



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 28 de junio de 2017*

«Incumplimiento de Estado — Desarrollo de los ferrocarriles comunitarios — Directiva 91/440/CEE — Artículo 6, apartado 1 — Grupo Deutsche Bahn — Convenios de cesión de beneficios — Prohibición de transferir a los servicios de transporte ferroviario las ayudas públicas concedidas a efectos de la administración de la infraestructura ferroviaria — Obligaciones contables — Directiva 91/440/CEE — Artículo 9, apartado 4 — Reglamento (CE) n.º 1370/2007 — Artículo 6, apartado 1 — Punto 5 del anexo — Obligaciones contables — Presentación contrato a contrato de las ayudas públicas que se abonen en concepto de actividades relativas a la prestación de servicios de transporte de viajeros en régimen de servicio público»

En el asunto C-482/14,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 30 de octubre de 2014,

Comisión Europea, representada por los Sres. W. Mölls y T. Maxian Rusche y la Sra. J. Hottiaux, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República Federal de Alemania, representada por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. R. Van der Hout, advocaat,

parte demandada,

apoyada por:

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

República de Letonia, representada por la Sra. I. Kucina y los Sres. J. Treijs-Gigulis e I. Kalniņš, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por los Sres. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, y los Sres. M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan y D. Šváby (Ponente), Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

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

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de marzo de 2016;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de mayo de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que:
 - la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (DO 2012, L 343, p. 32) [anteriormente artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO 1991, L 237, p. 25), en su versión modificada por la Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001 (DO 2001, L 75, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 91/440»)], al permitir que las ayudas estatales abonadas al área de la administración de la infraestructura ferroviaria puedan ser transferidas al área de la explotación de los servicios de transporte;
 - la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2012/34 (anteriormente artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440), al no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar, a través de la adecuada llevanza de la contabilidad, el cumplimiento de la prohibición de transferir al área de la explotación de los servicios de transporte los fondos públicos abonados al área de la administración de la infraestructura ferroviaria;
 - la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 31, apartado 1, de la Directiva 2012/34 [anteriormente artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (DO 2001, L 75, p. 29)], al no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar que los cánones por la utilización de la infraestructura sólo se empleen para la financiación de la actividad del administrador de infraestructuras;
 - la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2012/34 (anteriormente artículo 9, apartado 4, de la Directiva 91/440) y del artículo 6, apartado 1, del Reglamento (CEE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO 2007, L 315, p. 1), en relación con el punto 5 de su anexo, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar que los fondos públicos abonados para la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros figuren, en las cuentas correspondientes, por separado.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 91/440

- 2 El cuarto considerando de la Directiva 91/440 expone:

«Considerando que el futuro desarrollo y una explotación eficaz de la red ferroviaria pueden verse facilitados por una separación entre la explotación de los servicios de transporte y la administración de la infraestructura; que en tales condiciones es preciso que, en todos los casos, la administración de cada una de dichas actividades se [lleve] a cabo por separado y con contabilidades aparte».

- 3 El artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva dispone:

«Las empresas ferroviarias cuya actividad se limite a la explotación del transporte urbano, suburbano o regional quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente Directiva.»

- 4 El artículo 3 de la citada Directiva define los «servicios regionales» como «aquellos servicios de transporte destinados a cubrir las necesidades de transporte de una región».

- 5 En la sección II, titulada «Independencia de la gestión», el artículo 4 de la misma Directiva tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que, por lo que se refiere a la gestión, administración y control interno de los asuntos administrativos, económicos y contables, las empresas ferroviarias gocen de un estatuto independiente con arreglo al cual tengan, en especial, patrimonio, presupuestos y contabilidades separados de los del Estado.

2. Respetando el marco y las normas específicas de los Estados miembros en materia de tarificación específica y de adjudicación, el administrador de la infraestructura será responsable de su gestión, administración y control interno.»

- 6 En la citada sección, el artículo 5 de la Directiva 91/440 establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para permitir a las empresas ferroviarias que adapten al mercado sus actividades y las administren bajo la responsabilidad de sus órganos de dirección, con el fin de que presten servicios eficaces y adecuados con el menor coste posible para la calidad de servicio exigido.

Las empresas ferroviarias deberán ser administradas según los principios que se aplican a las sociedades mercantiles, incluso en lo que se refiere a las obligaciones de servicio público impuestas por el Estado a la empresa y a los contratos de servicio público celebrados por la empresa con las autoridades nacionales competentes del Estado miembro.

2. Las empresas ferroviarias aprobarán sus programas de actividad, incluidos los planes de inversión y de financiación. Se diseñarán dichos programas con miras a alcanzar el equilibrio financiero de las empresas y realizar los demás objetivos de gestión técnica, comercial y financiera; además, deberán prever los medios necesarios para realizar estos objetivos.

[...]»

- 7 El artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440, en su versión inicial, estaba redactado en los siguientes términos:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar la separación contable entre las actividades relativas a la explotación de los servicios de transporte y las referentes a la administración de la infraestructura ferroviaria. Las ayudas que se concedan a una de estas actividades no podrán transferirse a la otra.

Las contabilidades de estas dos actividades deberán llevarse de modo que pueda verificarse el incumplimiento de dicha prohibición.»

- 8 El artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440 establece:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que se lleven y se publiquen por separado las cuentas de pérdidas y ganancias y los balances relativos, por una parte, a la explotación de servicios de transporte de empresas ferroviarias y, por otra, a la administración de la infraestructura ferroviaria. Las ayudas estatales que se abonen con destino a una de tales áreas de actividad no podrán transferirse a la otra.

Las contabilidades de estas dos áreas de actividad deberán reflejar esta prohibición.»

- 9 El artículo 9, apartado 4, de dicha Directiva, añadido a esa Directiva por la Directiva 2001/12, dispone lo siguiente:

«En el caso de las empresas ferroviarias se llevarán y publicarán las cuentas de pérdidas y ganancias y bien balances o bien los estados anuales de activos y pasivos, en lo que respecta a la prestación de servicios de transporte de mercancías por ferrocarril. Los fondos que se abonen en concepto de actividades relativas a la prestación de servicios de transporte de viajeros en régimen de servicio público deberán figurar por separado en las cuentas correspondientes y no podrán transferirse a las actividades relativas a la prestación de otros servicios de transporte o cualquier otro servicio.»

- 10 El plazo de transposición de la Directiva 91/440 se fijó, mediante su artículo 15, en el 1 de enero de 1993.

- 11 De conformidad con el artículo 65 de la Directiva 2012/34, la Directiva 91/440 quedó derogada con efectos a partir del 15 de diciembre de 2012. Mediante una corrección de errores publicada el 12 de marzo de 2015 [corrección de errores; DO 2015, L 67, p. 32; en lo sucesivo, «corrección de errores de 12 de marzo de 2015»], la fecha de efectos de la derogación de dicha Directiva se fijó en el 17 de junio de 2015.

Directiva 2001/12

- 12 El considerando 9 de la Directiva 2001/12 establece:

«Para promover la explotación eficiente de los servicios de transporte de pasajeros y mercancías y garantizar su transparencia financiera —incluidas todas las compensaciones económicas y ayudas pagadas por el Estado— es necesario separar sus contabilidades.»

Directiva 2001/14

- 13 El artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14 dispone:

«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.»

- 14 El artículo 7, apartados 1 y 3, de dicha Directiva precisa:

«1. Los cánones por utilización de infraestructura ferroviaria se abonarán al administrador de infraestructuras y se utilizarán para financiar su actividad.

[...]

3. 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.»

- 15 El artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14 es del siguiente tenor:

«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.»

- 16 El plazo de transposición de la Directiva 2001/14 se fijó, mediante su artículo 38, en el 15 de marzo de 2003.

- 17 De conformidad con el artículo 65 de la Directiva 2012/34, la Directiva 2001/14 quedó derogada con efectos a partir del 15 de diciembre de 2012. Mediante la corrección de errores de 12 de marzo de 2015, la fecha de efectos de la derogación de dicha Directiva se fijó en el 17 de junio de 2015.

Reglamento n.º 1370/2007

18 El artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007 tiene la siguiente redacción:

«Toda compensación vinculada a una regla general o a un contrato de servicio público deberá cumplir lo dispuesto en el artículo 4, con independencia de las modalidades de adjudicación del contrato. Toda compensación, cualquiera que sea su naturaleza, vinculada a un contrato de servicio público adjudicado directamente conforme al artículo 5, apartados 2, 4, 5 o 6, o vinculada a una regla general deberá además ajustarse a lo dispuesto en el anexo.»

19 Los puntos 2 y 5 del anexo de este Reglamento, titulado «Reglas aplicables a la compensación en los casos indicados en el artículo 6, apartado 1», disponen:

«2. La compensación no podrá rebasar el importe correspondiente a la incidencia financiera neta, que equivale a la suma de las incidencias, positivas o negativas, del cumplimiento de la obligación de servicio público en los costes y los ingresos del operador de servicio público. Las incidencias se evaluarán comparando la situación de cumplimiento de la obligación de servicio público con la situación que se hubiera producido si la obligación no se hubiera cumplido. Para calcular la incidencia financiera neta, la autoridad competente se guiará por el siguiente esquema:

– los costes derivados en relación con una obligación de servicio público o una serie de obligaciones impuestas por la autoridad o las autoridades competentes, que figuren en un contrato de servicio público o en una norma general,

– menos cualquier incidencia financiera positiva surgida en la red explotada con arreglo a la obligación o las obligaciones de servicio público de que se trate,

– menos los ingresos procedentes de tarifas o cualquier otro ingreso producido al cumplir la obligación o las obligaciones de servicio público de que se trate,

– más un beneficio razonable,

– igual a la incidencia financiera neta.

[...]

5. Para aumentar la transparencia y evitar subvenciones cruzadas, cuando un operador de servicio público explote a la vez servicios compensados sometidos a obligaciones de servicio de transporte público y otras actividades, la contabilidad de dichos servicios públicos deberá separarse de forma que se cumplan como mínimo las condiciones siguientes:

— las cuentas correspondientes a cada una de esas actividades de explotación serán separadas y la parte de los activos correspondientes y los costes fijos se imputará con arreglo a las normas contables y fiscales vigentes,

— ningún coste variable, ninguna contribución adecuada a los costes fijos ni ningún beneficio razonable que guarden relación con cualquier otra actividad del operador de servicio público podrán imputarse en ningún caso al servicio público en cuestión,

— los costes del servicio público se equilibrarán mediante los ingresos de explotación y los pagos de las autoridades públicas, sin posibilidad de transferir los ingresos a otro sector de actividad del operador de servicio público.»

Directiva 2012/34

20 El considerando 1 de la Directiva 2012/34 expone:

«La Directiva [91/440], la Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias [DO 1995, L 143, p. 70], y la Directiva [2001/14] han sido sustancialmente modificadas. Dado que se requieren nuevas modificaciones, estas Directivas deben refundirse y fusionarse en un acto único en aras de una mayor claridad.»

21 El artículo 6, apartados 1 y 4, de la Directiva 2012/34 reemplazó al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440, mientras que el artículo 6, apartado 3, de esa primera Directiva reemplazó al artículo 9, apartado 4, de esta última Directiva.

22 El artículo 64, apartado 1, párrafo primero, de la citada Directiva establece que «los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva, también en lo que atañe a su cumplimiento por las empresas, operadores, candidatos, autoridades y demás entidades afectadas, a más tardar el 16 de junio de 2015. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones».

23 A tenor del artículo 65 de la misma Directiva, «quedan derogadas las Directivas [91/440] [...] y [2001/14], modificadas por las Directivas que figuran en el anexo IX, parte A, con efectos a partir del 15 de diciembre de 2012, sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros relativas al plazo de transposición al Derecho nacional de las Directivas enumeradas en el anexo IX, parte B». Mediante la corrección de errores de 12 de marzo de 2015, la fecha de efectividad de la derogación de estas Directivas se fijó en el 17 de junio de 2015.

Derecho alemán

24 El artículo 9 de la Allgemeines Eisenbahngesetz (Ley General de Ferrocarriles), de 27 de diciembre de 1993 (BGBl. 1993 I, páginas 2378, 2396; 1994 I, página 2439) (en lo sucesivo, «AEG»), establece:

«(1) Las compañías de ferrocarriles públicas:

1. que son tanto empresas de transporte ferroviario como empresas de infraestructura ferroviaria,
2. a) que son únicamente empresas de transporte ferroviario y están vinculadas, a través de una sociedad matriz, a una empresa de infraestructura ferroviaria que es una compañía de ferrocarriles pública, o
b) que son únicamente empresas de infraestructura ferroviaria y están vinculadas, a través de una sociedad matriz, a una empresa de transporte ferroviario que es una compañía de ferrocarriles pública, o
3. que son, en su condición de empresa de transporte ferroviario o de infraestructura ferroviaria, la sociedad matriz o la filial de otra empresa de transporte ferroviario o de infraestructura ferroviaria que es una compañía de ferrocarriles pública

tienen la obligación, aun cuando no operen como sociedades de capital, de elaborar, auditar y publicar sus cuentas anuales y un informe de gestión de conformidad con las disposiciones aplicables a las grandes sociedades de capital que figuran en la segunda sección del tercer libro del Código de Comercio. [...]

(1a) Las compañías de ferrocarriles públicas en el sentido del apartado 1, primera frase, punto 1, deben separar los dos sectores en su contabilidad; ello incluye que se tengan cuentas separadas para el sector “explotación de servicios de transporte” y para el sector “administración de la infraestructura ferroviaria”. Para cada sector en el sentido de la primera frase así como para un sector ajeno a estos, deben hacer constar en el anexo de sus cuentas anuales un balance y una cuenta de resultados adicionales, elaborados de conformidad con los principios del Derecho mercantil. [...]

(1b) Los fondos públicos que se abonen a uno de los dos sectores de actividad mencionados en el apartado 1a, primera frase, no podrán transferirse al otro. Las cuentas relativas a los dos sectores de actividad deberán reflejar esta prohibición. Esto es aplicable también a las empresas en el sentido del apartado 1, primera frase, puntos 2 y 3.

[...]

(1d) A las empresas públicas de transporte ferroviario que prestan servicios ferroviarios tanto en el ámbito del transporte de viajeros como en el de mercancías, el apartado 1a se aplicará *mutatis mutandis*, entendiéndose que únicamente deberán elaborar cuentas separadas y hacer constar en el anexo de las cuentas anuales un balance y una cuenta de resultados por separado en relación con el sector del transporte ferroviario de mercancías y que ese balance puede sustituirse por un estado del patrimonio. Los fondos que se abonen en concepto de actividades relativas a la prestación de servicios de transporte de viajeros en régimen de servicio público deberán figurar por separado en las cuentas correspondientes y no podrán transferirse a las actividades relativas a la prestación de otros servicios de transporte o cualquier otro servicio.

[...]»

25 El artículo 14, apartado 4, de la AEG está redactado en los siguientes términos:

«Los administradores de las vías férreas deberán establecer sus tarifas, con arreglo a un reglamento adoptado en virtud del artículo 26, apartado 1, puntos 6 y 7, de forma que se les compensen los costes en los que incurran para prestar el conjunto de los servicios mínimos en el sentido del apartado 1, primera frase, incrementados en un índice de rentabilidad que pueda asumir el mercado.

De este modo, podrán cobrar recargos sobre el coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario y establecer diferencias tanto en función de que se trate de servicios de transporte de pasajeros de larga distancia, de transporte de pasajeros de corta distancia o de transporte de mercancías, como sobre la base de segmentos del mercado dentro de tales servicios de transporte, garantizando en todo caso la competitividad, en particular del tráfico internacional ferroviario de mercancías. No obstante, el nivel del canon para un segmento de mercado no podrá exceder, en lo que respecta a la segunda frase, del coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario, incrementado en un índice de rentabilidad que pueda asumir el mercado.

26 Las subvenciones para inversiones de sustitución en la red existente están reguladas por la Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (Convenio de Prestaciones y de Financiación) de 9 de enero de 2009, modificado los días 4 de noviembre de 2010 y 6 de septiembre de 2013, celebrado entre la República Federal de Alemania, las empresas de infraestructura ferroviaria de Deutsche Bahn AG y esta última. Este convenio fue sustituido, con efectos a partir del 1 de enero de 2015, por la Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II (Convenio de Prestaciones y de Financiación II; en lo sucesivo, «LuFV II»), que estableció, en particular, un circuito de financiación cerrado para los beneficios derivados de la infraestructura que se abonan íntegramente al Estado Federal antes de ser reinvertidos sin cambios en la infraestructura.

Contexto fáctico

- 27 El grupo Deutsche Bahn (en lo sucesivo, «grupo DB») desarrolla sus actividades en el sector del transporte nacional e internacional de mercancías y de pasajeros, de la logística y de la prestación de servicios accesorios en el transporte ferroviario, dirigido por el holding de gestión Deutsche Bahn AG (en lo sucesivo, «DB AG»).
- 28 De conformidad con el artículo 9a de la AEG, la gestión de los elementos de infraestructura ferroviaria mencionados en el artículo 3, punto 3, de la Directiva 2012/34 y en el anexo I de ésta se realiza por DB Netz AG. DB Station & Service AG y DB Energy GmbH gestionan otros elementos de infraestructura en el sentido de dicha Directiva.
- 29 La gestión de las actividades de transporte del grupo, por su parte, se realiza a través de filiales específicas de DB Mobility Logistics AG, ella misma filial al 100% de DB AG, entre las que se encuentra DB Regio AG.
- 30 DB AG celebró con sus filiales convenios de control y de cesión de beneficios (en lo sucesivo, «convenios de cesión de beneficios»). Dichos convenios prevén la cesión de todos los beneficios de las filiales de que se trata a DB AG, sin limitaciones en cuanto al uso de esos beneficios por ésta. Simultáneamente obligan a esta última a cubrir las pérdidas de sus filiales.

Procedimiento administrativo previo

- 31 Mediante escrito de requerimiento de 22 de noviembre de 2012, la Comisión advirtió a la República Federal de Alemania de una posible violación de las Directivas 91/440 y 2001/14 así como del Reglamento n.º 1370/2007 en tanto la contabilidad de DB AG no respetaba las prohibiciones de transferir a otros ámbitos y, en particular, al transporte ferroviario de viajeros, en primer lugar, los fondos públicos destinados a las infraestructuras ferroviarias, en segundo lugar, las compensaciones por los servicios regionales de transporte de viajeros, prestados en régimen de servicio público y, por último, los cánones por el uso de la red ferroviaria.
- 32 Mediante escrito de 20 de marzo de 2013, ese Estado miembro respondió al escrito de requerimiento de la Comisión y rebatió sus alegaciones.
- 33 El 21 de junio de 2013, la Comisión emitió en consecuencia un dictamen motivado en el que reiteraba la opinión expuesta en su escrito de requerimiento refiriéndose no sólo al Reglamento n.º 1370/2007, sino también a la Directiva 2012/34, que entró en vigor el 15 de diciembre de 2012 y que sustituyó a las Directivas 91/440 y 2001/14 sobre los puntos pertinentes. En dicho dictamen instaba a la República Federal de Alemania a darle cumplimiento en el plazo de dos meses a partir de su notificación.
- 34 Mediante correo de 21 de agosto de 2013, la República Federal de Alemania respondió al citado dictamen reiterando y ampliando las alegaciones que ya había realizado anteriormente.
- 35 Por considerar que la situación seguía siendo insatisfactoria, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre la admisibilidad

Sobre la falta de claridad del recurso en su conjunto y de cada una de sus imputaciones

- 36 La República Federal de Alemania alega que las cuatro imputaciones alegadas por la Comisión, consideradas tanto conjuntamente como aisladamente, adolecen de falta de precisión debido a una terminología imprecisa y no uniforme que impide a dicho Estado miembro comprender las prácticas y las omisiones que se le reprochan así como el alcance de dichas imputaciones. A su juicio, la Comisión no precisó si los incumplimientos que se le reprochan consisten en la transposición insuficiente del Derecho de la Unión, la aplicación insuficiente de la Ley o un comportamiento ilegal como propietario de DB AG.
- 37 Respecto a cada una de estas cuatro imputaciones, la República Federal de Alemania estima que la Comisión no ha precisado qué comportamiento concreto viola las disposiciones de que se trata y que, al limitarse a referirse a los contratos celebrados dentro del grupo DB, no ha identificado la norma nacional cuyo contenido o aplicación es contraria al tenor o al objetivo de dichas disposiciones.
- 38 La Comisión rebate esas alegaciones.
- 39 A este respecto, procede recordar que, en virtud del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y de la jurisprudencia de este Tribunal relativa a dicha disposición, todo escrito de interposición de un recurso directo debe contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados en apoyo del recurso, y esta información debe ser lo bastante clara y precisa como para permitir que la parte demandada prepare su defensa y que el Tribunal de Justicia ejerza su control. De ello se desprende que las razones esenciales de hecho y de Derecho en que se base tal recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso (sentencia de 2 de junio de 2016, Comisión/Países Bajos, C-233/14, EU:C:2016:396, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 40 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha estimado que, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 258 TFUE, éste debe presentar las imputaciones de forma coherente y precisa, a fin de permitir que el Estado miembro y el Tribunal de Justicia comprendan exactamente el alcance de la infracción del Derecho de la Unión reprochada, requisito necesario para que dicho Estado pueda invocar oportunamente los motivos en que basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado (sentencia de 2 de junio de 2016, Comisión/Países Bajos, C-233/14, EU:C:2016:396, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 41 En el presente caso, y como señaló el Abogado General en el punto 36 de sus conclusiones, la Comisión indica con precisión, en su escrito de interposición de este recurso, tanto las normas del Derecho de la Unión supuestamente infringidas por la República Federal de Alemania como los hechos que le reprocha, a saber, en las tres primeras imputaciones, la existencia de convenios de cesión de beneficios celebrados entre DB AG y sus diversas filiales que permiten a DB AG disponer de los beneficios entregados para cualquier fin, sin restricciones y con independencia de su origen, y, en la cuarta imputación, que no se mencionen por separado, en las cuentas de DB Regio, los fondos públicos abonados para sus actividades de prestación de servicios de transporte en régimen de servicio público.

- 42 Asimismo, debe observarse que ni la formulación del recurso de la Comisión en su conjunto ni la de cada una de las imputaciones formuladas por ésta suscita las dudas expresadas por la República Federal de Alemania sobre si se discute una transposición insuficiente del Derecho de la Unión, una aplicación insuficiente de la Ley o un comportamiento ilegal como propietaria de DB AG.
- 43 Además de que la Comisión indicó expresamente, en su dictamen motivado, que la República Federal de Alemania parecía haber incorporado formalmente a su Derecho las disposiciones controvertidas, de la descripción detallada de los convenios de cesión de beneficios celebrados entre DB AG y sus diferentes filiales así como de la presentación de la composición y de la cesión de los beneficios de DB Netz, de DB Station & Services y de DB Energie se desprende claramente que sólo se cuestionan las relaciones financieras internas dentro del grupo DB derivadas de esos convenios y no una transposición incorrecta de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión.
- 44 Habida cuenta de lo anterior, debe concluirse que la República Federal de Alemania estaba en condiciones de conocer el alcance de las violaciones del Derecho de la Unión que se le reprochaban.

Sobre la base jurídica del recurso

– Alegaciones de las partes

- 45 La República Federal de Alemania estima además que el presente recurso es inadmisibles en la medida en que su *petitum* se refiere a la Directiva 2012/34 cuyo plazo de transposición expiró el 16 de junio de 2015, a saber, con posterioridad a la fecha que debe tomarse en consideración para apreciar la existencia del incumplimiento alegado. Según dicho Estado miembro, únicamente son pertinentes las disposiciones de las Directivas 91/440 y 2001/14.
- 46 En su réplica, presentada con posterioridad a la publicación por el Consejo de la corrección de errores de 12 de marzo de 2015, que fija la fecha de derogación de las Directivas 91/440 y 2001/440 no en el 15 de diciembre de 2012, sino en el 17 de junio de 2015, la Comisión solicitó al Tribunal de Justicia que basara, si fuera necesario, las constataciones que dicha institución solicita con arreglo a la Directiva 2012/34 en los puntos 1 a 4 del *petitum* del presente recurso en las Directivas 91/440 y 2001/14, mencionadas con carácter subsidiario en sus escritos.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

- 47 Tanto en la fecha de emisión del dictamen motivado como en la de interposición del presente recurso, la Directiva 91/440 y la Directiva 2001/14 habían desaparecido del ordenamiento jurídico de la Unión tras su derogación por el artículo 65 de la Directiva 2012/34 con efectos a partir del 15 de diciembre de 2012.
- 48 Por ello, como señaló el Abogado General en el punto 42 de sus conclusiones, la Comisión únicamente podía invocar la Directiva 2012/34 y sólo en ésta podía fundamentar el recurso por incumplimiento que interpuso.
- 49 Asimismo, y como resulta del apartado 1 de la presente sentencia, debe señalarse que la Comisión indicó, en el *petitum* del presente recurso, en relación con cada una de las imputaciones formuladas, no sólo el artículo pertinente de la Directiva 2012/34 sino también la disposición correspondiente de las Directivas 91/440 y 2001/14, excluyendo así toda incertidumbre en la identificación del Derecho de la Unión con respecto al cual debe apreciarse la procedencia de este recurso o en lo que atañe al alcance del incumplimiento imputado (véase, por analogía, la sentencia de 22 de octubre de 2014, Comisión/Países Bajos, C-252/13, EU:C:2014:2312, apartados 35 a 37).

- 50 Por otro lado, según reiterada jurisprudencia, la Comisión está legitimada para instar la declaración de un incumplimiento de las obligaciones cuyo origen se encuentre en la versión inicial de un acto de la Unión, posteriormente modificado o derogado, y que hayan sido mantenidas por las disposiciones de un nuevo acto de la Unión (sentencia de 19 de diciembre de 2013, Comisión/Polonia, C-281/11, EU:C:2013:855, apartado 37 y jurisprudencia citada). Pues bien, como indica la Comisión en su escrito de réplica, su recurso se refiere exclusivamente a las disposiciones de la Directiva 2012/34 que ya figuraban en las Directivas 91/440 y 2001/14.
- 51 En consecuencia, el presente recurso debe declararse admisible en su totalidad.

Sobre el fondo

- 52 Con carácter preliminar, y habida cuenta de la publicación de la corrección de errores de 12 de marzo de 2015, en virtud de la cual la fecha de derogación de las Directivas 91/440 y 2001/14 queda fijada en el 17 de junio de 2015, debe señalarse que, en la fecha que debe tomarse en consideración para la apreciación de la procedencia del presente recurso (sentencia de 8 de abril de 2014, Comisión/Hungría, C-288/12, EU:C:2014:237, apartado 29), a saber, el 21 de agosto de 2013, final del plazo señalado en el dictamen motivado, las Directivas 91/440 y 2001/14 eran aplicables *ratione temporis*.
- 53 Por ello, procede apreciar la procedencia del presente recurso sobre la base del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440, respecto a las imputaciones primera y segunda, del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2001/14, respecto a la tercera imputación, y del artículo 9, apartado 4, de la Directiva 91/440 en relación con las disposiciones del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007 y del punto 5 del anexo de dicho Reglamento, respecto a la cuarta imputación.
- 54 Por otro lado, en el apartado 43 de la presente sentencia se ha señalado que la Comisión no reprocha a la República Federal de Alemania que procediese a una transposición incorrecta de las Directivas controvertidas. Por tanto, no procede responder a las alegaciones formuladas a ese respecto por dicho Estado miembro en su contestación a las imputaciones primera a tercera.

Sobre la segunda imputación, basada en la infracción del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440 en la medida en que la forma de llevar las cuentas de las filiales de DB AG encargadas de la gestión de infraestructuras ferroviarias no permite el control del cumplimiento de la prohibición de transferir a los servicios de transporte ferroviario los fondos públicos asignados a la infraestructura ferroviaria

– Alegaciones de las partes

- 55 Mediante la segunda imputación, de la que procede apreciar, de entrada, su procedencia, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania que el método con el que se lleva la contabilidad de las filiales del grupo DB que son gestores de infraestructuras ferroviarias no permite, infringiendo el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440, el control del cumplimiento de la prohibición de transferir al área de la explotación de los servicios de transporte los fondos públicos abonados al área de la administración de la infraestructura ferroviaria.
- 56 Según la Comisión, dado que los fondos públicos utilizados para adquirir elementos patrimoniales de los gestores de infraestructuras no figuran ni en sus cuentas de pérdidas y ganancias ni en su balance, no es posible saber qué parte de los beneficios de esos gestores, transferibles a DB AG con arreglo a los convenios de cesión de beneficios controvertidos, provienen de fondos públicos ni repartir los beneficios entre las actividades de gestión de infraestructuras ferroviarias y otras actividades de los citados gestores. De este modo, DB AG, a la que se pueden entregar los beneficios no diferenciados de sus filiales gestoras de infraestructuras ferroviarias, podría utilizarlos discrecionalmente.

- 57 A este respecto, la República Federal de Alemania alega, en esencia, que la Comisión procede a una interpretación incorrecta de la disposición controvertida, ya que asimila erróneamente «balance» y «contabilidad», y que la exigencia de transparencia que recoge dicha disposición no requiere que los fondos públicos aparezcan en la contabilidad externa de la empresa, a saber, el balance, la cuenta de resultados o el informe de actividad. Dicha transparencia exige únicamente una separación contable de las empresas de transporte y de infraestructura, exigencia que se cumple en el caso de autos, dado que DB Netz, DB Station & Service y DB Energie son autónomas jurídicamente y no prestan servicios de transporte. Esa disposición no tiene por finalidad el control de la utilización de los fondos de conformidad con su destino, sino únicamente garantizar un acceso justo y no discriminatorio a la infraestructura.
- 58 Según la República Federal de Alemania, la citada disposición no contiene una exigencia que sea más amplia y específica que la de la llevanza de la contabilidad de forma que permita el control del cumplimiento de la prohibición de transferencia. Esta obligación limitada se confirma por la voluntad de la Comisión, expresada en el marco del cuarto paquete ferroviario presentado por ésta, de aumentar la separación de los circuitos financieros de los gestores de infraestructura y de las empresas de transporte.
- 59 Asimismo, añade que, cada año, las sociedades del grupo DB llevan y publican por separado las cuentas de pérdidas y ganancias y los balances relativos, por una parte, a la explotación de los servicios de transporte por las empresas ferroviarias y, por otra, a la administración de la infraestructura ferroviaria.
- 60 Por último, la República Federal de Alemania añade que el hecho de que los fondos públicos no figuren en el activo del balance no significa que no se hayan registrado desde un punto de vista contable interno.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 61 Respecto al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440, interpretado a la luz, en particular, del cuarto considerando de dicha Directiva, debe señalarse que aquél tiene por objeto, como indica el título de la sección en que se inserta, garantizar la separación entre la administración de la infraestructura ferroviaria y la actividad de transporte ferroviario, de modo que las referidas actividades puedan gestionarse por separado, pero también de modo que las ayudas públicas otorgadas a cada una de estas dos actividades no puedan transferirse a la otra actividad a través de subvenciones cruzadas.
- 62 A tal efecto, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440 exige que se lleven por separado las cuentas de pérdidas y ganancias y los balances relativos, por una parte, a las actividades relacionadas con la explotación de los servicios de transporte por empresas ferroviarias y, por otra, a las relativas a la administración de la infraestructura ferroviaria. Más concretamente, en cuanto al tratamiento contable de las ayudas públicas, precisa que éste debe permitir reflejar la prohibición de su transferencia.
- 63 Este artículo obliga también a la publicación de las cuentas relativas a ambas actividades de administración de la infraestructura ferroviaria y de los servicios de transporte ferroviario.
- 64 De ello se deriva que, especialmente respecto a las ayudas públicas, el legislador de la Unión quiso imponer a las empresas que prestan servicios de transporte ferroviario y que gestionan infraestructuras ferroviarias no sólo la anotación de estas ayudas en las cuentas, para permitir su seguimiento contable, sino también la publicación de estas cuentas, a fin de garantizar, en particular, la publicidad de la información relativa a las citadas ayudas, que debe permitir la comprobación objetiva de la inexistencia de subvenciones cruzadas entre las actividades de administración de infraestructuras ferroviarias y de transporte ferroviario.

- 65 En efecto, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440 persigue no sólo un objetivo de tratamiento contable preciso que permita muy en especial identificar las ayudas públicas percibidas por las empresas ferroviarias, sino también transparencia externa del uso de esas ayudas.
- 66 Como señaló el abogado General en los puntos 65, 68 y 71 de sus conclusiones, el legislador de la Unión pretendía, mediante el uso del término «reflejar» en esa disposición, facilitar el control de la prohibición de transferir ayudas públicas de una actividad a otra, control que difícilmente se conseguiría sin una transparencia contable de las empresas ferroviarias que permita detectar subvenciones cruzadas, objetivo constante de las normas sucesivas de la Unión relativas al transporte ferroviario, ya sea en el marco del Reglamento (CEE) n.º 2830/77 del Consejo, de 12 de diciembre de 1977, relativo a las medidas necesarias para hacer comparables la contabilidad y las cuentas anuales de las empresas de ferrocarriles (DO 1977, L 334, p. 13; EE 07/02, p. 80), en el de la Directiva 91/440 o en el de la Directiva 2001/12.
- 67 A este respecto, cabe señalar que el artículo 9, apartado 4, de la Directiva 91/440 establece, respecto a las empresas ferroviarias que presten servicios de transporte de viajeros y de mercancías, obligaciones contables y de publicación análogas a las previstas en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440, mencionando explícitamente, como resulta del considerando 9 de la Directiva 2001/12, la exigencia de transparencia financiera —incluidas todas las compensaciones económicas y ayudas pagadas por el Estado—.
- 68 Por tanto, contrariamente a lo que sostiene la República Federal de Alemania, no puede interpretarse que el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440 limite las obligaciones de las empresas ferroviarias a la anotación en su contabilidad de las ayudas públicas que perciben, y ello aun cuando tal anotación pudiera permitir, desde el punto de vista de la contabilidad interna de dichas sociedades, realizar el control de la prohibición de transferir esas ayudas.
- 69 Pues bien, en el caso de autos y como reconoce ese Estado miembro, las ayudas públicas percibidas por las filiales de DB AG, de las que la Comisión no alega que no hayan sido realmente anotadas en su contabilidad, no aparecen en las cuentas de las filiales de DB AG. Esta omisión, como aduce la Comisión, hace imposible determinar en qué medida los beneficios transferidos por los gestores de infraestructuras a DB AG incluyen tales ayudas así como cumplir la exigencia de transparencia contable recordada en el apartado 66 de la presente sentencia.
- 70 En consecuencia, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar, mediante la adecuada llevanza de la contabilidad, el cumplimiento de la prohibición de transferir al área de la explotación de los servicios de transporte los fondos públicos abonados al área de la administración de la infraestructura ferroviaria.
- 71 Por consiguiente, procede estimar la segunda imputación.

Sobre la primera imputación, basada en la infracción del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440 en la medida en que los convenios de cesión de beneficios permiten financiar servicios ferroviarios con fondos reservados a las infraestructuras ferroviarias

– Alegaciones de las partes

- 72 Mediante su primera imputación, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania que aceptase un sistema de convenios de cesión de beneficios que permite, infringiendo el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440, transferir fondos públicos que fueron asignados a la explotación de la infraestructura ferroviaria a las actividades de transporte ferroviario.

- 73 Según la Comisión, ciertos beneficios obtenidos por filiales de DB AG que operan en el mercado de las infraestructuras y entregados a ésta en virtud del convenio de cesión de beneficios se utilizaron para actividades de prestación de servicios de transporte, y ello con independencia del origen de los beneficios, por consiguiente, aun cuando procediesen de fondos públicos abonados con fines de administración de infraestructuras.
- 74 A este respecto, hace referencia a la cobertura de pérdidas de sociedades del grupo DB que ofrecen servicios de transporte, como DB Schenker Rail durante los años 2009 y 2010. Asimismo, se refiere a la financiación de adquisiciones por el grupo DB de otras empresas de transporte así como a la mejora de la solvencia de éste en su conjunto. Sobre ese extremo, la Comisión precisa que DB Netz, DB Station & Service y DB Energie únicamente obtuvieron beneficios durante el período comprendido entre los años 2007 y 2011 gracias a los ingresos generados por las infraestructuras ferroviarias y/o a fondos públicos y que, por tanto, los beneficios transferidos contienen elementos de ayudas en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440.
- 75 La República Federal de Alemania alega, por una parte, que esta imputación se basa en una interpretación errónea del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440 y, por otra, que, mediante el artículo 9, apartado 1b, de la AEG, procedió a una transposición correcta de dicha disposición.
- 76 La República Federal de Alemania estima que el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440 no se opone a que las filiales obtengan beneficios ni a que los abonen posteriormente a su sociedad matriz, dado que dicho artículo sólo prohíbe la transferencia de fondos públicos asignados a la infraestructura ferroviaria, y no de los ingresos que las empresas encargadas de gestionar la infraestructura ferroviaria obtengan de su explotación comercial.
- 77 En su escrito de réplica, la Comisión rechaza la interpretación del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440 de la República Federal de Alemania. A su juicio, de la propuesta de la Directiva 2001/12 se desprende que esa disposición pretendía garantizar un trato equitativo y no discriminatorio a todas las empresas ferroviarias, objetivo que sólo podía alcanzarse teniendo en cuenta la completa financiación de la infraestructura, con la totalidad de sus costes, por un lado, y de sus ingresos, es decir, los fondos públicos y los cánones por uso de la vía, por otro.
- 78 La Comisión rebate, asimismo, que los términos «ayudas estatales» del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440 se refieran únicamente a los fondos públicos concedidos sobre la base de un presupuesto público y en virtud de una base jurídica determinada. Lo que ese artículo persigue es evitar las subvenciones cruzadas, y tanto su tenor literal como los trabajos preparatorios confirman que se trata de fondos estatales en el sentido del régimen de ayudas de Estado, que utiliza esa misma terminología.
- 79 En su escrito de réplica, la República Federal de Alemania reprocha a la Comisión que no acredite sus alegaciones y deja constancia de los controles sobre los fondos de que se trata realizados *ex ante* y *ex post* por la Bundesnetzagentur (Agencia Federal de Redes, Alemania) así como por el Bundesrechnungshof (Tribunal de Cuentas Federal, Alemania).
- 80 El Gobierno italiano afirma, por su lado, que el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440 se limita a dictar normas contables con el fin de evitar el riesgo de subvenciones cruzadas. Asimismo, considera que nada se opone a que el administrador de la red gestione los beneficios de manera autónoma. A este respecto, subraya que el Tribunal de Justicia ha reconocido la validez de las estructuras de empresa en forma de holding, y que el enfoque de la Comisión reduce el margen de autonomía de gestión de los grupos ferroviarios, en contra de los artículos 4 y 5 de la Directiva 91/440.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 81 Con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440, se prohíben las transferencias de ayudas públicas abonadas para una actividad de administración de la infraestructura ferroviaria con destino a actividades de explotación de servicios de transporte ferroviario y a la inversa.
- 82 El incumplimiento de tal prohibición presupone por ello, por una parte, que se haya producido una transferencia de «ayudas estatales» y, por otra, que esa transferencia haya ido en beneficio de una actividad distinta de aquella para la que fue destinada la ayuda.
- 83 Pues bien, en relación con esta imputación, la Comisión no ha acreditado, en cualquier caso, de manera suficiente en Derecho que los convenios de transferencia de beneficios, suponiendo que hayan podido dar lugar a una transferencia de ayudas públicas, extremo que niega la República Federal de Alemania, hayan conducido a las transferencias de importes que se alegan, con objeto de utilizarlos en actividades de transporte ferroviario identificables.
- 84 Según reiterada jurisprudencia, en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en ninguna presunción (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de noviembre de 2012, Comisión/Alemania, C-600/10, no publicada, EU:C:2012:737, apartado 13, y de 10 de noviembre de 2016, Comisión/Grecia, C-504/14, EU:C:2016:847, apartado 111 y jurisprudencia citada).
- 85 En el presente caso, debe señalarse que las pruebas aportadas por la Comisión respecto a los hechos controvertidos, a saber, el uso de beneficios entregados en el marco de los convenios de cesión de beneficios a fin de financiar servicios de transporte ferroviario con fondos reservados a la infraestructura ferroviaria, están poco o nada documentadas y son esencialmente circunstanciales.
- 86 En primer lugar, en cuanto a los datos proporcionados para fundamentar la alegación de que se han producido transferencias de beneficios destinados a compensar los déficits del operador de transporte DB Schenker Rail correspondientes a los años 2009 y 2010, la Comisión se limita a indicar, remitiéndose a su dictamen motivado, que las sociedades de administración de infraestructuras del grupo DB han generado beneficios y que, al mismo tiempo, DB AG ha compensado pérdidas sufridas por sociedades del grupo DB que realizan operaciones de transporte ferroviario, sin acreditar, no obstante, que las cantidades utilizadas para dichas operaciones tengan su origen en cantidades procedentes de una o varias sociedades del grupo DB encargadas de la administración de infraestructuras.
- 87 Asimismo, por lo que se refiere a los datos aportados para fundamentar la alegación de que se han producido transferencias de beneficios que permitieron a DB AG financiar la adquisición de empresas en el ámbito de los transportes, la Comisión no identifica, en sus escritos, las empresas de que se trata, limitándose a remitirse a esos efectos a su dictamen motivado, el cual no aporta ninguna información que no sea la denominación social de estas empresas y, en cualquier caso, no proporciona ningún dato sobre los importes de las adquisiciones y las formas de financiación de éstas.
- 88 Por añadidura, en lo que atañe a los datos aportados para fundamentar la alegación de que se han producido transferencias de beneficios que permitieron mejorar la rentabilidad y la solvencia del grupo DB, la Comisión se limita a hacer constar menciones sucintas contenidas en informes de agencias de calificación de escaso valor probatorio sobre ese punto.
- 89 Por último, en cuanto a la alegación de que se han producido transferencias de beneficios procedentes de DB Netz, DB Station & Service o de DB Energie, la Comisión se limita a afirmar que los beneficios de esas sociedades, que, en su opinión, sin prueba concreta a ese respecto, se obtuvieron únicamente

gracias a ingresos generados por el uso de la infraestructura y de los fondos públicos, fueron entregados, con arreglo a los convenios de cesión de beneficios, a DB AG, pero no aporta ningún dato que permita acreditar que esos beneficios fueran destinados posteriormente a la financiación de actividades de transporte ferroviario.

- 90 Por tanto, y sin que proceda apreciar si las transferencias de beneficios alegadas por la Comisión deben calificarse de transferencias de «ayudas» en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440, debe señalarse que el Tribunal de Justicia no dispone de datos suficientes que permitan constatar que los convenios de cesión de beneficios controvertidos hayan permitido financiar servicios de transporte ferroviario con fondos reservados a la infraestructura ferroviaria y, por tanto, que la República Federal de Alemania haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440.
- 91 Por tanto, debe desestimarse la primera imputación formulada por la Comisión.

Sobre la tercera imputación, basada en la infracción del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2001/14 en la medida en que, mediante la aplicación de los convenios de cesión de beneficios en el seno del grupo DB, los cánones por la utilización de la infraestructura se emplean para fines distintos al de la financiación de las actividades del administrador de la infraestructura

– Alegaciones de las partes

- 92 Mediante su tercera imputación, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania que, mediante la aplicación de los convenios de cesión de beneficios dentro del grupo DB, los cánones de utilización de la infraestructura se emplean con fines distintos a la financiación de las actividades del administrador de infraestructura, infringiendo el artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2001/14.
- 93 A este respecto, la Comisión alega que las transferencias de los beneficios de los administradores de la infraestructura a DB AG, previstas por los convenios de cesión de beneficios, implican que los cánones abonados por utilizar la infraestructura no se emplean por el administrador de la infraestructura para sus actividades así definidas. Eso sucede al menos en los casos en que no se haya generado ningún beneficio sin canon, como sucede con DN Netz, DB Station & Service y DB Energie. En ese caso, la Comisión considera que es claro que se sustraen cánones al administrador de la infraestructura y que estos pueden utilizarse para fines que no sean los de sus actividades.
- 94 La República Federal de Alemania, apoyada por la República Italiana, estima que, desde un punto de vista sistemático, el artículo 6, apartado 1, el artículo 7, apartado 1, párrafo primero, y el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14 aceptan que los administradores de infraestructuras obtengan un cierto índice de rentabilidad, que es parte integrante de los cánones que deben percibirse. Además, ninguna disposición de esta Directiva regula la utilización de los beneficios obtenidos por estos últimos, que podrían entregarlos a su sociedad matriz a su entera discreción.
- 95 Por eso, según la República Federal de Alemania, la Directiva 2001/14 no se opone a la cesión de beneficios obtenidos gracias a cánones por el uso de la infraestructura ferroviaria calculados sobre un índice de rentabilidad adecuado de los fondos propios de la empresa. El artículo 14, apartado 4, primera frase, de la AEG dispone, además, que los cánones por el uso de infraestructura deben calcularse de manera que cubran los costes del administrador de la infraestructura ferroviaria y que podría añadirse a éstos un índice de rentabilidad que pueda ser asumido por el mercado. El rendimiento generado de este modo no provoca, en contra de la tesis de la Comisión, ningún déficit de financiación de esa infraestructura.

- 96 Para terminar, en opinión de la República Federal de Alemania, esa interpretación queda corroborada por una propuesta reciente de modificación elaborada por la Comisión en el marco del cuarto paquete ferroviario, a tenor de la cual no se requiere que los ingresos percibidos por el uso de la infraestructura ferroviaria hayan de utilizarse necesariamente para la explotación o el mantenimiento de las vías férreas.
- 97 En su réplica, la Comisión señala que el artículo 6 de la Directiva 2001/14 se explica por el método de cálculo de los cánones por la utilización de infraestructura, que normalmente se aplica en función de los costes directos, y por el déficit crónico al que están abocadas las empresas gestoras si los poderes públicos no asumen, al menos parcialmente, los costes de la infraestructura ferroviaria. En estas condiciones, el artículo 6 de la Directiva 2001/14 obliga a los Estados miembros a asumir su responsabilidad financiera respecto a los administradores de tal infraestructura y a equilibrar sus presupuestos.
- 98 La Comisión hace referencia, por otro lado, a un dictamen del Bundesrat (Consejo Federal, Alemania) que apoya su tesis y muestra la incidencia negativa de los contratos de cesión de beneficios, así como a la entrada en vigor, el 1 de enero de 2015, de la LuFV II destinada a responder a esta preocupación del Bundesrat (Consejo Federal), previendo que los beneficios de los administradores de las infraestructuras ferroviarias se entreguen directamente al Estado Federal para que éste los invierta en esas infraestructuras.
- 99 En su escrito de réplica, el Gobierno alemán admite que los fondos que DB Netz entrega a DB AG proceden, en todo o en parte, de los ingresos generados por la utilización de franjas ferroviarias, pero afirma que esos fondos pierden su calificación de cánones por el uso de la infraestructura ferroviaria a más tardar en la fecha en que son percibidos correctamente por DB Netz, como contrapartida por la concesión de la utilización de esas franjas, y en que han sido destinados a la financiación de las actividades de que se trata.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 100 A tenor del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2001/14, los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria se abonarán al administrador de infraestructuras y se utilizarán para financiar sus actividades.
- 101 Mediante su tercera imputación, la Comisión estima, en esencia, que es contrario a esta disposición el hecho de que los administradores de la infraestructura ferroviaria del grupo DB obtengan sistemáticamente beneficios que, posteriormente y con arreglo a los convenios de cesión de beneficios controvertidos, pueden ser transferidos a DB AG, haciendo así que importes procedentes de cánones por el uso de la infraestructura puedan ser utilizados por DB AG para fines distintos a los de la financiación de las actividades de los referidos administradores de la infraestructura ferroviaria.
- 102 En estas circunstancias, el incumplimiento de la República Federal de Alemania de las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2001/14 presupone que la Comisión acredite, por un lado, que los referidos beneficios proceden, al menos en parte, de cánones por la utilización de infraestructura en el sentido de dicha disposición para ser asimilados a éstos y, por otro, que esos beneficios hayan sido efectivamente destinados a fines distintos de la financiación de las actividades de los administradores de infraestructura de que se trata.
- 103 Debe observarse que, en cualquier caso, la Comisión no ha acreditado de manera suficiente en Derecho qué beneficios de todos o parte de los administradores de la infraestructura ferroviaria del grupo DB procedentes de los cánones por la utilización de infraestructura se hayan destinado realmente a fines distintos de la financiación de sus actividades.

- 104 A este respecto, ya se ha recordado en el apartado 84 de la presente sentencia que incumbe a la Comisión acreditar la existencia del incumplimiento imputado.
- 105 Pues bien, además de que la Comisión únicamente identifica por remisión implícita a los administradores de infraestructuras cuyos beneficios supuestamente fueron desviados de sus fines por efecto de los convenios de cesión de beneficios, de los escritos de aquélla, recordados en el apartado 93 de la presente sentencia, resulta que la Comisión basa su razonamiento principalmente en que la cesión de beneficios de los administradores de infraestructuras del grupo DB a DB AG implica necesariamente su destino a fines distintos de los exigidos por el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14. No obstante, la propia Comisión indica que el referido automatismo sólo se ha demostrado en algunas situaciones, a saber, cuando no se había generado ningún beneficio sin cánones.
- 106 A este respecto, procede señalar además que la transferencia de beneficios de un administrador de infraestructuras ferroviarias a una tercera entidad no conlleva necesariamente con toda probabilidad la utilización de los recursos de que se trata con fines distintos al de la financiación de actividades de infraestructura del referido administrador, como podría evidenciar el mecanismo resultante de la LuFV II, que crea un circuito de financiación cerrado para los beneficios derivados de la administración de infraestructuras que se abonan íntegramente al Estado Federal antes de ser reinvertidos como tales en la citada infraestructura.
- 107 Por ello, incumbía a la Comisión identificar con más precisión los elementos fácticos que apoyaban su tercera imputación.
- 108 Además, y más concretamente respecto a los beneficios obtenidos en el año 2009 y transferidos por DB Netz a DB AG, es preciso observar que la República Federal de Alemania niega materialmente que los beneficios transferidos a DB AG procedan de los cánones por la utilización de infraestructura, alegando que, a tenor del informe de actividad de DB Netz, esos beneficios procedían esencialmente de la liquidación de reservas por ventas de inmuebles. Pues bien, la Comisión no ha cuestionado en modo alguno esta explicación, constatando únicamente que la República Federal de Alemania no discutía las otras situaciones consideradas.
- 109 Por ello, sin que sea necesario apreciar si los beneficios generados por los administradores de infraestructuras ferroviarias y transferidos a terceras entidades pueden asimilarse a cánones por uso de infraestructuras a efectos de la aplicación del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2001/14, extremo que discute la República Federal de Alemania, procede constatar que la Comisión no ha probado de manera suficiente en Derecho que los mencionados beneficios de todos o parte de los administradores de infraestructuras del grupo DB procedieran de los cánones por la utilización de infraestructuras o se hayan destinado a usos distintos de la financiación de las infraestructuras ferroviarias confiada a esos administradores.
- 110 Por tanto, procede desestimar la tercera imputación.

Sobre la cuarta imputación, basada en la infracción del artículo 9, apartado 4, de la Directiva 91/440 y de las disposiciones del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007, en relación con el punto 5 del anexo de dicho Reglamento, en la medida en que los fondos públicos abonados para actividades relativas a la prestación de servicios de transporte de viajeros en régimen de servicio público no figuran por separado en las cuentas de DG Regio

– Alegaciones de las partes

- 111 Mediante su cuarta imputación, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania que los fondos públicos abonados a DB Regio por las actividades relativas a la prestación de servicios de viajeros en régimen de servicio público no aparezcan por separado, contrato a contrato, en las cuentas

de dicha sociedad, en contra de lo que establecen el artículo 9, apartado 4, de la Directiva 91/440 y el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007, en relación con el punto 5, último guion, del anexo de dicho Reglamento.

- 112 Según la Comisión, las compensaciones por obligaciones de servicio público, así como los ingresos por la venta de billetes, se indican únicamente de manera global o agregada para todos los servicios prestados, razón por la que no es posible comprobar si, en cada caso, las compensaciones acordadas son excesivas a los efectos de detectar eventuales subvenciones cruzadas.
- 113 En cuanto al artículo 9, apartado 4, de la Directiva 91/440, la República Federal de Alemania sostiene que DB Regio, en su condición de operador de servicios de transporte regional, está excluido del ámbito de aplicación de esta disposición, con arreglo al artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva. Esta conclusión se desprende del artículo 3 de la Directiva 91/440, que define los «servicios regionales» como «aquellos servicios de transporte destinados a cubrir las necesidades de transporte de una región».
- 114 En lo que atañe a la infracción del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007, la República Federal de Alemania interpreta el punto 5 del anexo de este Reglamento en el sentido de que únicamente exige la presentación separada de los contratos en las cuentas en caso de que un operador realice a la vez actividades compensadas por el régimen de obligaciones de servicio público y otras actividades. No es esa la situación de DB Regio, que no opera más que servicios de transporte en régimen de servicio público.
- 115 A este respecto, la Comisión reconoce que el punto 5 del citado anexo no menciona explícitamente el desglose por contratos individualizados en las cuentas. No obstante, considera que esta obligación se desprende de la normativa pertinente en su conjunto así como del objetivo perseguido por ésta y, más concretamente, de las disposiciones de los puntos 2 y 5 del anexo del Reglamento n.º 1370/2007.
- 116 En su escrito de réplica, la República Federal de Alemania precisa, por lo que respecta a la supuesta infracción del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007, que el objetivo del punto 5 del citado anexo no es evitar subvenciones cruzadas entre los diferentes contratos de servicio público, sino entre los contratos por los que se abona una compensación y aquellos que no dan lugar a tal abono.
- 117 En apoyo de la República Federal de Alemania, el Gobierno italiano estima que ninguna de las disposiciones pertinentes exige publicar de manera separada cada contrato de prestación de servicios de transporte en régimen de servicio público.

– apreciación del Tribunal de Justicia

- 118 Según el artículo 9, apartado 4, de la Directiva 91/440, los fondos que se abonen en concepto de actividades relativas a la prestación de servicios de transporte de viajeros en régimen de servicio público deberán figurar por separado en las cuentas correspondientes de las cuentas de pérdidas y ganancias así como en los balances y no podrán transferirse a las actividades relativas a la prestación de otros servicios de transporte o cualquier otro servicio.
- 119 Para aumentar la transparencia y evitar subvenciones cruzadas, cuando un operador de servicio público explote a la vez servicios compensados sometidos a obligaciones de servicio de transporte público y otras actividades, el artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007 en relación con el punto 5, primer y último guion, del anexo de ese Reglamento, impone ciertas exigencias contables mínimas a tal operador. En concreto, éste debe velar por que las cuentas de explotación correspondientes a cada una

de sus actividades estén separadas y por que los costes del servicio público se equilibren mediante los ingresos de explotación y los pagos de las autoridades públicas, sin posibilidad de transferir los ingresos a otro sector de actividad del operador de servicio público.

- 120 Sobre la base de estas dos disposiciones, la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania haber incumplido sus obligaciones en la medida en que las cuentas de DB Regio muestran únicamente de manera global los fondos abonados para las actividades relativas a las prestaciones de servicios de transporte de viajeros en régimen de servicio público y no, como exigen las referidas disposiciones, contrato a contrato, impidiendo así la detección de eventuales subvenciones cruzadas.
- 121 La República Federal de Alemania rebate la procedencia de la cuarta imputación alegando que, por una parte, la Directiva 91/440 no es aplicable a DB Regio y, por otra, que dicha imputación procede de una interpretación errónea de las disposiciones de que se trata.
- 122 Por ello, en primer término, procede apreciar si la Directiva 91/440 es efectivamente aplicable a DB Regio, a la luz del artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva, que excluye de su ámbito de aplicación las empresas ferroviarias cuya actividad esté limitada a la explotación del transporte urbano, suburbano o regional.
- 123 A este respecto, y como señaló el Abogado General en el punto 138 de sus conclusiones, la Comisión hace referencia, en sus escritos, al informe anual de 2013 publicado por DB Regio del que resulta claramente que esa sociedad concentra no sólo todas las actividades de tráfico regional del grupo DB, sino también las del tráfico entre Alemania y los Estados limítrofes.
- 124 Por consiguiente, de ese documento publicado por la propia DB Regio resulta claramente, y, en particular, de la mención de la parte internacional de su actividad, que dicha sociedad no limita su actividad exclusivamente al transporte urbano, suburbano o regional mencionado en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 91/440.
- 125 Por ello, la República Federal de Alemania no puede invocar esta disposición para descartar la aplicabilidad de la Directiva 91/440 a la situación contable de DB Regio.
- 126 En segundo término, procede apreciar si la Comisión puede reprochar válidamente a ese Estado miembro, ya sea en virtud del artículo 9, apartado 4, de la Directiva 91/440 o del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007, en relación con el punto 5 del anexo de ese Reglamento, el hecho de que, en su contabilidad, DB Regio no presente de manera individualizada, contrato a contrato, los fondos públicos abonados a las actividades relativas a la prestación de los servicios de transporte de viajeros en régimen de servicio público.
- 127 A este respecto, es preciso observar que del tenor de estas dos disposiciones no resulta que los operadores de servicios de transporte ferroviario de viajeros que exploten a la vez actividades compensadas sometidas a obligaciones de servicio público y otras actividades estén obligados, en sus cuentas anuales, a identificar de manera individualizada, contrato a contrato, los fondos públicos percibidos por su actividad en régimen de servicio público.
- 128 Bien al contrario, estas dos disposiciones imponen a tales operadores solamente una obligación de separación contable de sus diferentes bloques de actividades.
- 129 Así, el artículo 9, apartado 4, de la Directiva 91/440 exige, en materia de contabilización de los fondos abonados para las actividades relativas a la prestación de servicios de transporte de viajeros en régimen de servicio público, que se separen, por un lado, las actividades de transporte de viajeros realizadas en dicho régimen de servicio público y, por otro, sus otras actividades, incluidos los demás servicios de transporte. El artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007, en relación con el punto 5 de su

anexo, exige, por su parte, una separación contable entre las actividades de transporte público que son objeto de compensación por obligaciones de servicio público y las que no dan lugar a tal compensación.

- 130 Esta misma exigencia de separación contable de los bloques de actividades es la que regula el artículo 6 de la Directiva 91/440 respecto a la contabilización de las actividades de prestación de servicios de transporte ferroviario y de administración de la infraestructura ferroviaria.
- 131 En consecuencia, como señaló el Abogado General en los puntos 146 y 153 de sus conclusiones, la interpretación defendida por la Comisión según la cual las empresas tienen la obligación de identificar, en sus cuentas anuales, de manera individualizada, contrato a contrato, los fondos públicos percibidos para sus actividades de servicio público no puede deducirse ni del artículo 9, apartado 4, de la Directiva 91/440 ni del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007 en relación con el punto 5 de su anexo.
- 132 A este respecto, no modifica dicha conclusión el hecho de que el punto 5, último guion, del anexo del Reglamento n.º 1370/2007 regule que la contabilidad de los operadores de servicios públicos no debe permitir la transferencia de los ingresos de un servicio público a otro sector de actividad de dichos operadores, ni el hecho de que una obligación como la considerada por la Comisión pudiera garantizar una mayor transparencia de la actividad de las empresas afectadas que permitiera así detectar eventuales subvenciones cruzadas.
- 133 En efecto, ni la invocación de la eficacia del artículo 9, apartado 4, de la Directiva 91/440 ni el alcance muy general y carente de disposiciones prácticas de aplicación del punto 5, último guion, del anexo del Reglamento n.º 1370/2007 pueden, por sí solos, crear una obligación concreta para los Estados miembros como la alegada por la Comisión.
- 134 Por consiguiente, no puede reprocharse a la República Federal de Alemania que permitiese que las cuentas de DB Regio mostrasen únicamente de manera global los fondos abonados en concepto de las actividades relativas a la prestación de servicios de transporte de viajeros en régimen de servicio público.
- 135 En consecuencia, debe desestimarse por infundada la cuarta imputación, basada en la infracción del artículo 9, apartado 4, de la Directiva 91/440 y de las disposiciones del artículo 6, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007 en relación con el punto 5 del anexo de ese Reglamento.
- 136 Habida cuenta de las consideraciones anteriores procede declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 1, de la Directiva 91/440, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar, mediante la adecuada llevanza de la contabilidad, el cumplimiento de la prohibición de transferir al área de la explotación de los servicios de transporte los fondos públicos abonados al área de la administración de la infraestructura ferroviaria.

Costas

- 137 Con arreglo al artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, éste podrá repartir las costas, o decidir que cada parte abone sus propias costas cuando se desestimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte. Dado que el recurso de la Comisión sólo se ha estimado parcialmente, procede decidir que cada parte cargará con sus propias costas.
- 138 A tenor del artículo 140, apartado 1, del citado Reglamento, los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas. De conformidad con estas disposiciones, la República Italiana y la República de Letonia cargarán con sus propias costas.

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

- 1) **La República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 1, 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, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para garantizar, mediante la adecuada llevanza de la contabilidad, el cumplimiento de la prohibición de transferir al área de la explotación de los servicios de transporte los fondos públicos abonados al área de la administración de la infraestructura ferroviaria.**
- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **La Comisión Europea, la República Federal de Alemania, la República Italiana y la República de Letonia cargarán con sus propias costas.**

Firmas