



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 9 de noviembre de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Transportes ferroviarios — Directiva 2001/14/CE — Cánones por utilización de infraestructuras — Tarifación — Organismo nacional regulador que vela por la conformidad de los cánones de infraestructuras con la Directiva — Contrato de utilización de una infraestructura celebrado entre un administrador de la infraestructura ferroviaria y una empresa ferroviaria — Principio de no discriminación — Reembolso de los cánones sin intervención de dicho organismo y al margen de los procedimientos de recurso en que el citado organismo interviene — Normativa nacional que permite a los tribunales del orden civil determinar un importe de equidad en caso de que los cánones sean contrarios a la equidad»

En el asunto C-489/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Landgericht Berlin (Tribunal Regional Civil y Penal de Berlín, Alemania), mediante resolución de 3 de septiembre de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de septiembre de 2015, en el procedimiento entre

CTL Logistics GmbH

y

DB Netz AG,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça, Presidente de Sala, y los Sres. E. Levits y A. Borg Barthet, la Sra. M. Berger (Ponente) y el Sr. F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Mengozzi;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de julio de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de CTL Logistics GmbH, por el Sr. K.-P. Langenkamp, Rechtsanwalt;
- en nombre de DB Netz AG, por los Sres. M. Kaufmann y T. Schmitt, Rechtsanwälte;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

– en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. W. Mölls y la Sra. J. Hottiaux, en calidad de agentes;
oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de noviembre de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 4, apartados 1 y 5; 6, apartado 1; 8, apartado 1, y 30, apartados 1 a 3, 5 y 6, de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización (DO 2001, L 75, p. 29), en su versión modificada por la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 (DO 2004, L 220, p. 16) (en lo sucesivo, «Directiva 2001/14»).
- 2 Esta petición se ha presentado en un litigio entre CTL Logistics GmbH y DB Netz AG, en relación con la devolución de derechos de anulación y de modificación en el ámbito de la utilización de la infraestructura ferroviaria gestionada por DB Netz.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 5, 7, 11, 12, 16, 20, 32, 34, 35, 40 y 46 de la Directiva 2001/14 describen en los siguientes términos las finalidades de la norma por lo que se refiere a los cánones por la utilización de la infraestructura:
 - «(5) Para garantizar la transparencia y el acceso no discriminatorio a la infraestructura ferroviaria de todas las empresas ferroviarias, toda la información necesaria para la utilización de los derechos de acceso se publicará en una declaración sobre la red.
- [...]
- (7) Fomentar un uso óptimo de la infraestructura ferroviaria reducirá el coste del transporte para la sociedad.
- [...]
- (11) Los sistemas de tarifación y adjudicación de capacidad deben permitir igualdad de acceso sin discriminación a todas las empresas y procurar, en la medida de lo posible, atender las necesidades de todos los usuarios y tipos de tráfico de manera justa y no discriminatoria.
- (12) Dentro del marco establecido por los Estados miembros, los sistemas de tarifación y adjudicación de capacidad deben estimular a los administradores de infraestructuras ferroviarias para que optimen la utilización de estas últimas.
- [...]
- (16) Los sistemas de tarifación y adjudicación de la capacidad deberían propiciar la competencia leal en la prestación de servicios ferroviarios.

[...]

- (20) Conviene otorgar cierto grado de flexibilidad a los administradores de infraestructuras, a fin de posibilitar un uso más eficiente de las mismas.

[...]

- (32) Es importante reducir al mínimo el falseamiento de la competencia entre infraestructuras ferroviarias o modos de transporte que pueda derivarse de la existencia de diferencias significativas en los principios que rigen la aplicación de cánones.

[...]

- (34) La inversión en infraestructura ferroviaria es conveniente y los sistemas de cánones deben incentivar a los administradores de infraestructuras para que realicen las inversiones adecuadas cuando éstas se justifiquen desde el punto de vista económico.

- (35) Cualquier sistema de cánones transmitirá señales económicas a los usuarios. Es importante que tales señales a las empresas ferroviarias sean coherentes y favorezcan la adopción de decisiones racionales.

[...]

- (40) La infraestructura ferroviaria es un monopolio natural; en consecuencia, es preciso incentivar a sus administradores para que reduzcan costes y apliquen una gestión eficaz.

[...]

- (46) La gestión eficiente y la utilización justa y no discriminatoria de la infraestructura ferroviaria requiere el establecimiento de un organismo regulador que supervise la aplicación de estas normas y actos comunitarios y actúe como órgano de apelación sin perjuicio de la posibilidad de recurrir por vía judicial.»

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

«La presente Directiva establece los principios y procedimientos para la fijación y percepción de cánones por utilización de infraestructuras ferroviarias y para la adjudicación de capacidad de las mismas.

Los Estados miembros velarán por que los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad aplicados a la infraestructura ferroviaria se ajusten a los principios instaurados en la presente Directiva y por que permitan al administrador de infraestructuras comercializar la capacidad disponible y optimizar su uso.»

- 5 El artículo 3 de esta Directiva, rubricado «Declaración sobre la red», dispone lo siguiente:

«1. El administrador de infraestructuras, tras consultar con las partes interesadas, elaborará y publicará una declaración sobre la red que podrá obtenerse a un precio que no exceda del coste de su publicación.

2. La declaración sobre la red expondrá las características de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias y contendrá información sobre las condiciones de acceso a la misma. En el anexo I se incluye el contenido de la declaración sobre la red.

3. La declaración sobre la red se actualizará y modificará según proceda.
4. La declaración sobre la red se publicará como mínimo cuatro meses antes de que finalice el plazo de solicitudes de capacidad de infraestructura.»
- 6 El capítulo II de la Directiva 2001/14, que incluye los artículos 4 a 12, se refiere a los «Cánones por utilización de infraestructuras».
- 7 El artículo 4 de la citada Directiva, titulado «Fijación, aplicación y cobro de cánones», dispone en sus apartados 1, 4 y 5:

«1. Los Estados miembros crearán un marco de tarificación, sin perjuicio de la independencia de gestión establecida en el artículo 4 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)].

Con arreglo a dicha condición de independencia de la gestión, los Estados miembros crearán reglas específicas de fijación de cánones o delegarán esos poderes en el administrador de infraestructuras. El administrador de infraestructuras determinará el canon por el uso de infraestructuras y se encargará de su cobro.

[...]

4. Salvo en los casos específicos previstos en el apartado 2 del artículo 8, los administradores de infraestructuras velarán por que el sistema de tarificación utilizado se ajuste a los mismos principios en toda la red.
5. Los administradores de infraestructuras velarán por que el sistema de tarificación aplicado dé como resultado que las empresas ferroviarias que presten servicios de naturaleza semejante en una parte similar del mercado abonen cánones, equivalentes y no discriminatorios, y por que los cánones efectivamente aplicados sean conformes a las reglas establecidas en la declaración sobre la red.»
- 8 Los artículos 7 a 12 de la Directiva 2001/14 determinan los cánones que pueden recaudarse y el método para calcularlos.
- 9 El artículo 7 de la Directiva, rubricado «Principios de tarificación», dispone lo siguiente en sus apartados 3 a 5:

«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.

4. El canon de infraestructuras podrá incluir un canon que refleje la escasez de capacidad de un determinado segmento identificable de la infraestructura durante períodos de congestión.

5. El canon por utilización de infraestructuras podrá ser modificado para tener en cuenta el coste de los efectos ambientales causados por la explotación del servicio ferroviario y dicha modificación deberá diferenciarse en función de la magnitud del efecto causado.

Sin embargo, una tarificación de los costes ambientales que dé lugar al aumento de la cifra global de ingresos del administrador de infraestructuras sólo estará autorizada si existe una tarificación comparable también para otros modos de transporte que compitan con el ferrocarril.

De no existir una tarificación comparable de los costes ambientales en otros modos de transporte que compitan con el ferrocarril, las modificaciones no podrán tener como consecuencia ningún cambio en los ingresos del administrador de infraestructuras. Si se hubiera introducido una tarificación comparable de los costes ambientales en el ferrocarril y en otros medios de transporte que compitan con el ferrocarril y ello causara ingresos adicionales, corresponderá a los Estados miembros decidir el destino de los mismos.»

- 10 El artículo 8 de la citada Directiva, titulado «Excepciones a los principios de tarificación», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

«1. 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.

2. Para proyectos de inversión específicos, en el futuro, o que hayan concluido no más de quince años antes de la entrada en vigor de la presente Directiva, el administrador de la infraestructura podrá establecer o mantener tarifas más elevadas basadas en los costes a largo plazo de dichos proyectos si aumentan la eficiencia o la relación coste/eficacia y que de otro modo no se hubieran podido acometer. Un acuerdo tarifario de este tipo puede también incorporar acuerdos sobre el reparto del riesgo asociado con nuevas inversiones.»

- 11 El artículo 9, apartado 5, de la misma Directiva establece:

«Se aplicarán regímenes de descuento similares a servicios similares.»

- 12 El artículo 12 de la Directiva 2001/14, rubricado «Cánones por reserva», es del siguiente tenor:

«Los administradores de infraestructuras podrán aplicar un canon adecuado en concepto de la capacidad que, habiéndose solicitado, no se utilice. Dicho canon por reserva proporcionará incentivos para el uso eficiente de la capacidad.

Los administradores de infraestructura deben estar permanentemente en condiciones de indicar a todas las partes interesadas la capacidad de infraestructura que se haya adjudicado a las empresas ferroviarias usuarias.»

- 13 En el capítulo IV de la Directiva 2001/14, rubricado «Disposiciones generales», su artículo 30, titulado «Organismo regulador», establece:

«1. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 6 del artículo 21, los Estados miembros crearán un organismo regulador. Dicho organismo, que podrá ser el Ministerio encargado de transportes o cualquier otro organismo, será independiente de todo administrador de infraestructuras, organismo de tarificación, organismo adjudicador y candidato en el plano de la organización, de las decisiones financieras, de la estructura legal y de la toma de decisiones. El citado organismo actuará de conformidad con los principios establecidos en el presente artículo, según los cuales las funciones de recurso y de control pueden asignarse a distintos órganos.

2. Los candidatos podrán recurrir al organismo regulador si consideran haber sufrido injusticia, discriminación o cualquier otro perjuicio, en particular a causa de las decisiones adoptadas por el administrador de infraestructuras, o cuando proceda por la empresa ferroviaria, en relación con:

- a) la declaración sobre la red;
- b) los criterios contenidos en la declaración sobre la red;
- c) el procedimiento de adjudicación y sus resultados;
- d) el sistema de cánones;
- e) el nivel o estructura de los cánones que se les exigen o pueden exigírseles;

[...]

3. El organismo regulador velará por que los cánones establecidos por el administrador de infraestructuras cumplan lo dispuesto en el capítulo II y no sean discriminatorios. Sólo se permitirá la negociación entre candidatos y administradores de infraestructuras sobre el nivel de los cánones, si las negociaciones discurren bajo la supervisión del organismo regulador. El organismo regulador deberá intervenir si se prevé que el resultado de las negociaciones puede contravenir las disposiciones de la presente Directiva.

4. El organismo regulador tendrá la facultad de pedir la información pertinente al administrador de infraestructuras, los candidatos y cualquier tercero interesado de un Estado miembro, información que deberá serle facilitada sin dilación.

5. El organismo regulador deberá resolver acerca de cualquier denuncia y tomar medidas para remediar la situación que la haya originado en el plazo de dos meses desde la recepción de toda la información.

No obstante lo dispuesto en el apartado 6, las decisiones del organismo regulador vincularán a todas las partes afectadas.

En caso de recurrirse una negativa a conceder capacidad de infraestructura, o las condiciones de una oferta de capacidad, el organismo regulador podrá optar por confirmar que no procede modificar la decisión del administrador de infraestructuras, o bien exigir que dicha decisión se modifique de conformidad con las directrices que haya establecido.

6. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las decisiones adoptadas por el organismo regulador puedan ser objeto de recurso judicial.»

- ¹⁴ De conformidad con el anexo I de la Directiva 2001/14, al que se remite su artículo 3, apartado 2, la declaración sobre la red comprenderá, además de otros datos, la siguiente información:

«[...]

2. Un capítulo dedicado a los cánones y principios de tarificación, que expondrá con el debido detalle tanto el sistema de tarificación como la información suficiente sobre los cánones aplicables a los servicios enumerados en el anexo II que preste un solo proveedor. Incluirá la metodología, reglamentaciones y, cuando sean de aplicación, baremos empleados para aplicar los apartados 4 y 5 del artículo 7 y los artículos 8 y 9. Además, contendrá información sobre cualquier cambio ya decidido o previsto con relación a los cánones.

[...]»

Derecho alemán

AEG

- 15 El artículo 14, apartados 4 a 6, de la Allgemeines Eisenbahngesetz (Ley general de ferrocarriles), de 27 de diciembre de 1993 (BGBl. 1993 I, p. 2378), en su versión vigente al producirse los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «AEG»), dispone:

«(4) Los administradores de infraestructuras ferroviarias deberán establecer sus tarifas con arreglo a un reglamento aprobado en virtud del artículo 26, apartado 1, puntos 6 y 7, de forma que se les compensen los costes en que incurran para prestar los servicios obligatorios regulados en el apartado 1, primera frase, y puedan obtener una rentabilidad que corresponda al índice del mercado. En este contexto, podrán establecer y recaudar recargos directamente ligados a la explotación ferroviaria, y distinguir según se trate de servicios de transporte ferroviario de viajeros de larga distancia, de servicios de transporte ferroviario de viajeros de cercanías, o de servicios de transporte de mercancías, y de acuerdo con el segmento del mercado dentro de cada uno de esos tipos de servicios, y asimismo, en particular, debe garantizarse la competitividad en el ámbito del transporte internacional de mercancías por ferrocarril. Sin embargo, en el supuesto mencionado en la segunda frase del presente apartado, la tarifación no debe rebasar, en lo que se refiere a un sector de mercado, los gastos de transporte ferroviario en que se haya incurrido directamente, a los que se añadirá una tasa de rentabilidad de conformidad con el precio de mercado. En virtud de lo dispuesto en el artículo 26, apartado 1, puntos 6 y 7,

1. Podrán admitirse excepciones a los métodos de cálculo del canon según lo indicado en la primera frase, siempre que se respete la obligación de cubrir los costes.
2. De forma alternativa, el organismo regulador podrá, mediante disposiciones generales aprobadas de acuerdo con la Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (Agencia federal reguladora de la electricidad, el gas, las telecomunicaciones, correos y ferrocarriles), organismo regulador, exonerar a todos los administradores de infraestructuras ferroviarias de cumplir lo establecido en la primera frase.

(5) Las empresas administradoras de infraestructuras ferroviarias establecerán su canon de acceso a las instalaciones, incluidos los servicios correspondientes, de tal modo que no se lesione de manera abusiva la competitividad de los titulares de una autorización de acceso. Se declarará que hay una lesión abusiva, en particular, cuando:

1. El administrador exija cánones que rebasen indebidamente los gastos en que se haya incurrido para prestar los servicios mencionados en la primera frase, o
2. cuando determinados titulares de una autorización de acceso se vean favorecidos respecto de otros titulares de una autorización de acceso, sin que tal preferencia se base en un motivo razonable.

(6) Los procedimientos de acceso, en particular, en lo referido a la fecha, la hora y la duración de la utilización de que se trate, así como el canon devengado y los otros requisitos de utilización — incluidas las normas de seguridad de la explotación— serán fijados de común acuerdo entre los titulares de la autorización de acceso y las empresas administradoras de la infraestructura ferroviaria, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento mencionado en el apartado 1.»

16 El artículo 14b, apartado 1, de la AEG, en su versión vigente al producirse los hechos del litigio principal, establece:

«El organismo regulador deberá velar por la observancia de lo dispuesto en la normativa ferroviaria que regula el acceso a la infraestructura ferroviaria, en particular por lo que se refiere a:

1. La fijación de los horarios de servicio; en particular, respecto a las decisiones sobre reparto de franjas horarias en el horario de servicio, incluidas las prestaciones obligatorias.
2. Otras decisiones que afecten a la adjudicación de dichas franjas, incluidas las prestaciones obligatorias.
3. El acceso a las instalaciones de servicio, incluidos los servicios correspondientes.
4. Los requisitos de utilización, los principios de tarificación y el importe del canon.»

17 El artículo 14c de la AEG, en su versión vigente al producirse los hechos del litigio principal, dispone:

«(1) El organismo regulador podrá, en el ejercicio de sus funciones ante las empresas públicas administradoras de la infraestructura ferroviaria, adoptar las medidas necesarias para poner fin a las infracciones comprobadas o para impedir las futuras infracciones de lo dispuesto en la normativa ferroviaria en relación con el acceso a las infraestructuras ferroviarias.

(2) Los titulares de una autorización de acceso, las empresas públicas administradoras de la infraestructura ferroviaria y las personas que actúan por cuenta de aquellos están obligadas a permitir al organismo regulador y a sus agentes, con el fin de facilitarles el recto cumplimiento de sus funciones:

1. El acceso a los locales e instalaciones de explotación durante el horario habitual de apertura y servicio.
2. La consulta de los libros, documentación comercial, bases de datos y otros documentos, y la puesta de éstos a su disposición mediante un dispositivo adecuado de almacenamiento de datos.

(3) Los titulares de una autorización de acceso, las empresas públicas administradoras de la infraestructura ferroviaria y las personas que actúan por cuenta de aquellos, con el fin de facilitar al organismo regulador y a sus agentes el recto cumplimiento de sus funciones, se comprometerán a:

1. Proporcionarles la información necesaria.
2. Transmitirles los datos necesarios.
3. Darles la ayuda necesaria.

Tal es el caso, en particular, en lo que se refiere a las negociaciones en curso o concluidas en relación con el importe de los cánones de utilización de las infraestructuras y de otras tarifas. Proporcionarán información cierta y de buena fe. Las personas obligadas a comunicar la información podrán oponerse a divulgar datos que puedan exponerlas, o puedan exponer a las personas mencionadas en el artículo 383, apartado 1, puntos 1 a 3, del Código procesal civil, a procedimientos penales o sancionadores.

(4) El organismo regulador podrá ejecutar su resolución en virtud de lo dispuesto en esta Ley de acuerdo con las normas que regulan la ejecución de los actos administrativos. La multa coercitiva queda fijada en un importe máximo de 500 000 euros.»

18 El artículo 14d de la AEG, en su versión vigente al producirse los hechos a que se refiere el litigio principal, establece:

«(1) Las empresas públicas que administran la infraestructura ferroviaria informarán al organismo regulador en relación con:

1. La resolución prevista sobre la adjudicación de franjas horarias de servicio, incluidas las prestaciones obligatorias, cuando vayan a denegarse las solicitudes.
2. La resolución prevista sobre la adjudicación de las citadas franjas, incluidas las prestaciones obligatorias, al margen de la elaboración del horario de servicio, cuando vayan a denegarse las solicitudes.
3. La resolución prevista sobre el acceso a las instalaciones de servicio, incluidas las prestaciones correspondientes, cuando vayan a denegarse las solicitudes.
4. La resolución prevista respecto a la celebración de un acuerdo marco.
5. La resolución prevista de exigir al titular de una autorización de acceso que ofrezca una tarifa superior a la tarifa que debería aplicarse con arreglo a los requisitos de utilización de la red ferroviaria.
6. La alteración o modificación previstas de los requisitos de utilización de la red de ferrocarril o de los requisitos de utilización de las instalaciones de servicios, incluidos los principios de tarifación y el importe del canon.

Las resoluciones previstas en los puntos 1 a 5 del apartado primero deberán ser motivadas. Los administradores de las redes ferroviarias, además, deberán acreditar que su tarifación se ajusta a lo dispuesto en el artículo 14, apartado 4.»

19 El artículo 14e de la AEG, en su versión vigente al producirse los hechos del litigio principal, establece lo siguiente:

«(1) Una vez recibida la comunicación contemplada en el artículo 14d, el organismo regulador podrá oponerse [...]:

1. A una propuesta de resolución de conformidad con el artículo 14d, apartado primero, puntos 1, 3 y 5, en el plazo de 10 días laborables.
2. A una propuesta de resolución de conformidad con el artículo 14d, apartado primero, punto 2, en el plazo de un día laborable.
3. A una propuesta de resolución de conformidad con el artículo 14d, apartado primero, punto 4, en el plazo de cuatro semanas.
4. A una propuesta de alteración o modificación a efectos del artículo 14d, apartado primero, punto 6, en un plazo de cuatro semanas.

siempre que las resoluciones previstas vulneren lo dispuesto en la normativa ferroviaria sobre el acceso a la infraestructura ferroviaria.

(2) Antes de cumplirse el plazo establecido:

1. En el caso del apartado 1, puntos 1 a 3, no podrá notificarse eficazmente la resolución prevista a los titulares de una autorización de acceso.
2. En el caso del apartado 1, punto 4, no podrán entrar en vigor los requisitos de utilización de la red de ferrocarril ni los requisitos de utilización de las instalaciones de servicio, y tampoco los principios de tarificación ni el importe del canon.

(3) En caso de que el organismo regulador ejercite su derecho de oposición:

1. En el supuesto mencionado en el apartado 1, puntos 1 a 3, deberá adoptarse una resolución de conformidad con las instrucciones del organismo regulador.
2. En el supuesto mencionado en el apartado 1, punto 4, no podrán comenzar a aplicarse los requisitos de utilización de la red de ferrocarril ni de las instalaciones de servicio, ni tampoco los principios de tarificación ni los cánones.

(4) El organismo regulador podrá renunciar total o parcialmente a la comunicación contemplada en el artículo 14d. Podrá limitar esta renuncia a determinadas empresas públicas administradoras de la infraestructura ferroviaria. Tal será el caso, en particular, cuando con ello no se corra el riesgo de falsear la competencia.»

20 El artículo 14f de la AEG dispone:

«(1) El organismo regulador podrá examinar de oficio:

1. Los requisitos de utilización de la red de ferrocarril y los requisitos de utilización de las instalaciones de servicios.
2. Las normas en relación con el importe o la estructura de los cánones de utilización y otros cánones de las empresas administradoras de la infraestructura ferroviaria.

En lo sucesivo, el organismo regulador podrá:

1. Obligar a las empresas administradoras de la infraestructura ferroviaria a modificar, según sus indicaciones, los requisitos mencionados en el apartado primero, punto 2.
2. Alternativamente, anular los requisitos mencionados en el apartado primero, punto 1, o las normas de tarificación citadas en el apartado primero, punto 2,

siempre que esos requisitos vulneren lo dispuesto en la normativa ferroviaria sobre el acceso a la infraestructura ferroviaria.

(2) A falta de acuerdo respecto al acceso, en el sentido del artículo 14, apartado 6, o respecto a un acuerdo marco, en el sentido del artículo 14a, las resoluciones de la empresa de infraestructura ferroviaria podrán ser revisadas por el organismo regulador a instancia de parte o de oficio. Tendrán legitimación activa para solicitar la revisión los titulares de una autorización de acceso que puedan verse perjudicados en su derecho a acceder a la infraestructura ferroviaria. Las solicitudes deberán presentarse dentro del plazo en que pueda aceptarse una propuesta de celebración de un acuerdo de conformidad con el apartado primero. La revisión podrá referirse, en particular, a:

1. Los requisitos de utilización de la red de ferrocarril y los requisitos de utilización de las instalaciones de servicio.

2. El procedimiento de adjudicación y sus resultados.
3. El importe y la estructura de los cánones de utilización y de las otras tarifas.

La autoridad reguladora instará a las partes a presentar cualquier información útil dentro de un plazo razonable, que no podrá ser superior a dos semanas. A partir de la fecha de cumplimiento de dicho plazo, el organismo regulador deberá pronunciarse en el plazo de dos meses.

(3) Si, en el caso del apartado 2, la decisión de una empresa de infraestructuras ferroviarias afecta al derecho del solicitante a acceder a la infraestructura ferroviaria,

1. El organismo regulador obligará a la empresa de infraestructuras ferroviarias a modificar su decisión, o
2. el citado organismo regulador establecerá directamente las condiciones contractuales, decidirá sobre la validez del contrato y declarará inválidos los contratos que las contravengan.»

EIBV

- ²¹ El artículo 4 de la Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (Reglamento de utilización de la infraestructura ferroviaria), de 3 de junio de 2005 (BGBl. 2005 I, p. 1566), en su versión modificada el 3 de junio de 2009 (BGBl. 2009 I, p. 1235) (en lo sucesivo, «EIBV»), dispone:

«(1) El administrador de la red ferroviaria deberá establecer los requisitos de utilización (requisitos de utilización de una vía férrea) aplicables a la prestación de los servicios contemplados en el anexo I, punto 1, así como:

1. Publicarlos en el Diario Oficial, o
2. publicarlos en Internet e indicar en el Diario Oficial la dirección en que podrán ser consultados.

Previa solicitud de los titulares de una autorización de acceso, el gestor de las redes de ferrocarriles les notificará, a su costa, los requisitos de utilización de la red de ferrocarriles.

(2) Los requisitos de utilización de la red ferroviaria deberán contener las indicaciones mencionadas en el anexo 2 y en las demás normas de este reglamento, además de los requisitos generales de utilización de las franjas horarias. La relación de tarifas no forma parte de los requisitos de utilización de la red ferroviaria.

[...]

(5) Los requisitos de utilización de la red ferroviaria deberán publicarse al menos cuatro meses antes de cumplirse el plazo establecido en el artículo 8, apartado 1, punto 2, para la presentación de solicitudes de adjudicación de franjas del horario de servicio. Los requisitos de utilización de la red ferroviaria entrarán en vigor en la fecha de cumplimiento del plazo establecido en el artículo 8, apartado 1, punto 2, para la presentación de las solicitudes.

(6) Los requisitos de utilización de la red ferroviaria se aplicarán en igualdad de condiciones a todos los solicitantes. Serán imperativos para todas las partes que participen, sin perjuicio de los requisitos generales que contemplan [...]»

22 El artículo 21 del EIBV establece:

«(1) El administrador de la red ferroviaria configurará sus cánones por los servicios obligatorios de tal manera que incentiven a las empresas de transportes ferroviarios y a los administradores de la red ferroviaria, mediante conceptos del canon referidos al rendimiento, a reducir los trastornos y a incrementar la capacidad de rendimiento de la red ferroviaria. Los principios de tarificación de acuerdo con el rendimiento se aplicarán a toda la red ferroviaria del administrador de dicha red ferroviaria.

(2) El canon de utilización podrá incluir una tasa para incluir el coste de los efectos ambientales de la explotación ferroviaria, y deberá distinguirse en este contexto dependiendo de las repercusiones ambientales que se produzcan. Esto no podrá dar lugar a que se modifique el volumen global de ingresos del administrador de la red ferroviaria.

(3) El canon por utilización de infraestructuras podrá incluir una tarifa que refleje la escasez de capacidad de un determinado tramo identificable de la infraestructura durante los períodos de congestión.

(4) Si el servicio de transporte comporta costes adicionales respecto de otros servicios de transporte, dichos costes sólo podrán tenerse en cuenta cuando se trate de este servicio de transporte.

(5) Con objeto de evitar variaciones considerables y desproporcionadas, los cánones contemplados en los apartados 2 y 4 y los cánones por prestaciones obligatorias podrán prolongarse a lo largo de períodos adecuados.

(6) Salvo disposición en contrario incluida en el presente reglamento, los cánones deberán calcularse de la misma manera para cada titular de una autorización de acceso. Los cánones deberán disminuir si las redes de ferrocarril, los dispositivos de cambio de agujas y de seguridad o las instalaciones correspondientes de aprovisionamiento por sonda de determinados tramos no se encuentran en un estado conforme con las estipulaciones contractuales.

(7) Los cánones recaudados por el administrador de la red ferroviaria deberán publicarse o notificarse de conformidad con el artículo 4, apartado 1, un mes antes del inicio del plazo previsto en el artículo 8, apartado 1, punto 2. Se aplicarán durante la totalidad del nuevo período del horario de servicio.»

BGB

23 El artículo 315 del Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil; en lo sucesivo, «BGB»), rubricado «Determinación de la prestación por una de las partes», establece lo siguiente en sus apartados 1 y 3:

«(1) Si la contraprestación ha de ser determinada por una de las partes contratantes, se considerará, en caso de duda, que debe determinarla con arreglo a criterios de equidad.

[...]

(3) En caso de que la determinación deba realizarse con arreglo a criterios de equidad, sólo vinculará a la otra parte si efectivamente se atiende a esos criterios. Si no se atiende a la equidad, será determinada mediante sentencia judicial [...]».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

24 CTL Logistics es una empresa privada de transporte ferroviario que utiliza la infraestructura ferroviaria gestionada por DB Netz, empresa pública autorizada.

- 25 DB Netz pone su infraestructura ferroviaria a disposición de sus clientes a título oneroso, con arreglo a unos contratos denominados «de utilización de infraestructura». Se trata de contratos tipo que regulan los principios de la relación contractual existente entre las empresas de transporte ferroviario y DB Netz y que constituyen la base de los contratos individuales de utilización de infraestructuras, celebrados para utilizar las franjas horarias. Lo estipulado en los citados contratos tipo se incorpora a cada contrato individual.
- 26 Con arreglo a los contratos de utilización de infraestructuras, la utilización de la red ferroviaria de DB Netz estaba supeditada al pago, por parte de CTL Logistics, de precios de franjas horarias calculados de acuerdo con la tarifa vigente. DB Netz establece la tarifa, denominada «tarifación de precios de las franjas horarias» (en lo sucesivo, «sistema de tarifación»), con antelación y para un período determinado, sin que intervengan las compañías de transporte ferroviario.
- 27 Las partes en el litigio principal discrepan sobre determinados cánones de anulación y modificación que DB Netz incluyó unilateralmente en el sistema de tarifación, y que se aplicaron cuando CTL Logistics quiso modificar o anular una reserva de franjas horarias. Entre los años 2004 y 2011, CTL Logistics abonó los importes adeudados con arreglo al sistema de tarifación, y posteriormente decidió reclamar su devolución.
- 28 Para este fin, CTL Logistics, sin recurrir previamente al organismo regulador, presentó una demanda ante el Landgericht Berlin (Tribunal Regional Civil y Penal de Berlín, Alemania).
- 29 Según dicha sociedad, los cánones de anulación y de modificación en cuestión, a su entender, fueron fijados de forma unilateral e injusta por DB Netz. Entiende que, de acuerdo con el artículo 315 del BGB, la fijación de esos cánones por DB debería resultar ineficaz, y que corresponde los órganos jurisdiccionales determinar un canon cuyo importe se aprecie con arreglo a criterios de equidad. El exceso del canon abonado, en su opinión, carece de causa jurídica y debería ser objeto de reintegro.
- 30 El tribunal remitente confirma que, de acuerdo con la jurisprudencia de los tribunales de apelación y del Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo Civil y Penal, Alemania), los órganos del orden jurisdiccional civil están efectivamente facultados, en asuntos como el que es objeto del litigio principal, para examinar el sistema de tarifación de la parte demandada desde el punto de vista de su equidad, y para adoptar, cuando proceda, sus propias resoluciones valorando la cuestión con arreglo a los citados criterios de equidad. Según la mencionada jurisprudencia, ni la AEG ni el EIBV se oponen al ejercicio de una revisión de acuerdo con el Derecho civil, basada en lo dispuesto en el artículo 315 del BGB, ya que la determinación del canon por la utilización de infraestructuras ferroviarias permite un margen de discrecionalidad amparado por la autonomía de la voluntad, no obstante las funciones de inspección del organismo regulador.
- 31 Asimismo, de acuerdo con la citada jurisprudencia, por razones procedimentales es imperativa la aplicación simultánea del artículo 315 del BGB y de la normativa ferroviaria alemana. La acción ejercitada de acuerdo con el artículo 315 del BGB implica necesariamente verificar el importe del canon establecido por la empresa administradora de la infraestructura ferroviaria y, cuando proceda, reducirlo hasta el límite de lo que determine una apreciación de equidad, y ello con efectos *ex tunc*.
- 32 En cambio, el tribunal remitente considera que no cabe admitir la revisión judicial en equidad, efectuada con arreglo al artículo 315 del BGB, y la aplicación simultánea de la Directiva 2001/14. A su entender, la aplicación de dicho artículo 315 supone *de facto* una función de reglamentación, que no es compatible con el principio de remisión a un solo organismo regulador de acuerdo con el artículo 30, apartado 1, primera frase, de la citada Directiva, y que no tiene en cuenta de manera suficiente los principios expresados por la Directiva respecto al cálculo de los cánones por la utilización de infraestructuras.

33 En estas circunstancias, el Landgericht Berlin (Tribunal Regional Civil y Penal de Berlín) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Deben interpretarse las disposiciones del Derecho de la Unión, concretamente el artículo 30, apartados 1, primera frase, 2, 3, 5, párrafo primero, y 6, de la Directiva [2001/14] en el sentido de que queda excluido el reembolso de los cánones por la utilización de infraestructuras pactados o establecidos en un acuerdo marco celebrado entre un administrador de infraestructuras ferroviarias y un solicitante, salvo que se reclame de conformidad con el procedimiento previsto al efecto ante el organismo regulador nacional y de conformidad con el correspondiente procedimiento judicial de control de las decisiones del mencionado organismo?
- 2) ¿Deben interpretarse las disposiciones del Derecho de la Unión, concretamente el artículo 30, apartados 1, primera frase, 2, 3, 5, párrafo primero, y 6, de la Directiva [2001/14] en el sentido de que queda excluido el reembolso de los cánones por la utilización de infraestructuras ferroviarias pactados o establecidos en un acuerdo marco celebrado entre un administrador de infraestructuras y un solicitante, si previamente el organismo regulador nacional no se ha pronunciado sobre los cánones controvertidos?
- 3) ¿Es compatible con los preceptos del Derecho de la Unión que obligan al administrador de infraestructuras a cumplir unas pautas generales en el cálculo de las contraprestaciones, como el principio de cobertura de costes (artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14) o la consideración de los criterios de aceptabilidad por el mercado (artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14), que la jurisdicción civil controle la equidad de los cánones por la utilización de la infraestructura en virtud de una norma nacional de Derecho civil que permite a los tribunales controlar la equidad del canon cuando éste haya sido fijado unilateralmente por una de las partes y, en su caso, fijar otro mediante una resolución en equidad?
- 4) En caso de respuesta afirmativa a la tercera cuestión, ¿debe atender el tribunal del orden civil, al ejercer su discrecionalidad, a los criterios de la Directiva [2001/14] relativos al establecimiento de los cánones por la utilización de infraestructuras? Si es así, ¿a cuáles?
- 5) ¿Es compatible con el Derecho de la Unión que la jurisdicción civil controle la equidad de los cánones en virtud de la norma nacional mencionada en la tercera cuestión cuando los tribunales de lo civil establezcan los cánones en contra de los principios generales y los importes aplicados, en materia de cánones, por el administrador de infraestructuras ferroviarias, aunque éste se encuentre obligado por el Derecho de la Unión a dar un trato equivalente y no discriminatorio a todos los usuarios (artículo 4, apartado 5, de la Directiva [2001/14])?
- 6) ¿Es compatible con el Derecho de la Unión que la jurisdicción civil controle la equidad de los cánones de un administrador de infraestructuras, habida cuenta de que el Derecho de la Unión establece la competencia del organismo regulador para resolver discrepancias entre el administrador de infraestructuras y el usuario en cuanto a los cánones por la utilización de la infraestructura o en cuanto al importe o la estructura de los cánones que el usuario debe o debería pagar por la utilización de la infraestructura (artículo 30, apartado 5, párrafo tercero, de la Directiva 2001/14), y considerando que, ante el gran número de potenciales controversias ante los distintos tribunales de lo civil, el organismo regulador no podría seguir garantizando la aplicación uniforme de la normativa ferroviaria (artículo 30, apartado 3, de la Directiva 2001/14[...])?
- 7) ¿Es compatible con el Derecho de la Unión, en particular con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva [2001/14], que las disposiciones nacionales exijan que los administradores de infraestructuras calculen todos los cánones por utilización de la infraestructura basándose exclusivamente en los costes directos?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales primera, segunda, quinta y sexta

- 34 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera, segunda, quinta y sexta, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si lo dispuesto en la Directiva 2001/14, concretamente, en su artículo 4, apartado 5, y en su artículo 30, apartados 1, 3, 5 y 6, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, con arreglo a la cual se establece un juicio en equidad de los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria, caso por caso, efectuado por los tribunales del orden civil, y la posibilidad, cuando proceda, de modificar el importe de dichos cánones, con independencia de las funciones de vigilancia atribuidas al organismo regulador establecido en el artículo 30 de la Directiva.
- 35 Con carácter preliminar, para responder a esta cuestión, deben recordarse los objetivos que pretende alcanzar la Directiva 2001/14, así como los principios y exigencias sustantivas y formales establecidas por dicha norma respecto a los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria.

Objetivos de la Directiva 2001/14

- 36 Entre los objetivos de la Directiva 2001/14 se encuentra, en particular, el de garantizar a todas las empresas ferroviarias condiciones de acceso justas y no discriminatorias a la infraestructura ferroviaria (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de febrero de 2013, Comisión/Hungría, C-473/10, EU:C:2013:113, apartado 47, y de 18 de abril de 2013, Comisión/Francia, C-625/10, EU:C:2013:243, apartado 49).
- 37 Además, la Directiva 2001/14 pretende garantizar una competencia leal. Su considerando 16 señala, a este respecto, que los sistemas de tarificación y adjudicación de capacidad deben propiciar la competencia leal en la prestación de servicios ferroviarios.
- 38 El sistema de tarificación establecido por la Directiva 2001/14 como instrumento de gestión sirve también para garantizar el logro de otro objetivo, la independencia de gestión del administrador de infraestructuras (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de febrero de 2013, Comisión/España, C-483/10, EU:C:2013:114, apartado 44, y de 28 de febrero de 2013, Comisión/Alemania, C-556/10, EU:C:2013:116, apartado 82).
- 39 Por otra parte, en virtud del considerando 12 de la Directiva —con objeto de garantizar la utilización eficaz de la infraestructura ferroviaria—, y dentro del marco establecido por los Estados miembros, los sistemas de tarificación y adjudicación de capacidad deben estimular a los administradores de infraestructuras ferroviarias para que optimen la utilización de estas últimas (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de febrero de 2013, Comisión/Alemania, C-556/10, EU:C:2013:116, apartado 82).
- 40 Para lograr este mismo objetivo, es necesario, de acuerdo con el considerando 20 de la Directiva 2001/14, otorgar cierto grado de flexibilidad a los administradores de infraestructuras (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de febrero de 2013, Comisión/España, C-483/10, EU:C:2013:114, apartado 44, y de 28 de febrero de 2013, Comisión/Alemania, C-556/10, EU:C:2013:116, apartado 82).
- 41 Asimismo, el considerando 34 de la Directiva señala que es necesaria la inversión en infraestructura ferroviaria y que los sistemas de cánones deben incentivar a los administradores de infraestructuras para que realicen las inversiones adecuadas cuando éstas se justifiquen desde el punto de vista económico. Ahora bien, los administradores de infraestructuras no pueden ser incentivados para

invertir en la infraestructura si no disponen de cierto margen de actuación de acuerdo con el sistema de tarificación (sentencia de 28 de febrero de 2013, Comisión/España, C-483/10, EU:C:2013:114, apartado 45).

- 42 Finalmente, puesto que la infraestructura ferroviaria es un monopolio natural, el considerando 40 de la Directiva expone que, en consecuencia, es preciso incentivar a sus administradores para que reduzcan costes y apliquen una gestión eficaz.
- 43 Esa gestión eficiente y la utilización justa y no discriminatoria de la infraestructura ferroviaria requieren, de acuerdo con el considerando 46 de la misma Directiva, el establecimiento de un organismo regulador que supervise la aplicación de estas normas y actos jurídicos de la Unión y actúe como órgano de apelación sin perjuicio de la posibilidad de recurrir por vía judicial.

Principios sustantivos expresados en la Directiva 2001/14

- 44 De conformidad con el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2001/14, los Estados miembros velarán por que los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad aplicados a la infraestructura ferroviaria se ajusten a los principios instaurados en la Directiva y por que permitan al administrador de infraestructuras comercializar la capacidad disponible y optimizar su uso.
- 45 A este respecto, dado que el requisito previo al establecimiento de una competencia leal en el sector de la prestación de servicios ferroviarios es la igualdad de trato de las empresas ferroviarias, el administrador de infraestructuras debe cerciorarse, con arreglo al artículo 4, apartado 5, de la Directiva, de que el sistema de tarificación aplicado dé como resultado que las empresas ferroviarias que presten servicios de naturaleza semejante en una parte similar del mercado abonen cánones equivalentes y no discriminatorios, y de que los cánones efectivamente aplicados sean conformes a las reglas establecidas en la declaración sobre la red.
- 46 Debe recordarse que este precepto concreta el principio enunciado en el considerando 11 de la Directiva, con arreglo al cual los sistemas de tarificación y adjudicación de capacidad deben permitir igualdad de acceso sin discriminación a todas las empresas y procurar, en la medida de lo posible, atender las necesidades de todos los usuarios y tipos de tráfico de manera justa y no discriminatoria.
- 47 Este principio, que se desprende del considerando 11 y del artículo 9, apartado 5, de la Directiva 2001/14, donde se establece que se aplicarán regímenes de descuento similares a servicios similares, es consiguientemente el criterio central para establecer y recaudar el canon por la utilización de la infraestructura.
- 48 Con objeto de garantizar el objetivo así perseguido y en aras de la transparencia, el artículo 3 de la Directiva 2001/14, que reproduce el contenido de su considerando 5, obliga al administrador de la infraestructura a elaborar y publicar una declaración sobre la red que contendrá, entre otros extremos, los cánones y principios de tarificación, de conformidad con el anexo I de la citada Directiva.
- 49 Asimismo, a efectos de establecer y recaudar los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria, el artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2001/14 establece que corresponde a los administradores de la infraestructura determinar el canon por el uso de dicha infraestructura y encargarse de su cobro, y que están obligados a velar por la aplicación de principios uniformes, como establecen, concretamente, los apartados 4 y 5 del citado artículo 4 (véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de febrero de 2013, Comisión/Alemania, C-556/10, EU:C:2013:116, apartado 84, y de 3 de octubre de 2013, Comisión/Italia, C-369/11, EU:C:2013:636, apartado 41).

- 50 Por lo tanto, los administradores de la infraestructura, que están obligados a establecer los cánones y recaudarlos de manera no discriminatoria, no sólo deben comprobar el cumplimiento de los requisitos de utilización de la red ferroviaria en las mismas condiciones por parte de todos los usuarios de la red, sino también velar por que los cánones efectivamente recaudados cumplan dichos requisitos.
- 51 El principio de no discriminación que acaba de exponerse, establecido por la Directiva 2001/14, es el corolario del margen de flexibilidad concedido por la Directiva a efectos de establecer y recaudar los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria. Además de la facultad discrecional atribuida a los Estados miembros para transponer y aplicar lo dispuesto en los artículos 7 y siguientes de la Directiva 2001/14, su artículo 4, apartado 1, párrafo segundo, establece, a este respecto, que el cálculo del canon corresponde al administrador de la infraestructura, al cual se reconocen, por lo tanto, una cierta facultad de apreciación propia.
- 52 En este contexto, de conformidad con el artículo 12 de la Directiva 2001/14, en caso de que dicho administrador, que no está obligado a cobrar cánones por anulación, haya no obstante decidido recaudarlos, tales cánones han de incentivar la utilización eficaz de la capacidad, siempre que sean adecuados y fijados de conformidad con el artículo 1, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva.
- 53 El tenor del considerando 7 de la Directiva 2001/14 señala asimismo que fomentar un uso óptimo de la infraestructura ferroviaria reducirá el coste del transporte para la sociedad.
- 54 Por último, debe señalarse que, de acuerdo con el considerando 35 de la Directiva, cualquier sistema de cánones transmitirá señales económicas a los usuarios. Es importante que tales señales a las empresas ferroviarias sean coherentes y favorezcan la adopción de decisiones racionales. De ello se desprende que tales incentivos sólo pueden producir el efecto que se persigue si el administrador de la infraestructura dispone efectivamente de la posibilidad de adecuar su comportamiento comercial a las condiciones del mercado. Por consiguiente, la Directiva 2001/14 reconoce una cierta facultad de apreciación al administrador de la infraestructura, con objeto de que cumpla los objetivos pretendidos por ella. La toma en consideración de dichos objetivos se manifiesta en el establecimiento y la supervisión uniformes de todo tipo de cánones, en particular, de los recaudados en concepto de las capacidades solicitadas, pero no utilizadas.

Principios de procedimiento expresados en la Directiva 2001/14

- 55 Por lo que se refiere al organismo regulador, el considerando 46 de la Directiva 2001/14 señala que la gestión eficiente y la utilización justa y no discriminatoria de la infraestructura ferroviaria requieren el establecimiento de un organismo regulador que supervise la aplicación del Derecho de la Unión y que actúe como órgano de apelación, sin perjuicio de la posibilidad de recurrir por vía judicial.
- 56 Por lo tanto, de conformidad con el artículo 30, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros deberán crear ese organismo regulador, el cual podrá, con arreglo al artículo 30, apartado 2, conocer de las reclamaciones de los candidatos que consideren «haber sufrido injusticia, discriminación o cualquier otro perjuicio». La reclamación presentada a estos efectos tiene por objeto, en particular, de acuerdo con este precepto, las decisiones adoptadas por el administrador de infraestructuras en relación con el sistema de cánones o el nivel o la estructura de los cánones que se les exigen o pueden exigírseles, debiendo el organismo regulador, de acuerdo con el artículo 30, apartado 5, de la misma Directiva, resolver acerca de cualquier denuncia y tomar las medidas necesarias para remediar la situación que la haya originado en el plazo máximo de dos meses.
- 57 De ello se deriva que, además de la apreciación de los cánones aplicables en cada caso concreto, dicho organismo debe velar por que todos los cánones se ajusten a lo dispuesto en la citada Directiva, pues constituyen el sistema de tarificación.

- 58 Por consiguiente, la supervisión centralizada del organismo regulador, que vela por el carácter no discriminatorio de los cánones, responde al principio de que el administrador fija dichos cánones de forma centralizada, con observancia del principio de no discriminación.
- 59 Las normas sobre los efectos de las resoluciones adoptadas y el alcance de las inspecciones efectuadas por el organismo regulador están en consonancia con dicha concepción.
- 60 En este sentido, en virtud del artículo 30, apartado 3, primera frase, de la Directiva 2001/14, el organismo regulador velará por que los cánones establecidos por el administrador de infraestructuras cumplan lo dispuesto en el capítulo II de la misma Directiva y no sean discriminatorios. Además, el citado artículo 30, apartado 3, segunda frase, establece que sólo se permitirá la negociación entre candidatos y administradores de infraestructuras sobre el nivel de los cánones por la utilización de la infraestructura si las negociaciones discurren bajo la supervisión del organismo regulador, el cual deberá intervenir si se prevé que el resultado de las negociaciones puede contravenir las disposiciones de la Directiva.
- 61 Con arreglo al artículo 30, apartado 5, párrafo segundo, de la Directiva 2001/14, las decisiones del organismo regulador vincularán a todas las partes afectadas, por lo que tienen efectos *erga omnes*.
- 62 De conformidad con el artículo 30, apartado 6, de la Directiva 2001/14, dichas decisiones podrán ser objeto de recurso judicial.
- 63 Habida cuenta de estos principios, debe responderse a las cuestiones prejudiciales primera, segunda, quinta y sexta del tribunal remitente en la forma expuesta en el apartado 34 de la presente sentencia.

Las normas del artículo 315 del BGB, según la interpretación del tribunal remitente

- 64 Por cuanto se refiere al artículo 315 del BGB, se desprende de la petición de decisión prejudicial que este precepto del Derecho civil alemán establece que, cuando una norma legal o una estipulación contractual otorgan a una parte, por ejemplo, un administrador de infraestructuras, el derecho a determinar unilateralmente la prestación contractual debida, ese derecho debe ejercitarse, en caso de duda, con arreglo a criterios de equidad. La observancia de la equidad puede ser comprobada por los tribunales del orden civil. Cuando esos tribunales comprueban el carácter no equitativo de la prestación así determinada, pueden sustituirla por una resolución judicial en equidad, adoptada discrecionalmente. La finalidad del artículo 315 del BGB, por lo tanto, parece consistir en corregir el carácter excesivo o desproporcionado de la prestación respecto del objeto del contrato, en algunos casos particulares.
- 65 El tribunal remitente señala además que, de acuerdo con la jurisprudencia alemana en materia civil, las estipulaciones contractuales de utilización de las infraestructuras de DB Netz que hacen referencia al sistema de tarificación de las franjas establecen, por una parte, el derecho a determinar la prestación de origen contractual y, por otra parte, que la obligación reglamentaria de elaborar relaciones de tarifas expresa el derecho a determinar la prestación de origen legal. Esos tribunales dedujeron de ello que eran competentes para revisar los cánones, de acuerdo con el artículo 315, apartado 3, del BGB, y para adoptar, de ser necesario, sus propias resoluciones, tras efectuar una apreciación con arreglo a criterios de equidad.
- 66 Según el tribunal remitente, los tribunales alemanes interpretan la normativa ferroviaria alemana, y en particular, lo dispuesto en la AEG y en el EIBV, que transpone la Directiva 2001/14, en el sentido de que dicha normativa no impide aplicar una revisión conforme a criterios de Derecho civil, basada en el artículo 315 del BGB. No cabe excluir ese tipo de revisión en la medida en que, de acuerdo con el

principio de autonomía privada, el administrador de la infraestructura dispone de un margen de flexibilidad a la hora de determinar el canon por la utilización de infraestructuras ferroviarias, aun cuando existan inspecciones del organismo regulador.

- 67 Según la citada jurisprudencia, también las razones de carácter procesal pueden justificar la aplicación simultánea del artículo 315 del BGB y de la normativa ferroviaria alemana. La empresa ferroviaria puede en este supuesto, sin mayores requisitos, presentar una demanda invocando ese artículo y solicitar que un tribunal determine el canon en equidad. Dicha demanda implicaría necesariamente la revisión del canon establecido por el administrador de la infraestructura y, si procediera, la reducción de su importe justificada por razones de equidad, y ello con efectos *ex tunc*, mientras que esos efectos serían inciertos si adoptara las decisiones el organismo regulador.
- 68 Finalmente, según la mencionada jurisprudencia, el artículo 315 del BGB podría aplicarse aun cuando los cánones estuvieran determinados en forma de tarifa general, ya que la relación jurídica entre la empresa administradora de la infraestructura ferroviaria y la empresa de transporte ferroviario, según el Derecho civil, se rige por lo dispuesto en el artículo 14, apartado 6, de la AEG.

Respuesta del Tribunal de Justicia

- 69 Con carácter preliminar, debe recordarse que del expediente de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que la revisión con arreglo a criterios de equidad realizada por los tribunales del orden civil nacionales en virtud del artículo 315, apartado 3, del BGB es una institución general del Derecho civil, concretamente del Derecho de contratos, sin relación específica con la revisión de los cánones recaudados por los administradores de infraestructuras, establecida a su vez por la Directiva 2001/14. Por consiguiente, esta norma pretende establecer una relación justa en cada caso concreto.
- 70 Pues bien, debe señalarse, en primer lugar, que la apreciación con arreglo a criterios de equidad en cada caso particular se opone al principio de no discriminación proclamado en el artículo 4, apartado 5, y citado en el considerando 11 de la Directiva 2001/14, como se ha explicado en los apartados 45 a 54 de la presente sentencia.
- 71 A este respecto, lo que se desprende de los autos es que la jurisprudencia de los tribunales alemanes del orden civil parte del principio de que el artículo 315 del BGB tiene un «ámbito de aplicación autónomo», paralelo al de la normativa sobre ferrocarriles, y que, por consiguiente, es necesario verificar si, dentro del margen de flexibilidad que le reconoce la normativa nacional para determinar las tarifas, el administrador de la infraestructura también ha tomado en consideración adecuadamente los intereses de la empresa de transporte ferroviario demandante, que van más allá de respetar el carácter no discriminatorio de los requisitos de acceso a la red.
- 72 Sin embargo, basta con señalar, a este respecto, que dicha jurisprudencia lleva a aplicar criterios de valoración sustantivos referentes a la equivalencia entre las prestaciones que no están previstos por las normas aplicables de la Directiva 2001/14.
- 73 Estos criterios, empleados al realizar un control basado en criterios de equidad, realizado por el juez de lo civil de acuerdo con el artículo 315 del BGB, comprometen por lo tanto la consecución de los objetivos señalados por la Directiva 2001/14, ya que no existen criterios unificados reconocidos por dicha jurisprudencia, pues tales criterios se aplican caso por caso, según el objeto del contrato y los intereses de las partes en el litigio.
- 74 Al insistir exclusivamente en la racionalidad económica del contrato individual, la aplicación del artículo 315 del BGB pasa por alto el hecho de que sólo una determinación de los cánones con arreglo a criterios uniformes puede garantizar que la política en materia de cánones se aplique de la misma forma a todas las empresas ferroviarias.

- 75 La apreciación en equidad efectuada en virtud del artículo 315 del BGB en relación con un contrato, por una parte, y la normativa ferroviaria tal como resulta de la Directiva 2001/14, por otra parte, se refieren a consideraciones diferentes que, en caso de aplicarse a un mismo contrato, pueden dar lugar a resultados contradictorios.
- 76 Por lo tanto, la aplicación del principio de equidad por los tribunales alemanes contraviene los principios enunciados en la Directiva 2001/14, en particular, el principio de igualdad de trato de las empresas de transporte ferroviario.
- 77 En segundo lugar, debe recordarse que, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2001/14, los Estados miembros deben crear un marco de tarificación. También pueden establecer reglas de tarificación específicas, siempre que respeten la independencia del administrador de infraestructuras. Conforme a dicha disposición, corresponde a este último determinar el canon por el uso de infraestructuras, por un lado, y encargarse de su cobro, por otro (véanse, en particular, las sentencias de 28 de febrero de 2013, Comisión/España, C-483/10, EU:C:2013:114, apartado 39, y de 3 de octubre de 2013, Comisión/Italia, C-369/11, EU:C:2013:636, apartado 41).
- 78 La citada disposición establece de ese modo un reparto de las competencias entre los Estados miembros y el administrador de infraestructuras por lo que respecta a los sistemas de tarificación. En efecto, incumbe a los Estados miembros establecer un marco de tarificación, mientras que la determinación del canon y su cobro corresponden al administrador de infraestructuras (sentencias de 28 de febrero de 2013, Comisión/España, C-483/10, EU:C:2013:114, apartado 41; de 11 de julio de 2013, Comisión/República Checa, C-545/10, EU:C:2013:509, apartado 34, y de 3 de octubre de 2013, Comisión/Italia, C-369/11, EU:C:2013:636, apartado 42).
- 79 Para garantizar la independencia de gestión del administrador de infraestructuras, éste debe disponer, en el marco de tarificación que hayan definido los Estados miembros, de un cierto margen de actuación para determinar el importe de los cánones, de forma que pueda utilizarlo como instrumento de gestión (sentencias de 28 de febrero de 2013, Comisión/España, C-483/10, EU:C:2013:114, apartados 44 y 49, y de 11 de julio de 2013, Comisión/República Checa, C-545/10, EU:C:2013:509, apartado 35).
- 80 De este modo, del considerando 12 de la Directiva 2001/14 resulta que, dentro del marco establecido por los Estados miembros, los sistemas de tarificación y adjudicación de capacidad deben estimular a los administradores de infraestructuras ferroviarias para que optimen la utilización de estas últimas (sentencia de 28 de febrero de 2013, Comisión/España, C-483/10, EU:C:2013:114, apartado 44).
- 81 Pues bien, si bien es cierto que esos administradores pueden, en principio, calcular el importe del canon por medio de un sistema de tarificación aplicable a todas las empresas ferroviarias, no podrían lograr la optimización que resulta de ese sistema si corrieran el riesgo de que en cualquier momento un tribunal del orden civil pudiera determinar en equidad, de acuerdo con el artículo 315 del BGB, el canon aplicable a la única empresa ferroviaria parte en el procedimiento, pues la determinación del canon por ese órgano jurisdiccional restringiría de este modo el margen de actuación del administrador de la infraestructura de una manera incompatible con la consecución de los objetivos de la Directiva 2001/14 (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2013, Comisión/Italia, C-369/11, EU:C:2013:636, apartado 43).
- 82 En este contexto, procede señalar que, de conformidad con lo que establece el artículo 8, apartado 2, de dicha Directiva, a fin de estimular a los administradores de infraestructuras a optimizar la utilización de éstas, dichos administradores han de estar facultados para establecer o mantener tarifas más elevadas basadas en los costes a largo plazo de ciertos proyectos de inversión (sentencia de 28 de febrero de 2013, Comisión/Alemania, C-556/10, EU:C:2013:116, apartado 83).

- 83 Por lo tanto, cabe concluir que la revisión de los cánones basada en el principio de equidad y la adopción, en su caso, de una resolución con arreglo a criterios de equidad, de acuerdo con el artículo 315, apartado 3, del BGB, son contrarias a los objetivos que promueve el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2001/14.
- 84 En tercer lugar, ha de señalarse que la aplicación de criterios de valoración sustantivos basada en el artículo 315 del BGB resulta incompatible con los criterios de valoración establecidos, en particular, en los artículos 4, 7 y 8 de la Directiva 2001/14; es decir, aun suponiendo que aquellas exigencias se atuvieran a las establecidas en esta Directiva, los tribunales civiles tendrían que aplicar directamente lo dispuesto en la normativa ferroviaria y, por consiguiente, invadirían las competencias del organismo regulador.
- 85 A este respecto, debe señalarse que el principio de determinación de los cánones de utilización de la infraestructura por parte del administrador de la infraestructura ferroviaria, que está obligado a respetar el principio de no discriminación, tiene su contrapartida en la supervisión realizada por el organismo regulador, el cual, a su vez, debe velar por que los cánones no sean discriminatorios.
- 86 Por lo tanto, cuando los tribunales nacionales del orden civil que conocen de litigios en materia de cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria aplican —al realizar una revisión basada en la equidad con arreglo al artículo 315 del BGB— lo dispuesto en la normativa sectorial que desarrolla la AEG y el EIBV para valorar los métodos de cálculo y el importe de los cánones, la normativa ferroviaria derivada de la Directiva 2001/14 no sólo está sometida a la valoración del organismo regulador competente, y a la comprobación *ex post* efectuada por los tribunales que conocen de los recursos contra las decisiones de dicho organismo, sino que también es aplicada y precisada por cualquier tribunal nacional del orden civil competente para conocer del asunto, lo cual supone pasar por alto la competencia exclusiva conferida al organismo regulador por el artículo 30 de la Directiva 2001/14.
- 87 Como consecuencia de ello, diversas resoluciones independientes de los tribunales del orden civil, en algunos casos no armonizadas por la jurisprudencia de los tribunales superiores, sustituirían la uniformidad del control efectuado por el organismo competente, sin perjuicio, si procede, de la revisión posterior llevada a cabo por los tribunales que resuelvan los recursos interpuestos contra las decisiones del citado organismo, en este caso, los tribunales del orden contencioso-administrativo, como asimismo establece el artículo 30 de la Directiva 2001/14. De ello resulta una yuxtaposición de dos cauces de resolución descoordinados, lo cual contradice manifiestamente el objetivo que pretende lograr el artículo 30 de la Directiva 2001/14.
- 88 En cuarto lugar, el tribunal remitente pone de relieve, con razón, la dificultad prácticamente insuperable que supondría integrar rápidamente, en un sistema no discriminatorio, diversas resoluciones judiciales individuales dictadas por los tribunales del orden civil, aun cuando el organismo regulador se esforzara en adaptarse a esas resoluciones.
- 89 Por una parte, al menos hasta que interviniera un órgano jurisdiccional supremo, se daría lugar a una discriminación dependiendo de que las empresas ferroviarias hubieran o no acudido a los tribunales del orden civil, y según el contenido de la resolución adoptada por éstos, lo cual vulneraría manifiestamente el principio de no discriminación proclamado en el artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2001/14.
- 90 Por otra parte, se desprende de los autos remitidos al Tribunal de Justicia que el control con arreglo a criterios de equidad realizado de acuerdo con el artículo 315 del BGB implicaría —a fin de evitar un posible tratamiento discriminatorio entre las empresas ferroviarias— la adaptación efectiva del canon por parte del administrador de la infraestructura o por parte del organismo regulador, así como aplicarlo a todas las demás empresas ferroviarias a raíz de la adopción de una resolución de un tribunal del orden civil que hubiera modificado ese canon a raíz de la demanda de una sola empresa.

- 91 Sin embargo, no consta obligación alguna de esta naturaleza entre las normas de la Directiva 2001/14 acerca del organismo de control.
- 92 Además, la alegación de que este método permitiría aportar una solución que garantizara un trato no discriminatorio de las empresas ferroviarias se basa en la suposición de que el organismo regulador debería limitarse a responder a las resoluciones particulares ya dictadas por los tribunales del orden civil con arreglo al artículo 315 del BGB. Sin embargo, esa suposición es manifiestamente contraria al cometido atribuido al organismo regulador, tal como resulta del artículo 30, apartados 2 y 5, de la Directiva 2001/14.
- 93 Finalmente, dicha suposición menoscabaría la independencia de los administradores de infraestructuras ferroviarias, ya que se verían obligados, en respuesta a la resolución de un tribunal civil, a afrontar los cánones «equitativos» a tanto alzado que resultarían del examen de los casos particulares, lo cual contravendría el cometido atribuido a dichos administradores de infraestructuras por la Directiva 2001/14.
- 94 En este contexto, debe señalarse, en quinto lugar, que no se respetaría el carácter vinculante, para todas las partes afectadas, de las decisiones adoptadas por el organismo regulador, como se desprende del artículo 30, apartado 5, párrafo segundo, de la Directiva 2001/14. En efecto, de acuerdo con ese precepto, las decisiones del organismo regulador, que pueden ser objeto de revisión judicial, producen efectos jurídicos para todas las partes del sector ferroviario afectadas, ya sean las empresas de transporte, ya sean los administradores de infraestructuras. Contravendría este principio el que las sentencias pronunciadas por los tribunales del orden civil, en algunos casos de acuerdo con criterios establecidos por la normativa sobre el cálculo de los cánones, tuvieran efectos limitados exclusivamente a las partes en los asuntos sometidos a esos tribunales.
- 95 De este modo, el titular de una autorización de acceso que presentara una demanda contra el administrador de la infraestructura para conseguir el reembolso parcial del canon considerado no equitativo obtendría necesariamente una ventaja respecto de sus competidores que no hubieran presentado ese tipo de demanda. Sin embargo, el tribunal del orden civil que conociera del asunto, a diferencia del organismo regulador, no tendría la posibilidad de ampliar los efectos del litigio a otros contratos de utilización de la infraestructura, ni de dictar una sentencia aplicable a todo el sector afectado.
- 96 Esta situación no sólo pondría en entredicho el principio, derivado de la normativa sobre acceso a las infraestructuras ferroviarias, según el cual los efectos de las decisiones adoptadas son vinculantes para todas las partes afectadas, y produciría sin duda alguna una desigualdad de trato entre los titulares de una autorización de acceso, que es lo que la Directiva 2001/14 trata precisamente de evitar, sino que también menoscabaría el objetivo de garantizar una competencia leal en el sector de la prestación de servicios ferroviarios.
- 97 Por lo tanto, la devolución de cánones mediante la aplicación de normas de Derecho civil sólo puede admitirse en el supuesto de que, de conformidad con el Derecho nacional, el carácter ilícito del canon atendiendo a la normativa de acceso a las infraestructuras ferroviarias haya sido comprobado previamente por el organismo regulador o por un órgano jurisdiccional que haya revisado la decisión del citado organismo, y en la medida en que la solicitud de reembolso pueda presentarse ante los tribunales nacionales del orden civil, y no ante los órganos jurisdiccionales previstos por dicha normativa ferroviaria.
- 98 En sexto lugar, se desprende de los autos remitidos Tribunal de Justicia que no cabe excluir un acuerdo amistoso en el curso de un procedimiento civil y, por consiguiente, de un procedimiento iniciado de acuerdo con el artículo 315 del BGB. No obstante, el presupuesto de que el artículo 315 del BGB conserva un «ámbito de aplicación autónomo», de manera simultánea con la normativa de

acceso a las infraestructuras ferroviarias, implica que las negociaciones con vistas a un acuerdo amistoso puedan tener lugar sin la participación del organismo regulador, que no es parte en el procedimiento civil.

- 99 Sin embargo, esta exclusión del organismo regulador contradice el tenor y la finalidad del artículo 30, apartado 3, segunda y tercera frases, de la Directiva 2001/14. Esta norma establece, por una parte, que las negociaciones iniciadas entre candidatos y administradores de infraestructuras sobre el nivel de los cánones de utilización de la infraestructura sólo se permitirán si discurren bajo la supervisión del organismo regulador y, por otra parte, que éste deberá intervenir inmediatamente si se prevé que el resultado de las negociaciones pueda contravenir lo dispuesto en la Directiva.
- 100 En séptimo lugar, no parece que pueda conciliarse la aplicación del artículo 315 del BGB que llevan a cabo los tribunales alemanes con el objetivo que pretende lograr la Directiva 2001/14, consistente en incentivar a los administradores para optimizar la utilización de su infraestructura, en particular, en virtud de lo establecido en el artículo 12, párrafo primero, de la citada Directiva, que contempla la posibilidad de que el administrador de la infraestructura recaude un importe por la capacidad ferroviaria solicitada, pero no utilizada. El motivo para aplicar el artículo 315 del BGB, según el cual dicho artículo posee un «ámbito de aplicación autónomo», simultáneamente con el ámbito de aplicación de la normativa de acceso a las infraestructuras ferroviarias, debería llevar a la conclusión de que los objetivos específicos previstos por dicha normativa no son tomados en consideración.
- 101 Aun suponiendo que la aplicación del artículo 315 del BGB permita que sean tomados en consideración los objetivos específicos de la Directiva 2001/14, existe el riesgo manifiesto de que las resoluciones de reducción de los cánones caso por caso se conviertan en diferencias respecto al efecto incentivador conseguido y de que inciten a las empresas de transporte ferroviario a obtener, mediante el ejercicio de acciones civiles, ventajas de las que no se benefician otras empresas que se encuentran en situaciones similares.
- 102 Sin embargo, esta incitación también puede menoscabar el interés en contribuir a una utilización óptima de las infraestructuras a través de una medida de organización apropiada o de la anulación lo antes posible de una solicitud de reserva de capacidad, lo cual contraviene el objetivo perseguido por el artículo 12, párrafo primero, de la Directiva 2001/14.
- 103 Se desprende de las consideraciones anteriores que lo dispuesto en la Directiva 2001/14, en particular, en sus artículos 4, apartado 5, y 30, apartados 1, 3, 5 y 6, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que establece la revisión con arreglo a criterios de equidad de los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria, caso por caso, por parte de los tribunales del orden civil, y la posibilidad, cuando proceda, de modificar el importe de dichos cánones, con independencia de la supervisión llevada a cabo por el organismo regulador establecido en el artículo 30 de la citada Directiva.

Cuestiones prejudiciales tercera, cuarta y séptima

- 104 Las cuestiones prejudiciales tercera, cuarta y séptima sólo se plantean para el caso de que las cuestiones primera, segunda, quinta y sexta reciban una respuesta positiva.
- 105 Puesto que la respuesta a las cuestiones primera, segunda, quinta y sexta requiere de una respuesta negativa, no procede responder a las cuestiones tercera, cuarta y séptima.

Costas

- ¹⁰⁶ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

Lo dispuesto en la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización, en su versión modificada por la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, en particular, en sus artículos 4, apartado 5, y 30, apartados 1, 3, 5 y 6, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, que establece la revisión con arreglo a criterios de equidad de los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria, caso por caso, por parte de los tribunales del orden civil, y la posibilidad, cuando proceda, de modificar el importe de dichos cánones, con independencia de la supervisión llevada a cabo por el organismo regulador establecido en el artículo 30 de la Directiva 2001/14, en su versión modificada por la Directiva 2004/49.

Firmas