



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 23 de enero de 2018¹

Asunto C-530/16

**Comisión Europea
contra**

República de Polonia

«Incumplimiento — Directiva 2004/49/CE sobre la seguridad de las empresas de los ferrocarriles comunitarios — Artículo 21, apartado 1 — Independencia del organismo de investigación en su organización, estructura jurídica y capacidad decisoria — Independencia de cualquier administrador de la infraestructura, empresa ferroviaria y cualquier parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación — Independencia respecto al Ministerio de Transportes»

I. Introducción

1. Según el artículo 21, apartado 1, de la Directiva 2004/49/CE (en lo sucesivo, «Directiva de seguridad ferroviaria»),² las investigaciones sobre accidentes e incidentes serán efectuadas por un organismo de investigación permanente. En el desempeño de sus cometidos, dicho organismo será independiente de una serie de agentes que se enumeran en dicha disposición, tales como cualquier administrador de la infraestructura, empresa ferroviaria o de cualquier parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación.

2. La Comisión Europea considera que la República de Polonia no ha cumplido tales requisitos. Alega que el organismo de investigación polaco no es independiente de la empresa ferroviaria y del administrador de la infraestructura y basa este punto de vista en los estrechos vínculos que existen entre dicho organismo y el Ministro de Infraestructuras y Obras, quien es competente en materia de transportes (en lo sucesivo, «Ministro») que, en la práctica, controla tanto al administrador de la infraestructura como a la empresa ferroviaria.

¹ Lengua original: inglés.

² Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (Directiva de seguridad ferroviaria) (DO 2004, L 164, p. 44).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la UE

3. El considerando 23 de la Directiva de seguridad ferroviaria prevé que «los accidentes graves en los ferrocarriles ocurren rara vez, pero pueden tener consecuencias desastrosas y suscitar la preocupación del público sobre la seguridad del sistema ferroviario. Por consiguiente, todos estos accidentes deben investigarse desde la perspectiva de la seguridad con el fin de evitar que se repitan y los resultados de dicha investigación deben hacerse públicos. [...]».

4. Según el considerando 24, «la investigación sobre la seguridad debe mantenerse separada de la investigación judicial del mismo incidente y debe concedérsele el acceso a pruebas y testigos. Debe llevarla a cabo un organismo permanente, independiente de las partes implicadas en el sector ferroviario. El organismo debe funcionar de tal modo que evite cualquier conflicto de intereses y cualquier posible implicación en las causas de los sucesos que se están investigando; en particular, su independencia funcional no debe verse afectada si estuviese estrechamente relacionado con la autoridad nacional responsable de la seguridad o el administrador de ferrocarriles por motivos de estructura organizativa o jurídica. [...]».

5. El capítulo IV de la Directiva de seguridad ferroviaria trata sobre la autoridad responsable de la seguridad. El artículo 16, apartado 1, dispone que «cada Estado miembro creará una autoridad responsable de la seguridad. Dicha autoridad podrá ser el Ministerio encargado de transportes y será independiente, en su organización, estructura jurídica y capacidad decisoria, de cualquier empresa ferroviaria, administrador de la infraestructura, solicitante y entidad adjudicadora».

6. El capítulo V, que comprende los artículos 19 a 25, regula la investigación de los accidentes e incidentes. El apartado 1 del artículo 19 exige a los Estados miembros velar por que «el organismo de investigación [...] lleve a cabo una investigación cuando se produzcan accidentes graves en el sistema ferroviario; el objetivo de la investigación será la posible mejora de la seguridad ferroviaria y la prevención de accidentes». Su apartado 2 deja a la discreción del organismo de investigación la decisión de si procede o no investigar «los accidentes y los incidentes que, en condiciones ligeramente distintas, podrían haber provocado accidentes graves».

7. El artículo 21 de la Directiva de seguridad ferroviaria establece normas sobre el organismo de investigación:

«1. Cada Estado miembro velará por que las investigaciones sobre accidentes e incidentes a que se refiere el artículo 19 sean efectuadas por un organismo permanente, que dispondrá de al menos un investigador capaz de desempeñar la función de investigador responsable en caso de accidente o incidente. Dicho organismo será independiente, en su organización, estructura jurídica y capacidad decisoria, de cualquier administrador de la infraestructura, empresa ferroviaria, organismo de tarificación, organismo de adjudicación y organismo notificado y de cualquier parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación. Será asimismo funcionalmente independiente de la autoridad responsable de la seguridad y de cualquier regulador de los ferrocarriles.

2. El organismo de investigación realizará sus cometidos con independencia de las organizaciones mencionadas en el apartado 1 y se le dotará de los recursos suficientes al efecto. Se conferirá a sus investigadores un estatuto jurídico que les otorgue las garantías necesarias de independencia.

[...]

4. El organismo de investigación podrá combinar el cometido asignado en virtud de la presente Directiva con labores de investigación de otras incidencias distintas de los accidentes e incidentes ferroviarios siempre que tales investigaciones no pongan en peligro su independencia.

[...]»

8. El artículo 23 establece la obligación de hacer públicos los correspondientes informes. En concreto, el artículo 23, apartado 1, dispone que «la investigación sobre un accidente o un incidente de los mencionados en el artículo 19 será objeto de informes de la forma adecuada al tipo y a la gravedad del accidente o incidente y a la importancia de los resultados. En los informes figurarán los objetivos de las investigaciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 19 y se incluirán, cuando proceda, recomendaciones de seguridad».

B. Derecho polaco

9. El artículo 28 *bis* de la Ustawa transporcie kolejowym (Ley del transporte por ferrocarril), de 28 de marzo de 2003, aplicable en el momento de los hechos, disponía la creación y funcionamiento del organismo de investigación, la Państwowa Komisja Badania Wypadków Kolejowych (Comisión Nacional de Investigación de Accidentes Ferroviarios; en lo sucesivo, «PKBWK») en los siguientes términos:

«1. Bajo la responsabilidad del Ministro de Transportes, la Comisión Nacional de Investigación de Accidentes Ferroviarios [PKBWK] llevará a cabo sus actividades de forma independiente, realizando las pertinentes investigaciones relativas a accidentes graves, accidentes e incidentes [...].

2. La PKBWK desarrollará sus actividades en nombre del Ministro de Transportes.

3. La PKBWK estará integrada por cuatro miembros permanentes, entre ellos, un Director, un Director Adjunto y un Secretario.

4. La PKBWK podrá estar compuesta asimismo de miembros *ad hoc* que elija el Director de la PKBWK al objeto de participar en el procedimiento, a partir de una lista facilitada por el Ministro de Transportes.

[...]

6. El Director de la PKBWK será nombrado y destituido por el Ministro de Transportes.

7. El Director Adjunto y el Secretario serán nombrados y destituidos por el Ministro de Transportes a solicitud del Director de la PKBWK.

8. Los miembros de la PKBWK serán nombrados y destituidos por el Ministro de Transportes tras haber sido consultado el director de la PKBWK.

9. El Ministro de Transportes podrá, a solicitud de la PKBWK, aprobada por mayoría absoluta de votos, destituir a miembros de la PKBWK.

10. Podrá ser miembro de la PKBWK cualquier persona que:

(1) tenga nacionalidad polaca y se halle en pleno goce de sus derechos civiles;

(2) disponga de plena capacidad para realizar actos jurídicos;

(3) carezca de antecedentes penales por condenas por delitos dolosos;

(4) reúna los requisitos de educación y formación.

11. Se pierde la condición de miembro de la PKBWK por fallecimiento, incumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 28 *bis*, apartado 10, o aceptación de la dimisión presentada al Ministro de Transportes.

12. La PKBWK podrá estar integrada por especialistas en los ámbitos siguientes:

(1) explotación de la red ferroviaria;

(2) diseño, construcción y mantenimiento de líneas ferroviarias, nudos ferroviarios y estaciones;

(3) dispositivos de seguridad y de dirección de redes y comunicaciones ferroviarias;

(4) vehículos ferroviarios;

(5) alimentación eléctrica ferroviaria;

(6) transporte por ferrocarril de productos peligrosos.

13. Serán considerados expertos en el correspondiente ámbito quienes cuenten con enseñanza superior, titulación adecuada y, al menos, cinco años de experiencia en el ámbito de que se trate.

14. Cuando los miembros de la PKBWK adopten resoluciones [...], se regirán por el principio de libre apreciación de las pruebas y no estarán vinculados por instrucción alguna en cuanto al contenido de las resoluciones que aprueben.

15. Cuando investigue accidentes graves, accidentes o incidentes, la PKBWK no podrá estar formada por miembros *ad hoc* empleados de las agencias cuya infraestructura ferroviaria o cuyos trabajadores o vehículos hubiesen estado involucrados en el hecho objeto de investigación.

16. Los miembros *ad hoc* de la PKBWK percibirán una remuneración con arreglo a un contrato de Derecho civil.

17. Los miembros de la PKBWK no podrán actuar en calidad de peritos judiciales en aquellos casos que se presenten ante ésta.

18. Cuando proceda, los expertos y el personal operativo participarán en los trabajos de la PKBWK.

19. Los expertos que participen en los trabajos de la PKBWK y emitan dictámenes o aporten conocimientos técnicos percibirán una remuneración con arreglo a un contrato de Derecho civil».

10. El artículo 28 *quinquies* de la Ley del transporte por ferrocarril establecía, además, lo siguiente:

«1. El Ministro de Transportes deberá incluir en la parte del presupuesto público del que sea responsable la financiación de la PKBWK y del personal correspondiente para el ejercicio de sus actividades, en particular, la remuneración de sus miembros, expertos y personal operativo y de los equipos técnicos, los gastos de formación, costes de publicación y honorarios de los expertos.

2. El departamento competente de la administración del Ministro de Transportes se encargará del funcionamiento de la PKBWK.

[...]

4. El Ministro de Transportes establecerá mediante orden ministerial el estatuto por el que se regirán las actividades y la estructura organizativa de la PKBWK, teniendo en cuenta la naturaleza de las tareas desempeñadas por la PKBWK».

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

11. El 21 de febrero de 2014, la Comisión envió un escrito de requerimiento a la República de Polonia en relación con la incompatibilidad de varias disposiciones de la Ley del transporte por ferrocarril con la Directiva de seguridad ferroviaria. Planteaba en particular cuestiones sobre la falta de independencia de la autoridad responsable de la seguridad (en contra de lo dispuesto en el artículo 16, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria) y del organismo de investigación (contraviniendo con ello su artículo 21, apartado 1).

12. La República de Polonia respondió mediante escrito de 17 de abril de 2014, negando haber infringido el artículo 16, apartado 1, y el artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria; no obstante, en cuanto a las demás alegaciones formuladas por la Comisión en dicho escrito de requerimiento,³ la República de Polonia indicó que modificaría su legislación con el fin de cumplir la Directiva de seguridad ferroviaria.

13. Este argumento no convenció a la Comisión. Remitió un dictamen motivado el 27 de febrero de 2015 en el que se requería la correcta transposición de la Directiva de seguridad ferroviaria por la República de Polonia.

14. La República de Polonia respondió al dictamen motivado mediante escrito de 27 de abril de 2015. Informó a la Comisión de que se habían adoptado dos reglamentos al objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva sobre seguridad ferroviaria, así como de que se estaba debatiendo un proyecto de ley para modificar la Ley del transporte por ferrocarril. Los días 18 y 30 de octubre de 2015, la República de Polonia notificó a la Comisión la aprobación de otro Reglamento y la modificación de la Ley del transporte por ferrocarril mediante una ley aprobada el 25 de septiembre de 2015. Además, mantuvo su alegación de que no había vulnerado el artículo 16, apartado 1, y el artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria.

15. Según la Comisión, aunque las modificaciones introducidas en la legislación nacional garantizaban la correcta transposición de algunas de las disposiciones de la Directiva de seguridad ferroviaria, la República de Polonia aún seguía incumpliendo el artículo 16, apartado 1, y el artículo 21, apartado 1, de dicha Directiva. Por consiguiente, la Comisión interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia por la falta de independencia de la autoridad responsable de la seguridad y del organismo de investigación. En dicho recurso, solicitó al Tribunal de Justicia:

- Que declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 16, apartado 1, y del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria:
 - al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar la independencia de la autoridad responsable de la seguridad respecto a cualquier empresa ferroviaria, administrador de la infraestructura, solicitante y entidad adjudicadora;
 - al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar la independencia del organismo de investigación respecto a la empresa ferroviaria y al administrador de la infraestructura.

³ Las relativas a los supuestos incumplimientos del artículo 9, apartado 1; del artículo 10, apartado 3; del artículo 17, apartado 1; del artículo 19, apartado 1; del artículo 21, apartado 3; del artículo 24, apartado 2, y del artículo 25, apartado 2, de la Directiva de seguridad ferroviaria.

– Que se condene en costas a la República de Polonia.

16. Posteriormente, la Comisión decidió retirar su alegación relativa al incumplimiento del artículo 16, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria relativo a la independencia de la autoridad responsable de la seguridad. En las alegaciones de su escrito de réplica, la Comisión señaló que la Ley del transporte por ferrocarril, así como otras leyes nacionales, habían sido modificadas mediante una ley de 16 de noviembre de 2016, notificada a la Comisión el 1 de diciembre de 2016. Como consecuencia de dicha modificación, en opinión de la Comisión, la legislación polaca ya ha transpuesto correctamente el artículo 16, apartado 1, de la Directiva. Sin embargo, y puesto que dicho cumplimiento no se produjo hasta después de haberse incoado el procedimiento de infracción, la Comisión mantiene que procede condenar a la República de Polonia al pago de las costas correspondientes a este motivo según lo previsto en el artículo 141, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

17. Por lo que se refiere al artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria, la Comisión mantiene su alegación de que el organismo de investigación no es independiente del administrador de la infraestructura y de la empresa ferroviaria. Tanto el administrador de la infraestructura como la empresa ferroviaria son propiedad del Estado, ya que, aunque la Hacienda Pública tenga la titularidad formal, el control efectivo lo ejerce el Ministro competente en materia de transportes en nombre del Estado. Por tanto, el Ministro controla al administrador de la infraestructura y a la empresa ferroviaria.

18. Según la Comisión, la legislación polaca no garantiza la independencia del organismo de investigación respecto del Ministro. El organismo de investigación carece de estatuto jurídico propio y forma parte integrante del Ministerio. Carece de independencia decisoria porque no actúa en su propio nombre, sino en nombre del Ministro, el cual debe firmar sus decisiones. La Comisión alega asimismo que los requisitos y los procedimientos de nombramiento y revocación de los miembros del organismo de investigación no garantizan su independencia. Por último, la obligación del organismo de investigación de tener que solicitar de forma sistemática recursos financieros o humanos limita considerablemente su independencia organizativa respecto al Ministro.

19. En su defensa, la República de Polonia alega que el recurso interpuesto por la Comisión es inadmisibile y, en todo caso, infundado. La legislación polaca contempla garantías precisas y detalladas que aseguran la independencia jurídica, organizativa y decisoria del organismo de investigación. No existe tal relación de subordinación entre el organismo de investigación y el Ministro. En la práctica, el Ministro nunca ha interferido en las tareas operativas llevadas a cabo cotidianamente por el organismo de investigación. Afirma asimismo que el hecho de que el organismo de investigación sea una estructura en el seno del Ministerio y actúe en nombre del Ministerio, en realidad, refuerza la legitimidad y la autoridad de aquel.

20. Por consiguiente, según la República de Polonia, no se ha incumplido el artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria. La República de Polonia solicita, por lo tanto, que se desestime el recurso de la Comisión en su totalidad y que se condene a ésta en costas.

21. Tanto la República de Polonia como la Comisión presentaron alegaciones por escrito. Ambas partes realizaron formularon observaciones orales en la vista celebrada el 26 de octubre de 2017.

IV. Apreciación

22. Las presentes conclusiones siguen la siguiente estructura: Comenzaré esbozando la estructura del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria (A). A continuación, me centraré en la disposición pertinente en el presente caso, es decir, la segunda frase del artículo 21, apartado 1, en primer lugar, en lo referente a la naturaleza exacta de la independencia que exige dicha disposición (B), y, a continuación, respecto de quién ha de garantizarse dicha independencia en concreto (C). Una vez expuestos dichos requisitos abordaré su aplicación al presente caso (D).

A. Estructura del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria

23. El artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria contiene tres frases. La primera frase establece la obligación de crear un organismo permanente de investigación. Le siguen otras dos especificaciones relativas al nivel de independencia que debe poseer dicho organismo. La naturaleza y el alcance de cada una de estas frases difieren.

24. Por una parte, la segunda frase del artículo 21, apartado 1, exige la independencia del organismo de investigación «en su organización, estructura jurídica y capacidad decisoria» respecto de una serie de agentes: «cualquier administrador de la infraestructura, empresa ferroviaria, organismo de tarificación, organismo de adjudicación y organismo notificado y de cualquier parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación».

25. Por otra, la tercera frase del artículo 21, apartado 1, tiene por objeto un tipo de independencia distinto (acaso más restrictivo) por parte del organismo de investigación: dicho organismo será funcionalmente independiente de la autoridad responsable de la seguridad y de cualquier regulador de los ferrocarriles.

26. El artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria distingue por tanto entre dos tipos (y, ciertamente, dos niveles) de independencia que se aplican a un mismo organismo de investigación. El primer tipo es una «mera» independencia funcional respecto de la autoridad responsable de la seguridad y el regulador de los ferrocarriles, *mientras* que el segundo es una independencia «reforzada» en su organización, estructura jurídica y capacidad decisoria respecto a cualquier administrador de la infraestructura, empresa ferroviaria, organismo de tarificación, organismo de adjudicación y organismo notificado y de cualquier parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación.

27. Cabría suponer que la diferencia entre una y otra redacción se inspiró en el hecho de que es menos probable que las entidades mencionadas en la tercera frase, en atención a sus respectivos cometidos, interfieran en las funciones de los organismos de investigación. En contraste, se entiende que las entidades a las que se hace referencia en la segunda frase defenderán unos intereses que tienen más probabilidades de entrar en conflicto con los del organismo de investigación.

28. La tercera frase del artículo 21, apartado 1, no es aplicable al presente caso, aunque sin duda puede resultar indirectamente de utilidad con fines interpretativos, ya que ofrece información acerca de cuáles podrían ser las características del tipo de independencia de la segunda frase *en contraste* con el de la tercera frase. No obstante, es evidente que la independencia del organismo de investigación respecto de la autoridad responsable de la seguridad o del regulador de los ferrocarriles no se cuestiona en el presente recurso.

29. Así pues, es precisamente esta segunda frase la que sirve como referencia en el presente caso. Aunque dicha frase ya establece algunas indicaciones sobre la independencia a la que se refiere, existen dos extremos que deben desarrollarse con mayor detalle: *qué tipo* de independencia (B), y *respecto de quién* exactamente (C). Me referiré a continuación a estas dos cuestiones.

B. Independencia ¿respecto a qué?

30. El artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria exige que el organismo de investigación sea independiente de una serie de organismos desde tres puntos de vista: *organización, estructura jurídica y capacidad decisoria*. La Directiva no define estos términos en su texto.

31. Con carácter general, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que «en el caso de un órgano público, el término “independencia” se refiere normalmente al estatuto que le garantiza la posibilidad de proceder con plena libertad, preservado de cualquier tipo de instrucciones o presiones».⁴ Así pues, la independencia implica, en esencia, que el organismo en cuestión permanezca aislado de otras entidades cuyas actuaciones puedan venir motivadas por otro tipo de intereses distintos de los perseguidos por dicho organismo. A tal efecto, el organismo en cuestión deberá disfrutar de una serie de garantías concretas de independencia que lo preserven de interferencias indebidas que podrían impedirle llevar a cabo sus tareas y cumplir su misión.⁵

32. Sin embargo, difícilmente puede concebirse la independencia como un concepto unitario, como una especie de modelo singular que establecería un conjunto de garantías universalmente aplicables a todos los organismos independientes exactamente de la misma manera. La independencia es, más bien, similar a una escalera por la que uno puede subir o bajar, y detenerse en un peldaño concreto, dependiendo de la distancia a la que necesite situarse respecto de un agente para poder llevar a cabo sus cometidos de forma independiente. Por lo tanto, las garantías concretas que se requieran exactamente se definirán teniendo en cuenta las funciones que el organismo en cuestión pretenda ejercer de forma independiente.

33. El núcleo de la independencia, y primer peldaño en la escalera, es la «independencia decisoria», esto es, que se permita adoptar una decisión respecto al caso concreto de manera imparcial, sin aceptar instrucciones previas, ni temer consecuencias tras haberla adoptado. Más allá de ese núcleo central, una autoridad administrativa podrá situarse en peldaños más elevados de la escalera en caso de que sea necesario un mayor grado de imparcialidad: desde la adquisición de una personalidad jurídica independiente, a garantías frente a la revocación de sus miembros individuales, pasando por disponer de presupuesto propio o completa autonomía administrativa u otros elementos. En la parte más alta de la escalera, una autoridad administrativa que goce de un alto grado de independencia y sea, por tanto, imparcial, comenzará a disfrutar de las garantías que se exigen y se reservan a la función jurisdiccional.

34. El *quid* de la cuestión es que la distancia o escalón «adecuado» en el que deberá situarse la autoridad en cuestión deba coincidir con aquel que neutralice todo potencial conflicto de intereses y asegure la posibilidad de que la autoridad administrativa independiente desempeñe sus tareas de forma imparcial y eficaz.

35. No obstante, es evidente que la garantía mínima aplicable a cualquier autoridad administrativa *independiente* digna de ese nombre es la independencia decisoria, es decir, de la capacidad de adoptar decisiones imparciales en cada caso, a resguardo de todo tipo de interferencias por parte de otras entidades que puedan tener potencialmente objetivos o intereses contrapuestos. Los miembros de dicha autoridad no pueden estar sujetos a instrucción alguna en el ejercicio de sus funciones.⁶ Pero, al

4 Sentencia de 9 de marzo de 2010, Comisión/Alemania (C-518/07, EU:C:2010:125), apartado 18.

5 Véase, asimismo, en relación con las autoridades administrativas independientes en general, por ejemplo, Conseil d'État, *Rapport public 2001 — Les autorités administratives indépendantes*, Études et documents n.º 52, La Documentation française, París, 2001, pp. 251 a 386; Chevallier, J., «Le statut des autorités administratives indépendantes: harmonisation ou diversification?», *RFDA* 2010, p. 896.

6 Sentencia de 16 de octubre de 2012, Comisión/Austria (C-614/10, EU:C:2012:631), apartado 42.

mismo tiempo, tales requisitos mínimos de independencia, tendentes a la consecución de una capacidad decisoria imparcial en casos particulares, no impiden *per se* que existan vínculos organizativos o estructurales entre las entidades afectadas, siempre y cuando se den garantías claras y sólidas de que no pueda producirse ninguna interferencia en la toma de decisiones individuales.

36. Por lo que respecta, en particular, a los organismos que investigan los accidentes ferroviarios, el artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria prevé la independencia del organismo de investigación en su *organización, estructura jurídica y capacidad decisoria*, respecto de una serie de agentes del sistema ferroviario. Tanto la redacción como el contexto y la finalidad del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria esclarecen algo más el sentido de estos requisitos.

37. En primer lugar, respecto a su significado natural, la independencia en cuanto a la *organización* debería suponer la posibilidad de que el organismo de investigación decida sobre su estructura interna, y se dote de sus propios órganos y de su reglamento interno. Por otra parte, las reglas relativas al nombramiento y destitución de los miembros del organismo de investigación dirigidas a impedir toda influencia en la toma de decisiones pertenecen también a esta categoría. Si bien tal organismo independiente debe disponer de sus propios órganos y contar con recursos suficientes para llevar a cabo eficazmente su misión,⁷ un presupuesto separado como tal no resulte necesario.⁸

38. Por lo que se refiere a la *estructura jurídica*, el organismo de investigación debe contar con personalidad jurídica propia.⁹ No puede ser un simple departamento (dependiente) dentro de una estructura más amplia perteneciente a una parte interesada con un potencial conflicto de intereses.

39. En lo tocante a la *capacidad decisoria*, este aspecto de la independencia implica que el organismo pueda adoptar decisiones libremente, sin interferencias externas. Supone la existencia de garantías de imparcialidad en la toma de decisiones.

40. En segundo lugar, el contexto y el objetivo global de estos tres aspectos de la independencia, revelan la necesidad de que los organismos de investigación dispongan de la capacidad de llevar a cabo sus investigaciones y de elaborar recomendaciones de seguridad a resguardo de interferencias de cualquier entidad que pueda estar interesada en que no se hagan públicas las verdaderas causas de los accidentes.

41. Por tanto, es evidente que, de interpretarse a la luz de las funciones de dicho organismo, la investigación que contempla la Directiva es una investigación de índole técnica y administrativa. No atribuye responsabilidades, ya que, conforme se afirma en el considerando 24, esa tarea correspondería a la investigación judicial. Ello no debe, sin embargo, ocultar la importancia que dicha investigación aparentemente «técnica» puede tener en realidad. Precisamente por tratarse de un peritaje técnico, una opinión sobre las causas de los accidentes e incidentes ferroviarios, una vez conformada y formulada, tendrá un peso considerable. Si a ello se le une su cometido de realizar, además, recomendaciones para el futuro, a fin de evitar la reiteración de este tipo de accidentes o incidentes, parece que el organismo de investigación debe disfrutar de un relativamente amplio grado de independencia frente a todas las entidades que tengan intereses que pudieran entrar en conflicto con sus labores de investigación.

⁷ Véase, por analogía, la sentencia de 18 de abril de 2013, Comisión/Francia (C-625/10, EU:C:2013:243), apartado 51, en relación con la independencia en su organización, estructura jurídica y capacidad decisoria del organismo de adjudicación en su relación con las empresas ferroviarias en virtud de la Directiva 2001/14.

⁸ Véase, por ejemplo, la sentencia de 16 de octubre de 2012, Comisión/Austria (C-614/10, EU:C:2012:631), apartado 58. A este respecto, ha de precisarse que el legislador de la Unión incluye expresamente disposiciones para líneas presupuestarias específicas si así se desea. Véase, por ejemplo, por lo que se refiere al Supervisor Europeo de Protección de Datos, el artículo 43, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO 2001, L 8, p. 1).

⁹ Véanse, en este sentido, las sentencias de 28 de febrero de 2013, Comisión/Austria (C-555/10, EU:C:2013:115), apartado 55, y de 18 de abril de 2013, Comisión/Francia (C-625/10, EU:C:2013:243), apartado 51.

42. En tercer lugar, debe tenerse en cuenta un contexto más amplio (o el argumento sistemático). La interpretación de la segunda frase del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria podría hacerse a la luz de los demás instrumentos jurídicos de Derecho derivado de la Unión que regulen organismos similares con funciones similares.

43. Las partes en el presente procedimiento, así como anteriores puntos de las presentes conclusiones, se han remitido a diversos regímenes regulatorios paralelos. Sin embargo, debe reconocerse que, más allá de la interpretación de conceptos generales, las analogías de mayor calado con estos regímenes reglamentarios resultan de una utilidad limitada para el presente asunto por una sencilla razón: los regímenes regulatorios y las funciones concretas de la autoridad en cuestión difieren entre sí, a veces de forma considerable.

44. *Dentro de una misma área*, las garantías de independencia son, necesariamente, distintas. Por ejemplo, al margen de los organismos de investigación, tomando otra entidad administrativa competente en el sector ferroviario, el organismo regulador nacional deberá ser funcionalmente independiente de toda autoridad competente que participe en la adjudicación de un contrato de servicio público. Será una autoridad autónoma jurídicamente distinta e independiente de cualquier otra entidad pública o privada en el plano organizativo, funcional, jerárquico y de toma de decisiones. Asimismo será, en términos menos estrictos, independiente de todo administrador de infraestructuras, organismo de cánones, organismo adjudicador y candidato en el plano de la organización, de las decisiones financieras, de la estructura legal y de la toma de decisiones.¹⁰

45. Más allá del sector ferroviario, la más estrecha analogía que cabe hacer es quizá con *otras autoridades administrativas que investigan los accidentes relacionados con el transporte*. A pesar de tratarse de medios de transporte distintos, podría decirse que dichas autoridades comparten unos mismos objetivos y funciones. Por lo tanto, tal vez debieran redactarse tanto su regulación como los requisitos relativos a su independencia en términos análogos y tener un mismo alcance.

46. Sin embargo, no parece ser el caso. Por lo que se refiere a las autoridades encargadas de las investigaciones en la *aviación civil*, el Reglamento (UE) n.º 996/2010¹¹ parece estar estructurado de manera diferente. Por una parte, dichas autoridades deben «poder llevar a cabo sus investigaciones de forma totalmente independiente»¹² y «dispondrá de un presupuesto que le permita desempeñar sus funciones».¹³ Por otra, el artículo 4, apartado 2, del mismo Reglamento exige únicamente la independencia desde el punto de vista funcional, respecto de una serie de entidades. A continuación, por lo que se refiere al organismo de investigación de accidentes en el sector del *transporte marítimo*, se desprende del artículo 8, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2009/18/CE¹⁴ que será «independiente en su organización, estructura jurídica y toma de decisiones respecto de terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se le haya encomendado».

47. Pese a que en abstracto ciertamente surgen algunos temas en común, las diferencias textuales y sistémicas entre los distintos regímenes individuales no permiten una verdadera formulación de unas normas comunes.

10 Artículo 55, 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 (texto refundido) (DO 2012, L 343, p. 32).

11 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE (DO 2010, L 295, p. 35).

12 Considerando 15.

13 Artículo 4, apartado 6, letra d), del Reglamento n.º 996/2010.

14 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo y se modifican las Directivas 1999/35/CE del Consejo y 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2009, L 131, p. 114).

48. Por último, en el extremo exterior del espectro sistémico se halla la jurisprudencia que más a menudo se ha invocado en el contexto del presente caso y que guarda relación con la independencia de autoridades de protección de datos. Ello se explica por razones prácticas, dado que el Tribunal de Justicia ha tenido ya ocasión de abordar estas cuestiones en el contexto de la Directiva 95/46/CE.¹⁵ En lo que se refiere a las garantías efectivas, y al nivel exacto de las mismas, el citado instrumento y la jurisprudencia que lo ha interpretado podrían, en todo caso, emplearse para poner de manifiesto no la analogía, sino el contraste (por ejemplo, destacando los límites que no habría querido rebasar el legislador de la Unión) con la Directiva de seguridad ferroviaria.

49. A diferencia de la Directiva sobre seguridad ferroviaria, el Reglamento general de protección de datos,¹⁶ que sustituirá a la Directiva 95/46, prevé la «total independencia» de las autoridades de control.¹⁷ Según el Reglamento, esta implica que dicha autoridad de control disponga de su «propio personal [...] sujeto a la autoridad exclusiva del miembro o miembros de la autoridad de control interesada»¹⁸ y de «un presupuesto anual, público e independiente».¹⁹ Además, el artículo 53 regula de forma expresa las condiciones para el nombramiento y finalización del mandato de los miembros de las autoridades de control de modo que se garantice su independencia. Por lo tanto, es evidente que dicho Reglamento contiene requisitos precisos y elevados estándares en relación con los requisitos de independencia que, sin duda, van más allá de las establecidas en la Directiva de seguridad ferroviaria.

50. A la luz de lo anteriormente expuesto, se desprende que la segunda frase del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria exige que el organismo de investigación sea independiente de tres maneras: en términos de organización, estructura jurídica y capacidad decisoria. Por otra parte, esas tres dimensiones de la independencia deben examinarse en su contexto, teniendo en cuenta el objetivo que la así postulada independencia del organismo de investigación en teoría pretende proteger: la capacidad de los organismos de investigación de llevar a cabo sus investigaciones y elaborar sus recomendaciones de seguridad a resguardo de toda interferencia por parte de entidades entre cuyos intereses podría no estar la revelación de las verdaderas causas de los accidentes.

51. Una vez esbozados qué tipo o qué grado de independencia exige el artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria, abordaré a continuación la segunda variable de la segunda frase del artículo 21, apartado 1: independencia ¿respecto de quién, exactamente?

C. Independencia ¿respecto de quién?

52. El artículo 21, apartado 1, segunda frase, de la Directiva de seguridad ferroviaria enumera una serie de entidades respecto de las que el organismo de investigación será independiente, en su organización, estructura jurídica y capacidad decisoria, que son cualquier administrador de la infraestructura, empresa ferroviaria, organismo de tarificación, organismo de adjudicación y organismo notificado y cualquier parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación.

¹⁵ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO 1995, L 281, p. 31). Véanse las sentencias de 9 de marzo de 2010, Comisión/Alemania (C-518/07, EU:C:2010:125), apartados 18 a 30, y de 16 de octubre de 2012, Comisión/Austria (C-614/10, EU:C:2012:631), apartados 41 a 66.

¹⁶ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1).

¹⁷ Artículo 52, apartado 1, del Reglamento n.º 2016/679.

¹⁸ Artículo 52, apartado 5, del Reglamento n.º 2016/679.

¹⁹ Artículo 52, apartado 6, del Reglamento n.º 2016/679.

53. Hay una diferencia evidente en el tipo de entidades enumeradas. En primer lugar, están las *entidades específicas*: administradores de la infraestructura, empresas ferroviarias, organismos de tarificación, organismos de adjudicación y organismos notificados. Y, en segundo lugar, una *categoría residual*, que incluye cualquier parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación.

54. Cabe deducir lógicamente que, con respecto a las entidades mencionadas de forma específica, el legislador contempló específicamente la posibilidad de que surgiesen conflictos de intereses debido a la naturaleza intrínsecamente diferente y opuesta de dichas entidades, atendiendo a sus funciones. Por consiguiente, en tanto en cuanto el organismo de investigación no sea independiente (o dependa *directamente*) de cualquiera de las entidades mencionadas, y en relación con los tres aspectos de la independencia indicados, se incumplirá el artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria.

55. Por el contrario, la categoría residual se interpreta de manera diferente. Por una parte, se trata de una categoría abierta, es decir, *cualquier* parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto. Por otra, tales conflictos de intereses deberán establecerse claramente en cada caso concreto, también en relación con los tres aspectos de la independencia que figuran en la segunda frase del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria.

56. En mi opinión, esta categoría residual de cualquier parte con un potencial conflicto de intereses abarca también las situaciones de dependencia *indirecta* o influencia mediatizada, incluidas aquellas en que el organismo de investigación no es, formalmente hablando, directamente dependiente de las entidades expresamente mencionadas, pero en las que una o varias de dichas entidades (o de otro tipo) dependen efectivamente, al igual que el organismo de investigación, de otro tercero. En tal caso, esa otra entidad pasa a ser una parte cuyos intereses no ya solo pudieran entrar en conflicto, sino, más bien, ser intrínseca y estructuralmente antagónicos respecto del cometido confiado al organismo de investigación.

57. Teniendo en cuenta que la investigación de accidentes e incidentes ferroviarios muy probablemente concernirá a los administradores de la infraestructura o a las empresas ferroviarias, es primordial que el organismo de investigación sea independiente de estos agentes en particular, de modo tal que no haya interferencias en las labores del organismo de investigación. Tal como se indica en el considerando 24, «la investigación sobre la seguridad [...] debe llevarla a cabo un organismo permanente, independiente de las partes implicadas en el sector ferroviario. El organismo debe funcionar de tal modo que evite cualquier conflicto de intereses y cualquier posible implicación en las causas de los sucesos que se están investigando». Por consiguiente, y teniendo en consideración la importancia de sus cometidos, y su responsabilidad pública,²⁰ el organismo de investigación debe poder llevar a cabo sus funciones de manera independiente, sin riesgo de presiones directas *ni* indirectas por parte de cualesquiera otras partes implicadas del sistema ferroviario.

58. La última cuestión general que queda pendiente es si cabe incluir a una autoridad pública como, por ejemplo, un ministro, en la categoría de «cualquier parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación».

59. Tanto de la redacción como de la génesis y el contexto más amplio del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria resulta evidente que *no se exige*, en general, y de forma abstracta, que el organismo de investigación deba ser independiente respecto de las autoridades públicas *como tales*.

²⁰ Considerando 23, reproducido en el punto 3 de las presentes conclusiones.

60. Ciertamente, en la lista que contiene el artículo 21, apartado 1, no se mencionan tales autoridades públicas.²¹ Una vez más se aprecia la diferencia existente con otros instrumentos de Derecho derivado de la UE que estimaron la necesidad de establecer expresamente²² dicha inequívoca y estructural separación en sus respectivos contextos, tal como sucede, por ejemplo, con la Directiva 95/46 que exige la «total independencia» de las autoridades de control.²³ Este concepto ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en el sentido de exigir que dichas autoridades estén «a resguardo de toda influencia externa, *incluida la ejercida directa o indirectamente por el Estado o por los Länder*, y no solamente de la de los organismos sujetos a control».²⁴ Sin embargo, una vez más, la Directiva de seguridad ferroviaria parece operar en un contexto distinto.²⁵

61. De ello se desprende que no cabe interpretar el artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria en el sentido de que exige *directamente* que el organismo de investigación sea independiente del poder ejecutivo o de cualquier otra autoridad pública *como tal*.

62. Sin embargo, esta autoridad pública puede sin duda incluirse en la categoría de «parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación», dependiendo de la circunstancias fácticas de cada caso. Tal conflicto de intereses se dará de forma inherente en caso de que una autoridad pública ejerza un control efectivo sobre una o incluso varias entidades de las mencionadas expresamente en la segunda frase del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria, como los administradores de la infraestructura y las empresas ferroviarias.

63. Cabría añadir que la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Comisión/Italia,²⁶ invocada por la República de Polonia en el presente procedimiento, no obsta a esta conclusión.

64. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la Comisión no había podido demostrar que el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2001/14/CE, que exige que el organismo regulador sea independiente de varios agentes del sistema ferroviario,²⁷ incluía, asimismo, la independencia *indirecta* del organismo regulador respecto de la empresa ferroviaria, a través del Ministro, puesto que la compañía italiana de ferrocarriles era propiedad del Estado.²⁸

65. Dicha conclusión no parece ser pertinente ni en el presente caso ni para la interpretación de los requisitos del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria. Sin entrar siquiera a debatir las diferencias sistémicas o funcionales entre un organismo regulador y un organismo de investigación, que pone de relieve además el hecho de que cada uno de ellos procede de un instrumento legislativo distinto (y operan en un contexto legislativo diferente), basta esbozar dos diferencias textuales significativas. En primer lugar, a diferencia del artículo 30 de la Directiva

21 Lo mismo sucede con la propuesta inicial de la Comisión COM(2002) 21 final.

22 Véase, por ejemplo, el artículo 55, apartado 1, segunda frase, de la Directiva 2012/34 en relación con el organismo regulador del sector ferroviario.

23 Artículo 28, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 95/46.

24 Véase la sentencia de 9 de marzo de 2010, Comisión/Alemania (C-518/07, EU:C:2010:125), apartado 25. El subrayado es mío. Parece ser que este requisito ya ha sido codificado *in extenso* en el artículo 52, apartado 2, del Reglamento general de protección de datos.

25 Tal como se ha señalado en los puntos 48 a 49 de las presentes conclusiones.

26 Sentencia de 3 de octubre de 2013 (C-369/11, EU:C:2013:636).

27 Con arreglo al artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2001/14, «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. Además, deberá ser funcionalmente independiente de toda autoridad competente que participe en la adjudicación de un contrato de servicio público. 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». El subrayado es mío.

28 Sentencia de 3 de octubre de 2013, Comisión/Italia, (C-369/11, EU:C:2013:636), apartados 61 y ss.

2001/14, el artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria no contempla de manera expresa la posibilidad de que el organismo en cuestión sea el propio Ministro. En segundo lugar, esta última incluye además una categoría residual, «terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación», lo que no es el caso de la Directiva 2001/14.

66. En definitiva, pese a que no figura expresamente mencionado en la segunda frase del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria, una autoridad pública como es un ministro puede ser, en función del contexto fáctico, una parte cuyos intereses pueden entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación. De ser este efectivamente el caso, deberá garantizarse que el organismo de investigación sea independiente en su organización, estructura jurídica y capacidad decisoria respecto de dicha autoridad pública.

D. Aplicación al presente caso

67. Si se aplica el marco de análisis expuesto a los hechos del presente caso, resulta que la República de Polonia no ha cumplido los requisitos que dimanaban del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria. El organismo de investigación polaco, la PKBWK, no es independiente del ministro competente en materia de transportes en su estructura jurídica, organización y capacidad decisoria.

1. ¿Dependencia directa o indirecta?

68. Tal como se desprende de las observaciones escritas, y como ya se confirmó en la vista, el Estado polaco es propietario tanto del administrador de la infraestructura como de la empresa ferroviaria. La Comisión sostuvo que la Hacienda Pública, representada por el ministerio competente en materia de transportes, posee el 100 % del holding PKP S.A., que engloba a varias sociedades, entre ellas la empresa ferroviaria. Además, el Estado posee también el 85,90 % de las acciones del administrador de la infraestructura (PKP PLK SA). Ninguna de estas dos afirmaciones fue refutada por la República de Polonia. Así pues, el Ministro controla tanto al administrador de la infraestructura como a la empresa ferroviaria.

69. La Comisión señaló, también de forma acertada, que semejante situación crea las condiciones para que se produzca un conflicto de intereses en el seno del Ministerio: el Ministro tendrá necesariamente intereses intrínsecos en las operaciones y en los resultados empresariales del administrador de la infraestructura y, en el contexto de la investigación de accidentes, de la empresa ferroviaria.

70. De este modo, el Ministro pasa a ser una «parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación» en el sentido del artículo 21, apartado 1, segunda frase, de la Directiva de seguridad ferroviaria. En consecuencia, para poder cumplir los requisitos de dicha disposición, el organismo de investigación debe ser independiente del Ministro en su organización, estructura jurídica y capacidad decisoria.

71. En aras de la exhaustividad y la claridad, es preciso añadir que la articulación exacta de la argumentación de la Comisión es ligeramente distinta. La Comisión sostiene que el organismo de investigación no es independiente del administrador de la infraestructura (indirectamente, a través del Ministro). Así pues, la Comisión identifica una relación de *dependencia indirecta* entre el organismo de investigación y una de las entidades mencionadas en la Directiva, a saber, el administrador de la infraestructura, aunque sin señalar al Ministro como parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación.

72. Este planteamiento podría resultar admisible. No obstante, parece un tanto enrevesado desde el punto de vista de la interpretación lógica de la segunda frase del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria.²⁹ No acierto a ver la necesidad de dar este rodeo argumental invocando los vínculos *indirectos* entre el organismo de investigación y el administrador de la infraestructura, pudiendo ir directamente a la esencia misma del problema, esto es, apuntando a los vínculos *directos* que contempla —y que, además, prohíbe expresamente— dicha disposición entre el organismo de investigación y cualquier parte que tenga un conflicto de intereses.

73. En cualquier caso, es indiscutible que la Comisión reprocha a la República de Polonia haber infringido el artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria habida cuenta del marco jurídico y fáctico de la legislación polaca y de las funciones que se atribuyen al ministro competente en materia de transportes. Cómo calificar exactamente esta situación dentro de las categorías de la (atinadamente invocada) disposición del Derecho de la Unión es una cuestión jurídica que corresponde al Tribunal de Justicia.

2. Elementos determinantes de la dependencia o independencia

a) Estructura jurídica

74. Es pacífico que la PKBWK forma parte integrante del Ministerio. Carece de personalidad jurídica. Como ha señalado la República de Polonia en la vista, sus competencias dimanarían formalmente del Ministro. Por tanto, es evidente que la PKBWK, en calidad de simple departamento del Ministerio, no es independiente del Ministro en su estructura jurídica.

b) Organización

75. La Comisión sostiene que la PKBWK tampoco es independiente en cuanto a su organización, y ello por tres principales motivos: en primer lugar, las normas relativas al nombramiento y revocación de sus miembros dejan demasiado margen de discreción al Ministro; en segundo lugar, la PKBWK no puede decidir sobre su propio reglamento interno y, en tercer lugar, depende del Ministro en lo que a recursos humanos y financieros concierne.

76. En primer término, la Comisión alega que las condiciones de nombramiento y destitución de los miembros de la PKBWK no garantizan suficientemente su independencia respecto del Ministro. Sostiene que la legislación polaca no ha establecido unos criterios básicos para la designación del Director o de sus miembros permanentes o no permanentes. Esa institución afirma que los miembros permanentes pueden incluso ser representantes del administrador de la infraestructura o de la empresa ferroviaria. Además, el Ministro dispone de facultades ilimitadas para destituir al Director de la PKBWK.

77. La República de Polonia no pudo refutar dichas alegaciones durante el procedimiento.

78. El artículo 28 *bis*, apartado 6, de la Ley del transporte por ferrocarril dispone que corresponderá al Ministro nombrar y destituir al Director de la PKBWK. En virtud del artículo 28 *bis*, apartados 7 y 8, el Ministro de Transportes nombra y destituye al Director Adjunto, al Secretario y a los miembros de la PKBWK a solicitud o a propuesta del Director. Por otra parte, como se desprende del artículo 28 *bis*, apartado 4, los miembros no permanentes de la PKBWK son elegidos por el Director, aunque a partir de una lista que fija el Ministro.

²⁹ Como ya se ha señalado en los puntos 52 a 66 de las presentes conclusiones.

79. En consecuencia, de estas disposiciones nacionales se desprende que el Ministro desempeña un papel central en el nombramiento y la destitución de los miembros de la PKBWK. Nombra a todos los miembros permanentes y, en el caso de los no permanentes, éstos se escogen a partir de una lista que él mismo establece. Resulta irrelevante que, como alega la República de Polonia, la lista de miembros no permanentes la elabore en la práctica realmente el Director de la PKBWK. A pesar incluso de que ello pueda ser así en la práctica, el artículo 28 *bis*, apartado 4, de la Ley del transporte por ferrocarril establece sin embargo de forma inequívoca que se trata de una lista que proporciona el Ministro. El hecho de que al Director Adjunto, al Secretario y a los miembros «ordinarios» de la PKBWK los nombre el Ministro a solicitud o a propuesta del Director no restringe de forma significativa la facultad discrecional de éste, teniendo en cuenta que el propio Director es nombrado, y puede ser destituido, por el Ministro.

80. Esta facultad discrecional parece ser más amplia incluso si se tiene en cuenta la ausencia de condiciones detalladas en lo tocante a la designación de miembros por lo que la titulación se refiere. Excepción hecha de las condiciones generales que establece el artículo 28 *bis*, apartado 10, de la Ley del transporte por ferrocarril,³⁰ la legislación nacional no dispone otros criterios sobre la aptitud de los miembros. Por otra parte, la disposición nacional en cuestión³¹ que prohíbe la designación de personas que estén empleadas por agencias cuya infraestructura ferroviaria, trabajadores o vehículos hubiesen estado implicados en el accidente o incidente solo se aplica formalmente a los miembros no permanentes, y no en el caso de los permanentes.

81. Por lo que se refiere a la conclusión del mandato de los miembros de la PKBWK, según el artículo 28 *bis*, apartado 11, son tres los supuestos en los que se pierde la condición de miembro de la PKBWK: fallecimiento, dimisión o incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 28 *bis*, apartado 10. No obstante, no queda claro si el artículo 28 *bis*, apartado 11, es exhaustivo, ya que los apartados 6 a 9 del artículo 28 *bis* prevén la destitución de los miembros de la PKBWK por parte del Ministro. Ciertamente es que únicamente al Director puede destituirlo directamente el Ministro. En el caso de los demás miembros, podrán ser apartados de sus cargos por el Ministro a petición o a propuesta del Director de la PKBWK.

82. La redacción de estas disposiciones no permite comprender si el Ministro puede destituir libremente en la práctica a los miembros de la PKBWK, o si las solicitudes o propuestas presentadas a tal fin por el Director son vinculantes para aquel. Sin embargo, en lo que a las garantías de independencia de la PKBWK y sus miembros atañe, esta es, en realidad, una falsa cuestión, ya que si el Ministro tiene la facultad de destituir al Director en cualquier momento y a su discreción, ¿cómo podría esta persona proporcionar garantías sistémicas —ya sea no efectuando la propuesta en cuestión o denegando su consentimiento— contra la destitución (o no destitución) de otros miembros de la PKBWK?

83. En segundo término, por lo que respecta al reglamento interno, la Comisión sostuvo que es el Ministro quien configura de forma decisiva la organización de la PKBWK mediante la adopción de dicho reglamento. Aunque la República de Polonia alegó en la vista que el reglamento lo elabora el propio organismo de investigación, no es menos cierto que, según el artículo 28 *quinquies*, apartado 4, de la Ley del transporte por ferrocarril, corresponde también al Ministro fijar, mediante orden ministerial, el estatuto por el que se rigen las actividades y la estructura organizativa de la PKBWK.

³⁰ Punto 9 de las presentes conclusiones.

³¹ Artículo 28 *bis*, apartado 15, de la Ley del transporte por ferrocarril.

84. En tercer término, de las disposiciones en materia de recursos financieros y humanos surgen algunas dudas más en cuanto a la independencia organizativa de la PKBWK. La Comisión subraya que carecer de recursos propios impide a la PKBWK llevar a cabo su cometido. La obligación de tener que solicitar de forma sistemática recursos financieros o humanos limitaría en gran medida su independencia organizativa respecto del Ministro.

85. No creo que sea necesario abordar en el presente caso la cuestión de la independencia presupuestaria.³² La Comisión no planteó en su recurso ante este Tribunal el incumplimiento por parte de la República de Polonia del artículo 21, apartado 2, de la Directiva de seguridad ferroviaria, el cual dispone que se dotará al organismo de investigación de los recursos suficientes al efecto de realizar sus cometidos con independencia. Aunque cabría aducir que dicha obligación se incluye también en el concepto de independencia organizativa en el sentido del artículo 21, apartado 1, me inclino por considerar que los dos últimos puntos tratados en esta sección bastan ya para demostrar que la PKBWK no es independiente, en su organización, respecto del Ministro.

c) Capacidad decisoria

86. Por último, la Comisión alega que la PKBWK carece de independencia en cuanto a su capacidad decisoria respecto del Ministro, ya que no actúa en su propio nombre, sino en nombre del Ministro. En consecuencia, no dispone de capacidad de tomar decisiones por sí misma. Según sostiene la Comisión, todas las medidas adoptadas por la PKBWK deben recibir la autorización previa y ser firmadas por el Ministro, lo que entraña riesgos para la independencia del organismo de investigación frente a éste.

87. Si bien no comparto necesariamente todas las críticas formuladas por la Comisión, es evidente que existen elementos problemáticos en el marco legislativo nacional vigente que se traducen en una falta de independencia decisoria.

88. Como se desprende del artículo 28 *bis*, apartado 2, de la Ley del transporte por ferrocarril, la PKWK ejercerá sus actividades en nombre del Ministro. Esta formulación bien podría interpretarse en el sentido de que el Ministro adopta él mismo las resoluciones. La práctica vigente podría ser, como defiende la República de Polonia, que el Ministro no influye ni participa de forma efectiva en el proceso de toma de decisiones, y que son únicamente los miembros de la PKBWK quienes adoptan resoluciones. Sin embargo, la formulación del apartado 2 del artículo 28 *bis* sugiere lo contrario.

89. Y, lo que es acaso más importante, tal como se puso de manifiesto en la vista, la publicación de las resoluciones de la PKBWK en el Diario Oficial del Ministerio únicamente puede llevarse a cabo tras la firma de dicho documento por el Ministro, quien, por tanto, quizá no participa en sentido estricto en el proceso de toma de decisiones, pero sí lo hace ciertamente en la divulgación de las resoluciones. El posterior debate, también abordado en la vista, acerca de en qué medida tal firma constituye una «mera formalidad» y de si, hipotéticamente, el Ministro podría negarse a firmar y, por tanto, impedir la publicación, no puede ocultar la importancia de este hecho: como ya se ha mencionado en varias ocasiones, la transparencia de la información y la publicidad, incluida la libre difusión de los posibles resultados a los interesados, constituye un elemento clave para la independencia de la función de investigación, previsto expresamente por la Directiva de seguridad ferroviaria.³³ Dicho de otro modo, quien controla la divulgación de la información es quien posee la información.

³² Como se ha mencionado en el punto 37 de las presentes conclusiones, en general, los organismos de investigación deben poder dotarse de recursos suficientes. Sin ellos, claro está, se complica poder llevar a cabo las pertinentes investigaciones. Si, y en qué medida, ello a su vez requiere un presupuesto separado, y de qué modo debe elaborarse y aprobarse tal presupuesto es ya otra cuestión distinta.

³³ Véase el considerando 23 (citado en el punto 3 de las presentes conclusiones) y el artículo 23, apartado 2, de la Directiva de seguridad ferroviaria.

90. Por último, las disposiciones, como alega la República de Polonia, del artículo 28 *bis*, apartado 1, de la Ley del transporte por ferrocarril, que establece que la PKBWK llevará a cabo sus actividades de forma independiente y de su artículo 28 *bis*, apartado 14, según el cual «los miembros de la PKBWK [...] no estarán vinculados por instrucción alguna en cuanto al contenido de las decisiones que aprueben», son sin duda disposiciones loables y adecuadas. Sin embargo, consideradas en su contexto, y frente al resto de elementos problemáticos del marco jurídico nacional abordados en esta sección, los cuales sin duda incumplen los requisitos previstos en el artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria, no bastan para subsanar dichas deficiencias en cuanto a la independencia en la organización, estructura jurídica y capacidad decisoria.

3. Conclusión

91. De las razones expuestas cabe deducir que la combinación de todos los factores individuales abordados permite concluir que la PKBWK funciona en la práctica como un simple departamento del ministerio competente en materia de transportes, y no como un organismo independiente en el sentido de la segunda frase del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria. Por lo tanto, la PKBWK no dispone de los elementos necesarios de independencia exigidos en dicha disposición.

92. En consecuencia, sugiero al Tribunal de Justicia que declare que la República de Polonia, al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar la independencia del organismo de investigación frente al ministro competente en materia de transportes, que controla al administrador de la infraestructura y a la empresa ferroviaria, y que es por tanto una parte cuyos intereses pueden entrar en conflicto con el cometido del organismo de investigación, ha incumplido las obligaciones que se derivan del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria.

93. Es preciso formular dos últimas observaciones.

94. En primer lugar, y tal como se ha puesto de manifiesto inequívocamente en los apartados precedentes de las presentes conclusiones, las circunstancias específicas del presente caso se caracterizan por una situación en la que el organismo de investigación forma parte integrante de un Ministerio que, al mismo tiempo, controla también al administrador de la infraestructura y a la empresa ferroviaria. De este modo, pocas, de haberlas, son las consecuencias que cabe extraer de esta peculiar «trinidad funcional» dentro de un único y mismo organismo público en el caso de situaciones en las que el Ministro no tenga tales vínculos estrechos con el administrador de la infraestructura (y con la empresa ferroviaria). En primer lugar, de no existir vínculos similares o ninguna conexión en absoluto, el Ministro *per se* difícilmente podría ser considerado «parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido confiado al organismo de investigación» en el sentido del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria.

95. En segundo lugar, un denominador común, que hace de hilo conductor en todo este caso y, en particular, en la defensa esgrimida por la República de Polonia como respuesta a la falta de garantías de independencia de la PKBWK, podría parafrasearse, de forma algo simplificada, del modo siguiente: «sí, en efecto, la legislación nacional en cuestión así lo afirma; pero, en la práctica, se cumple en realidad de otra manera distinta; de hecho, cumple los requisitos de la Directiva [...]».³⁴

96. La respuesta a semejante argumento es doble: específica y general. Por lo que atañe al procedimiento de infracción previsto en el artículo 258 TFUE y, más concretamente, en lo relativo a los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia por incumplimiento de obligaciones en virtud de los Tratados que afectan a las garantías de independencia institucional de las autoridades administrativas, ha quedado establecido sin lugar a dudas que no es suficiente una transposición de

³⁴ Véanse, en particular, los puntos 19, 20, 79, 83 y 88 de las presentes conclusiones.

tales garantías mediante una simple práctica administrativa.³⁵ Sin negar la importancia de tales prácticas, deberán existir, además, disposiciones legislativas o reglamentarias claras y visibles previas que garanticen la obtención tanto del tipo como del nivel de independencia que exige la Unión Europea.

97. Esta respuesta específica está, en un nivel más sistémico, en plena consonancia con la concepción general de garantías de independencia institucional. Tales garantías no pueden, por definición, depender de la voluntad y buena conducta de los agentes individuales y la práctica administrativa de turno. Se supone que deben integrarse de forma clara y explícita en la estructura legislativa y operar con independencia de la identidad y las intenciones de los agentes y partes implicadas en cada caso.

98. Sin que ello suponga subestimar en modo alguno la efectiva aplicación de la ley en la práctica institucional ni la capital importancia de la necesidad de interiorizar la noción de independencia por parte de los respectivos agentes y partes implicadas, la correcta transposición de tales garantías de independencia, ciertamente, no puede limitarse a que sucedan, *sin más*, ciertas cosas (positivas) en la práctica. Una transposición correcta debe garantizar que, debido a la configuración institucional y salvaguardias existentes, determinadas cosas (menos positivas) *no pueden* suceder.

V. Costas

99. Por lo que se refiere al motivo correspondiente al incumplimiento del artículo 21, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria, con arreglo al artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República de Polonia, y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

100. En lo que atañe al motivo derivado del incumplimiento del artículo 16, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria, los apartados 1 y 2 del artículo 141 del Reglamento de Procedimiento estipulan que la parte que desista será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte en sus observaciones sobre el desistimiento. No obstante, a petición de la parte que desista, la otra parte cargará con las costas, si se estimase que la actitud de esta última lo justifica.

101. Sin pronunciarme, siquiera de forma indirecta, sobre si la República de Polonia ha respetado el artículo 16, apartado 1, de la Directiva de seguridad ferroviaria, no deja de ser cierto que la República de Polonia únicamente modificó su legislación, y lo notificó a la Comisión, una vez esta interpuso recurso ante este Tribunal. Con semejante (in)acción, la República de Polonia no ha dejado, por tanto, otra opción a la Comisión que invocar también este segundo motivo. Dado que en su escrito de réplica en el que comunicaba el desistimiento en este motivo la Comisión solicitó asimismo la condena en costas, parece, en efecto, justificado que la República de Polonia también soporte las costas relativas a dicho motivo.

³⁵ Véanse las sentencias de 10 de mayo de 2007, Comisión/Austria (C-508/04, EU:C:2007:274), apartado 80 y la jurisprudencia citada, y de 15 de marzo de 2012, Comisión/Polonia (C-46/11, no publicada, EU:C:2012:146), apartado 28: «las meras prácticas administrativas, modificables por su propia naturaleza al arbitrio de las autoridades y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas del cumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en el marco de la adaptación del Derecho interno a una Directiva».

VI. Conclusión

102. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare que la República de Polonia, al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar la independencia del organismo de investigación frente al ministerio competente en materia de transportes, que controla al administrador de la infraestructura y a la empresa ferroviaria, y que es por tanto una parte cuyos intereses pueden entrar en conflicto con el cometido del organismo de investigación, ha incumplido las obligaciones que se derivan del artículo 21, apartado 1, de la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad.
- 2) Condene en costas a la República de Polonia.