14.

62. La Comisión reprocha asimismo a la República de Eslovenia haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14 al no prever en su legislación normas en virtud de las cuales sea posible verificar que cada uno de los segmentos del mercado puede aceptar recargos para la recuperación total de los costes soportados por el administrador de infraestructuras.

63. La República de Eslovenia aduce, por su parte, que el artículo 15 *quinquies*, apartado 3, de la Ley sobre el transporte ferroviario ha sido completado por la Ley de 27 de diciembre de 2010 con una disposición en virtud de la cual la cuantía del canon percibido por utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio será igual a los costes directamente imputables a la explotación de los servicios. Además, la normativa relativa a la adjudicación de franjas y a los cánones de uso de la infraestructura ferroviaria pública está siendo modificada y está previsto introducir una disposición relativa a la forma en que se verificará que un segmento del mercado puede aceptar efectivamente recargos para la recuperación total de los costes soportados por el administrador de infraestructuras.

2. Examen de la cuarta imputación

64. Hago constar en primer lugar que, por los motivos expuestos en el punto 49 de las presentes conclusiones, la defensa de la República de Eslovenia es inoperante, puesto que se refiere a modificaciones legislativas introducidas por la Ley de 27 de diciembre de 2010. Lo mismo sucede con el segundo acto normativo invocado por las autoridades eslovenas, a saber el Reglamento relativo a la

adjudicación de franjas y a los cánones de uso de la infraestructura ferroviaria pública.¹⁴ Por tanto, procede examinar la imputación exclusivamente a la luz de las disposiciones del artículo 21, apartado 2, del Decreto de 18 de abril de 2008.

65. Hay que recordar, antes que nada, que analicé la interpretación del concepto de «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario» en mis conclusiones del asunto Comisión/República Checa, antes citado (véanse los puntos 66 y ss. de mis conclusiones), que serán presentadas al mismo tiempo que las presentes conclusiones. Por tanto, para evitar repeticiones, me remito al análisis que figura en dichas conclusiones.¹⁵

66. En lo que se refiere a la interpretación del concepto de «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario», propuse al Tribunal de Justicia, en dichas conclusiones, que considerara que, habida cuenta de la imprecisión de la Directiva 2011/14, por una parte, y de la falta de definición precisa del concepto de «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario», así como de una disposición del Derecho de la Unión que enumere con precisión los costes no comprendidos en dicho concepto, por otra parte, los Estados miembros disfrutaran de un cierto margen de apreciación económica para la transposición y aplicación del concepto de que se trata. Sin embargo, aunque no me parece posible definir mediante una enumeración taxativa lo que está comprendido o no en el concepto de «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario», no es menos cierto que los Estados miembros pueden, en ciertos casos, incluir costes que superan manifiestamente los límites del concepto utilizado por la Directiva 2001/14. Por tanto, en el marco de un recurso por incumplimiento es oportuno examinar si la normativa controvertida del Estado miembro permite incluir, en el cálculo de los cánones percibidos por utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio ferroviario, elementos que no son imputables manifiestamente de forma directa a la explotación del servicio ferroviario.

67. Considero que el artículo 21, apartado 2, del Decreto de 18 de abril de 2008 permite por sí solo a las autoridades eslovenas establecer un marco tarifario que se atenga a las exigencias de los artículos 7, apartado 3, y 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14.

68. Sin embargo, hasta la entrada en vigor de la Ley de 27 de diciembre de 2010, el segundo párrafo del artículo 15 *quinquies* de la Ley sobre el transporte ferroviario permitía calcular el canon de acceso a la infraestructura en función de un criterio titulado «canon de la infraestructura de transporte en otros subsistemas, en particular en el transporte por carretera».¹⁶ Aunque el Estado miembro niega haber hecho uso de ese criterio, su legislación permitía tener en cuenta tales costes, vulnerando las disposiciones pertinentes de la Directiva 2001/14.

69. Ello me parece bastar para poder acoger la cuarta imputación de la Comisión, pese a la confusión que caracteriza a los cambios de partes en el marco de esta imputación.

V. Costas

70. En virtud del artículo 138, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento,¹⁷ cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Dado que las pretensiones de la Comisión y de la República de Eslovenia han sido estimadas parcialmente, propongo que cada parte cargue con sus propias costas.

14 — Uredba o dodeljevanju vlakovnih poti in uporabnini na javni železniški infrastrukturi, Uradni list RS n° 113/2009 de 31 de diciembre de 2009.

15 — Véanse además mis conclusiones de los asuntos, antes citados, Comisión/Polonia, puntos 92 a 102, y Comisión/Alemania, puntos 73 a 86.

16 — El artículo 10 de la Ley de 27 de diciembre 2010 derogó el segundo párrafo del artículo 15 *quinquies* de la Ley sobre el transporte ferroviario y añadió una frase al final del tercer párrafo del mismo artículo.

17 — Entró en vigor el 1 de noviembre de 2012.

71. Conforme al artículo 140, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la República Checa y el Reino de España, cuya intervención en el presente litigio ha sido admitida, cargarán con sus propias costas.

VI. Conclusión

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

- 1) La República de Eslovenia 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 2001, 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, por cuanto el administrador de infraestructuras, que presta a su vez servicios de transporte ferroviario, contribuye al establecimiento del horario de servicio y, por tanto, participa en la adopción de decisiones relativas a la adjudicación de franjas o a la adjudicación de capacidad de infraestructura;
 - en virtud del artículo 6, apartados 2 a 5, de la Directiva 2001/14, al no establecer medidas destinadas a incentivar al administrador de infraestructuras para que reduzca los costes de la puesta a disposición de infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso;
 - en virtud del artículo 11 de la Directiva 2001/14, al no haber introducido un sistema de mejora del funcionamiento que incentive a las empresas ferroviarias y al administrador de infraestructuras a reducir las perturbaciones y a mejorar la explotación de la infraestructura;
 - en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14, en la medida en que la legislación eslovena ha permitido tomar en consideración, en el cálculo de los cánones percibidos por utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio, el canon de la infraestructura de transportes en otros subsistemas, en particular en el transporte por carretera.
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.
- 3) La Comisión Europea, la República de Eslovenia, la República Checa y el Reino de España cargarán con sus propias costas.