



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima)

de 12 de noviembre de 2020 \*

«Incumplimiento de Estado — Directiva 2007/59/CE — Certificación de los maquinistas — Artículo 3, letra a) — Autoridad nacional competente — Directiva 2004/49/CE — Artículo 16, apartado 1 — Autoridad responsable de la seguridad — Designación de varias autoridades»

En el asunto C-796/19,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 29 de octubre de 2019,

**Comisión Europea**, representada por el Sr. W. Mölls y la Sra. C. Vrignon, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

**República de Austria**, representada por la Sra. J. Schmoll y el Sr. A. Posch, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por el Sr. M. Ilešič (Ponente), Presidente de Sala, y los Sres. C. Lycourgos e I. Jarukaitis, Jueces;

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

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, letra a), de la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre la

\* Lengua de procedimiento: alemán.

certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad (DO 2007, L 315, p. 51), al designar como «autoridad competente», a efectos de esta Directiva, a una autoridad distinta de la autoridad responsable de la seguridad a la que se refiere el artículo 16 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 (Directiva de seguridad ferroviaria) (DO 2004, L 164, p. 44; corrección de errores en DO 2004, L 220, p. 16).

## Marco jurídico

### *Derecho de la Unión*

#### *Directiva 2004/49*

2 Según los considerandos 13 y 22 de la Directiva 2004/49:

«(13) Para cumplir sus deberes y responsabilidades, los administradores de la infraestructura y las empresas ferroviarias deben aplicar un sistema de gestión de la seguridad que cumpla los requisitos comunitarios y conste de elementos comunes. La información sobre la seguridad y la puesta en práctica del sistema de gestión de la seguridad deben presentarse a la autoridad responsable de la seguridad del Estado miembro interesado.

[...]

(22) Dentro del nuevo marco normativo común en materia de seguridad ferroviaria es necesario establecer en todos los Estados miembros autoridades nacionales responsables de la seguridad encargadas de regular y supervisar la seguridad ferroviaria. Para facilitar su cooperación a nivel comunitario deben asignárseles las mismas tareas y responsabilidades mínimas. Las autoridades nacionales responsables de la seguridad deben disponer de un alto grado de autonomía y ejecutar sus tareas de manera abierta y no discriminatoria para que puedan contribuir a la creación de un sistema ferroviario único europeo y cooperar para coordinar sus criterios decisorios, en particular en lo que se refiere a la certificación de la seguridad de las empresas ferroviarias que efectúen servicios de transporte internacional.»

3 A tenor de su artículo 1, la Directiva 2004/49 «tiene por objeto garantizar el fomento y la mejora de la seguridad en los ferrocarriles comunitarios, así como la mejora del acceso al mercado a los servicios de transporte ferroviario mediante:

[...]

d) el establecimiento obligatorio en cada Estado miembro de una autoridad responsable en materia de seguridad y un organismo de investigación de accidentes e incidentes;

[...]».

4 El artículo 3 de esta Directiva, que lleva por título «Definiciones», dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se aplicarán las siguientes definiciones:

[...]

g) “autoridad responsable de la seguridad”: el organismo nacional encargado de las funciones relativas a la seguridad ferroviaria de conformidad con la presente Directiva o cualquier organismo binacional al que los Estados miembros hayan encomendado dichas funciones para garantizar un régimen unificado de seguridad en relación con la infraestructura transfronteriza especializada;

[...]».

5 El artículo 9, apartado 4, de dicha Directiva establece cuanto sigue:

«Todos los administradores de la infraestructura y las empresas ferroviarias presentarán a la autoridad responsable de la seguridad, antes del 30 de junio de cada año, un informe anual de seguridad relativo al año civil anterior. El informe de seguridad constará de los elementos siguientes:

- a) información sobre cómo se cumplen los objetivos de seguridad de la organización y los resultados de los planes de seguridad;
- b) la definición de indicadores nacionales de seguridad y de los [indicadores comunes de seguridad (ICS)] fijados en el anexo I, en la medida en que sean pertinentes para la organización que informe;
- c) los resultados de auditorías internas de la seguridad;
- d) observaciones respecto a las deficiencias y a los funcionamientos defectuosos de los servicios ferroviarios y de la gestión de la infraestructura que puedan revestir interés para la autoridad responsable de la seguridad.»

6 El artículo 10, apartados 3 y 4, de la misma Directiva tiene la siguiente redacción:

«3. La autoridad responsable de la seguridad del primer Estado miembro en que la empresa ferroviaria vaya a prestar servicios concederá la certificación de conformidad con el apartado 2.

La certificación concedida conforme al apartado 2 especificará el tipo y el alcance de los servicios ferroviarios cubiertos. El certificado a que se refiere la letra a) del apartado 2 será válido en toda la Comunidad para los servicios de transporte ferroviario equivalentes.

4. La autoridad responsable de la seguridad del Estado miembro en que la empresa ferroviaria tenga previsto prestar servicios de transporte ferroviario adicionales concederá la certificación nacional adicional necesaria de conformidad con la letra b) del apartado 2.»

7 El artículo 16 de la Directiva 2004/49, que lleva por título «Funciones», dispone, en su apartado 1, lo siguiente:

«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.»

8 El apartado 2 de este artículo 16 enumera las funciones mínimas asignadas a la autoridad responsable de la seguridad a la que se refiere el apartado 1 de dicho artículo.

- 9 Según el artículo 18 de esa Directiva, que lleva por título «Informe anual»:
- «Cada año, la autoridad responsable de la seguridad publicará un informe anual sobre sus actividades del año anterior y lo remitirá a la Agencia [Ferroviaria Europea] el 30 de septiembre a más tardar. El informe contendrá información sobre:
- a) la evolución de la seguridad ferroviaria, incluido, para cada Estado miembro, un inventario de los ICS recogidos en el anexo I;
- [...]».
- 10 El artículo 25 de la citada Directiva, que lleva por título «Recomendaciones de seguridad», establece cuanto sigue en sus apartados 2 y 3:
- «2. Las recomendaciones se dirigirán a la autoridad responsable de la seguridad y, si el carácter de la recomendación así lo hiciera necesario, a otros organismos o autoridades del Estado miembro o de otros Estados miembros. Los Estados miembros y sus autoridades responsables de la seguridad adoptarán las medidas necesarias para velar por que se tomen en debida consideración las recomendaciones de seguridad emitidas por los organismos de investigación y, en su caso, se actúe en consecuencia.
3. La autoridad responsable de la seguridad y otras autoridades u organismos o, cuando proceda, otros Estados miembros a los que se hayan formulado recomendaciones, informarán al menos una vez al año al organismo de investigación las medidas que adopten o proyecten adoptar a raíz de la recomendación.»
- 11 El anexo I de la misma Directiva establece los indicadores comunes de seguridad que las autoridades responsables de la seguridad deben notificar a la Comisión.

*Directiva 2007/59*

- 12 Según los considerandos 17 y 19 de la Directiva 2007/59:
- «(17) Para garantizar la uniformidad y transparencia necesarias, la Comunidad ha de definir un modelo único de certificación que acredite el cumplimiento de determinadas condiciones mínimas por parte de los maquinistas, así como sus cualificaciones profesionales y conocimientos lingüísticos, modelo que ha de ser objeto de reconocimiento mutuo entre los Estados miembros, encomendándose a las autoridades competentes de estos la responsabilidad de la expedición de la licencia básica, y a las empresas ferroviarias, la emisión de un certificado complementario armonizado.
- [...]
- (19) Todos los datos contenidos en las licencias, certificados complementarios armonizados y los registros de licencias y certificados complementarios armonizados deben ser utilizados por las autoridades nacionales de seguridad para facilitar la evaluación de la certificación del personal regulada en los artículos 10 y 11 de la Directiva 2004/49/CE, y acelerar la concesión de los certificados de seguridad previstos en esos artículos.»

13 A tenor del artículo 1 de la Directiva 2007/59:

«La presente Directiva establece las condiciones y procedimientos para la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes que circulan por el sistema ferroviario de la Comunidad. Fija también las tareas que incumben a las autoridades competentes de los Estados miembros, los maquinistas y otras partes del sector, en particular las empresas ferroviarias, los administradores de infraestructuras y los centros de formación.»

14 El artículo 3 de esta Directiva, que lleva por título «Definiciones», dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) “autoridad competente”: la autoridad responsable de la seguridad a que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2004/49/CE;

[...]».

15 Según el artículo 5 de la citada Directiva, que lleva por título «Medidas de lucha contra el fraude»:

«Las autoridades competentes y los organismos emisores adoptarán todas las disposiciones necesarias para evitar los riesgos de falsificación de licencias y certificados y de manipulación no autorizada del registro mencionado en el artículo 22.»

16 El artículo 19 de la Directiva 2007/59, que lleva por título «Tareas de la autoridad competente», establece en su apartado 1 cuanto sigue:

«La autoridad competente desempeñará las siguientes tareas de forma transparente y no discriminatoria:

a) expedir y actualizar licencias, así como suministrar duplicados, tal como se establece en los artículos 6 y 14;

b) garantizar la realización de exámenes y/o controles periódicos, tal como se establece en el artículo 16, apartado 1;

c) suspender y retirar licencias y notificar al organismo emisor las peticiones razonadas de suspensión de certificados, tal como se establece en el artículo 29;

[...]».

17 En el artículo 22 de esta Directiva se establecen diversas obligaciones que han de cumplir las autoridades competentes, en particular en materia de registros e intercambio de información.

### ***Derecho austriaco***

18 La Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Ley Federal de Ferrocarriles, Material Rodante Ferroviario y Tráfico Ferroviario; BGBl. 60/1957), en su versión modificada (en lo sucesivo, «Eisenbahngesetz 1957»), encomendó, en principio, al Ministro Federal de Transportes, Innovación y Tecnología (en lo sucesivo, «Ministro») las funciones de la autoridad responsable de la seguridad, en el sentido del artículo 16 de la Directiva 2004/49.

19 El artículo 130 de la Eisenbahngesetz de 1957, que figura en el capítulo 9 de dicha Ley, relativo a los «maquinistas», establece una excepción de competencia por lo que se refiere a estos últimos. Este artículo está redactado como sigue:

«(1) La competencia en materia de expedición de una licencia, actualización de los datos de una licencia, renovación de una licencia o expedición de un duplicado de la licencia, así como de retirada de una licencia y suspensión de una licencia corresponde a Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH. Esta deberá aplicar la [Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (Ley General de Procedimiento Administrativo de 1991; BGBl. 51/1991), en su versión modificada], en el marco del procedimiento administrativo.

(2) El [Ministro] podrá dar instrucciones a Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH en relación con el ejercicio de sus competencias. En las materias mencionadas en el apartado 1, el [Ministro] será la autoridad superior de referencia, en el sentido de los artículos 5 y 68 de la Ley General de Procedimiento Administrativo de 1991, en su versión modificada.»

20 Los artículos 3, 4, 6 y 10 de la Bundesgesetz über die Errichtung einer Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft (Ley Federal sobre la Creación de una Sociedad de Financiación de Infraestructuras Ferroviarias; BGBl. 201/1996) están redactados como sigue:

«Funciones

Artículo 3

(1) Las funciones que incumben a Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH son, en particular:

[...]

3. la realización de todas las transacciones y actividades necesarias para el fomento y la mejora no discriminatorios del sector ferroviario y de las nuevas tecnologías ferroviarias en la red ferroviaria, la realización de todas las transacciones y actividades conexas que contribuyan a mejorar el resultado de Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, la participación en la coordinación de todas las medidas de investigación y desarrollo en el sector ferroviario;
4. la realización de todas las transacciones y actividades de un organismo de control acreditado (organismo designado) en el sector ferroviario;
5. tras la transferencia por parte de una empresa de infraestructura ferroviaria, la función de organismo de tarificación de conformidad con el capítulo 6 de la Eisenbahngesetz 1957;
6. la gestión del comité de expertos de conformidad con el artículo 48, apartado 4, de la Eisenbahngesetz 1957;
7. el ejercicio de la competencia de conformidad con el artículo 130 de la Eisenbahngesetz 1957;
8. la asunción de las tareas relativas a la creación y gestión de registros, transferidas a Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH de conformidad con la Eisenbahngesetz 1957, o con una resolución adoptada en virtud de dicha Ley;

[...]

Gestión de los derechos de participación

#### Artículo 4

El [Ministro] gestionará los derechos de participación en la Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH en nombre del Estado federal. Estará facultado para dar instrucciones generales a Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH en relación con el desempeño de sus funciones a efectos de la presente Ley federal y para exigir la rendición de cuentas por sus actividades. En los estatutos de la sociedad deberá establecerse que los órganos están sujetos a las obligaciones de seguir estas instrucciones y de rendir cuentas.

[...]

Gastos de Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH

#### Artículo 6

Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH deberá ser gestionada económicamente, con prudencia y de acuerdo con su finalidad. El Estado federal sufragará los gastos de personal y material de Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, en la medida en que dichos gastos se deriven del cumplimiento de las funciones que le confiere la presente Ley federal y no puedan ser asumidos por terceros. Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH deberá elaborar un plan de financiación anual y llegar a un acuerdo con el Ministro Federal de Hacienda y con el [Ministro] a tal fin.

[...]

Exención de impuestos

#### Artículo 10

(1) Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH estará exenta de los impuestos establecidos en las leyes federales, a excepción del impuesto sobre el volumen de negocios, las tasas judiciales y los gastos asociados a la administración judicial, así como de los impuestos relativos a la Administración federal, en la medida en que dichos impuestos y gastos resulten de la realización de las funciones que incumben a esta empresa en virtud de la presente Ley federal.

[...]»

- 21 El artículo 20 de la Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Ley relativa a las Sociedades de Responsabilidad Limitada; RGBl. 58/1906) está redactado como sigue:

«(1) Por lo que respecta al alcance de su facultad de representación de la sociedad, los administradores estarán obligados a respetar todas las restricciones previstas en los estatutos, en las actas de las juntas de accionistas o en un mandato del consejo de vigilancia, vinculante para los administradores.

[...]»

#### **Procedimiento administrativo previo**

- 22 Mediante un escrito de requerimiento de 20 de noviembre de 2015, la Comisión comunicó a la República de Austria sus dudas sobre la compatibilidad con las disposiciones de la Directiva 2007/59 —en particular con su artículo 3, letra a)— de la designación como autoridad competente a los efectos de dicha Directiva de una entidad distinta de la autoridad competente a la que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2004/49.



- 23 En su respuesta de 22 de enero de 2016 a ese escrito de requerimiento, la República de Austria alegó que la normativa en cuestión era conforme con el Derecho de la Unión. En particular, subrayó que, de conformidad con el principio de autonomía institucional de los Estados miembros, la Directiva 2007/59 no se oponía a que ese Estado miembro confiara a un organismo federal, como Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, la realización, bajo la supervisión del Ministro, de determinadas funciones que incumben a la autoridad competente, en el sentido de dicha Directiva.
- 24 La Comisión consideró que las respuestas de este Estado miembro no eran satisfactorias y, el 28 de abril de 2017, le envió un dictamen motivado en el que mantenía la imputación formulada en su escrito de requerimiento.
- 25 La República de Austria respondió a dicho dictamen motivado mediante escrito de 21 de junio de 2017. En este escrito reiteró, en esencia, la posición expresada en su respuesta de 22 de enero de 2016 al escrito de requerimiento de la Comisión.
- 26 Insatisfecha por las respuestas de la República de Austria, la Comisión interpuso el presente recurso.

## **Sobre el recurso**

### *Alegaciones de las partes*

- 27 La Comisión manifiesta que en el artículo 3, letra a), de la Directiva 2007/59 se define la autoridad competente a efectos de esa Directiva como «la autoridad responsable de la seguridad a que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2004/49/CE». Llega a la conclusión de que los Estados miembros únicamente pueden encomendar a dicha autoridad las funciones de la autoridad competente a efectos de la Directiva 2007/59, ya que el legislador nacional no es libre de designar otro organismo para ese fin.
- 28 Pues bien, considera que mientras la República de Austria designó al Ministro como «autoridad responsable de la seguridad» a efectos de la Directiva 2004/49, es Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH la «autoridad competente» a efectos de la Directiva 2007/59, en particular para el cumplimiento de las funciones encomendadas a dicha autoridad y enumeradas en el artículo 19, apartado 1, letras a) a c) de esta última Directiva.
- 29 En esas circunstancias, la Comisión estima que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2007/59.
- 30 A este respecto, dicha institución considera que deben desestimarse las alegaciones formuladas por la República de Austria para demostrar la conformidad de la transposición que dicho Estado miembro efectuó de la Directiva 2007/59.
- 31 En primer lugar, según la Comisión, no puede acogerse la alegación de que el artículo 16 de la Directiva 2004/49 no exige que las funciones de la autoridad responsable de la seguridad se confieran a una única autoridad.
- 32 En primer término, el legislador de la Unión, en los artículos 1, letra d), y 16, apartado 1, de la Directiva 2004/49, utilizó el singular para designar a la autoridad responsable de la seguridad. Asimismo, el artículo 3, letra g), de esta Directiva define, empleando el singular, la «autoridad responsable de la seguridad» como el «organismo nacional» encargado de las funciones relativas a la seguridad ferroviaria, en el sentido de dicha Directiva. El artículo 16, apartado 2, de la misma Directiva apunta en el mismo sentido, ya que establece que se deben confiar a la «autoridad responsable de la seguridad» las funciones que ahí se enumeran. Es cierto que la Directiva 2004/49 se



refiere en algunas de sus disposiciones, utilizando el plural, a las «autoridades de seguridad». Sin embargo, procede señalar que, al hacerlo, se refiere de forma conjunta a las autoridades responsables de la seguridad de todos los Estados miembros.

- 33 En segundo término, el contexto en el que se inscriben dichas disposiciones confirma que el legislador de la Unión eligió intencionadamente el singular y que no hay margen alguno que permita distribuir las funciones entre varias autoridades. Así pues, el artículo 10, apartados 3 y 4, de la Directiva 2004/49 asocia sistemáticamente un Estado miembro con una autoridad responsable de la seguridad. Igualmente, el artículo 25, apartados 2 y 3, de dicha Directiva distingue, para cada Estado miembro, entre «la autoridad responsable de la seguridad» y «otros organismos o autoridades». Lo mismo se aplica al artículo 18 de la citada Directiva, que dispone que «la autoridad responsable de la seguridad» publicará un «informe» anual sobre «sus» actividades del año anterior y lo remitirá a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea. Este informe debe contener una visión de conjunto pertinente de la situación en el Estado miembro en cuestión.
- 34 En tercer término, la interpretación literal y contextual de las disposiciones de que se trata debe tener en cuenta, sobre todo, el tenor del artículo 3, letra a), de la Directiva 2007/59, que exige que la «autoridad competente», a efectos de dicha Directiva, sea «la autoridad responsable de la seguridad a que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2004/49/CE», y, por consiguiente, basarse necesariamente en la premisa de que las funciones enumeradas en ese artículo 16 las lleva a cabo una única autoridad, que también debe llevar a cabo las funciones de la autoridad responsable de la seguridad a efectos de la Directiva 2007/59.
- 35 En segundo lugar, por lo que respecta a la alegación de la República de Austria de que el artículo 35 de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (DO 2009, L 211, p. 55) y el artículo 55 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (DO 2012, L 343, p. 32; corrección de errores en DO 2015, L 67, p. 32) exigen, respectivamente, a los Estados miembros que designen «una única autoridad reguladora nacional» y que creen un «único organismo regulador nacional», de modo que es preciso considerar, *a contrario*, que la Directiva 2004/49, que no contiene tales calificativos, permite la designación de varias autoridades, la Comisión replica que, dado que esas disposiciones han sustituido a disposiciones anteriores que preveían la designación de varios órganos u organismos distintos, era necesario que figuraran claramente dichas distinciones respecto de los actos así modificados.
- 36 En tercer lugar, por lo que se refiere a la alegación de la República de Austria relativa a la posibilidad de que los Estados miembros, a falta de requisitos específicos en el Derecho de la Unión, apliquen sus normas nacionales cuando aplican el Derecho de la Unión, la Comisión alega que la Directiva 2007/59 contiene efectivamente tales requisitos específicos. Añade que el hecho de que Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH sea una sociedad instituida directamente por la legislación federal, cuyas participaciones son gestionadas por el Ministro, que desempeña funciones para el Estado federal en estrecha cooperación y bajo el control del Ministro en su condición de autoridad responsable de la seguridad competente a escala central, confirma la existencia de dos autoridades distintas. Así pues, el Ministro no es la autoridad propiamente dicha, sino la autoridad superior de referencia, en el sentido de los artículos 5 y 68 de la Ley General de Procedimiento Administrativo de 1991, en su versión modificada, es decir, la autoridad que, por una parte, dirime los «conflictos de competencia entre autoridades» y, por otra, tiene el derecho de anular, modificar o declarar nulas y sin valor ni efecto alguno las decisiones de las autoridades subordinadas a ella, en casos muy limitados. Por consiguiente, considera que procede concluir que estas autoridades son «otras autoridades».
- 37 La República de Austria niega el incumplimiento que se le imputa.

- 38 Manifiesta, en primer lugar, que las Directivas 2004/49 y 2007/59 se refieren, al utilizar el plural, a las «autoridades responsables de la seguridad» y a las «autoridades competentes» de los Estados miembros. A este respecto, considera que el artículo 16, apartado 2, de la Directiva 2004/49 no se opone a la asignación de funciones múltiples a varias autoridades, ya que dicho artículo dispone únicamente que una «autoridad responsable de la seguridad» debe realizar un conjunto de funciones en materia de seguridad ferroviaria. Añade que la obligación de la autoridad responsable de la seguridad de publicar un informe anual sobre sus actividades, establecida en el artículo 18 de la Directiva 2004/49, no excluye que varias autoridades elaboren, de manera coordinada, tal informe único.
- 39 En segundo lugar, la República de Austria se refiere a las diferencias entre la terminología utilizada en la Directiva 2004/49, por un lado, y en las Directivas 2009/72 y 2012/34, por otro, ya que estas últimas prevén, respectivamente, el establecimiento de «una única autoridad reguladora nacional» y «un único organismo regulador nacional», para sostener que la Directiva 2004/49 debe interpretarse, *a contrario*, en el sentido de que permite la designación de varias autoridades.
- 40 En tercer lugar, manifiesta que, en los Estados miembros dotados de una estructura federal, puede ser necesario, por razones de organización del Estado o de distribución nacional de competencias, que ciertas funciones se lleven a cabo de manera descentralizada. A este respecto, considera que es preciso respetar los principios de autonomía institucional de los Estados miembros, proporcionalidad y subsidiariedad, que obligan a la Comisión a respetar las normativas nacionales consolidadas y la estructura y el funcionamiento de los sistemas jurídicos de los Estados miembros.
- 41 Por lo tanto, según la República de Austria, no cabe criticar la solución organizativa que eligió en el marco de la transposición de las Directivas 2004/49 y 2007/59, consistente en conferir funciones al Ministro, como autoridad central responsable de la seguridad competente para todo el territorio austriaco, y conferir a Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, subordinada al Ministro, la ejecución de funciones operativas relativas a la certificación de los maquinistas. Así sucede, *a fortiori*, toda vez que Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH es una sociedad directamente creada por una ley federal, cuyos derechos de participación gestiona el Ministro, cuyos gastos de personal y material corren a cargo del Estado federal y cuyo ámbito de actividad está regulado legalmente. Añade que Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH está sujeta, en varios aspectos, a las instrucciones del Ministro.

### ***Apreciación del Tribunal de Justicia***

- 42 La Comisión reprocha a la República de Austria haber incumplido el artículo 3, letra a), de la Directiva 2007/59 al designar como «autoridad competente», a efectos de la aplicación de esta Directiva, a una autoridad distinta de la «autoridad responsable de la seguridad» a la que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2004/49.
- 43 En el caso de autos, queda acreditado que, en dicho Estado miembro, la autoridad responsable de la seguridad a la que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2004/49 es el Ministro, mientras que la «autoridad competente», que ha sido designada para desempeñar determinadas funciones contempladas, en particular, en el artículo 19, apartado 1, letras a) a c), de la Directiva 2007/59, es Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH, una sociedad creada por una ley federal.
- 44 El artículo 3, letra a), de la Directiva 2007/59 define la «autoridad competente» como «la autoridad responsable de la seguridad a que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2004/49/CE».
- 45 Para determinar si, como alega la República de Austria, esas disposiciones permiten a un Estado miembro conferir a autoridades distintas las funciones asignadas respectivamente a la «autoridad competente» y a la «autoridad responsable de la seguridad» por dichas Directivas, procede tener en

cuenta no solo los términos empleados en las disposiciones en cuestión, sino también su contexto, los objetivos perseguidos por la normativa de la que forman parte y, en su caso, su génesis (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, *Nederlands Uitgeversverbond y Groep Algemene Uitgevers*, C-263/18, EU:C:2019:1111, apartado 38 y jurisprudencia citada).

- 46 Para empezar, por lo que se refiere al tenor de las disposiciones de que se trata, en el artículo 3, letra a), de la Directiva 2007/59, se afirma que la autoridad competente a efectos de esta Directiva es la autoridad responsable de la seguridad a la que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2004/49.
- 47 Dicho artículo 16 establece la creación, por cada Estado miembro, de «una autoridad responsable de la seguridad», que, según este artículo, puede ser el Ministerio encargado de transportes. El concepto de «autoridad responsable de la seguridad», a efectos de esta Directiva, se define específicamente en su artículo 3, letra g), como «el organismo nacional encargado de las tareas relativas a la seguridad ferroviaria de conformidad con [la citada] Directiva o cualquier organismo binacional al que los Estados miembros hayan encomendado dichas funciones para garantizar un régimen unificado de seguridad en relación con la infraestructura transfronteriza especializada».
- 48 Así pues, de la interpretación del artículo 3, letra g), en relación con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/49, concretamente de la utilización, por el legislador de la Unión, por un lado, del singular para designar a la autoridad responsable de la seguridad y, por otro, del calificativo «nacional» que se le adjunta, se desprende que estas disposiciones establecen la designación, en cada Estado miembro, de un único organismo nacional encargado de las funciones relativas a la seguridad de los ferrocarriles, si bien dos Estados miembros pueden, en su caso, encomendar a un organismo binacional la realización de dichas funciones.
- 49 Esta interpretación viene corroborada por la lógica interna de la Directiva 2004/49, de la que resulta que la información sobre la seguridad ferroviaria en la Unión debe comunicarse, en cada Estado miembro, de forma centralizada a una única autoridad responsable de la seguridad, que se encarga de expedir las certificaciones necesarias o de elaborar y publicar indicadores de seguridad para el Estado miembro de que se trate.
- 50 Así, en primer lugar, el artículo 9, apartado 4, de la Directiva 2004/49, interpretado a la luz del considerando 13 de esta Directiva, establece que todos los administradores de la infraestructura y las empresas ferroviarias deben presentar a «la autoridad responsable de la seguridad del Estado miembro interesado» un informe anual que contenga información sobre la seguridad y la aplicación del sistema de gestión de la seguridad, informe de seguridad que incluye, en particular, la definición de indicadores «nacionales» de seguridad.
- 51 En segundo lugar, a tenor del artículo 10, apartados 3 y 4, de la citada Directiva, la que concede las certificaciones requeridas es «la autoridad responsable de la seguridad» del primer Estado miembro en el que la empresa ferroviaria vaya a prestar servicios o del Estado miembro en el que tenga previsto prestar servicios de transporte ferroviario adicionales.
- 52 Por último, conforme al artículo 18 de la Directiva 2004/49, la autoridad responsable de la seguridad publicará, cada año, un informe anual sobre sus actividades del año anterior, que incluirá, entre otras cosas, a tenor de la letra a) de ese artículo, «para cada Estado miembro, un inventario» de los indicadores comunes de seguridad recogidos en el anexo I de dicha Directiva.
- 53 Cabe señalar también que la interpretación basada en el tenor de las disposiciones en cuestión, recordada en el apartado 48 de la presente sentencia, se apoya asimismo en la labor legislativa previa a la adopción tanto de la Directiva 2004/49 como de la Directiva 2007/59.

- 54 Así, por un lado, la exposición de motivos de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifica 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 [COM(2002) 21 final], que precedió a la aprobación de la Directiva 2004/49, declaraba en su sección relativa a las autoridades nacionales responsables de la seguridad que «las Directivas en vigor actualmente permiten diversos organismos competentes en la regulación de la seguridad. [...] Lo que a largo plazo no es compatible con la aplicación de la autoridad reguladora en materia de la seguridad. Una regulación justa y transparente requiere la igualdad de trato a todas las partes del sector bajo la autoridad de un poder público [...]. Para facilitar la coordinación de la regulación de la seguridad a nivel europeo, es importante establecer estructuras armonizadas en los Estados miembros. [...] Por la misma razón, es importante concentrar en un solo organismo todas las funciones reguladoras fundamentales de seguridad, tales como la adopción de normas de seguridad jurídicamente vinculantes».
- 55 Por otro lado, en la exposición de motivos de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la certificación del personal conductor de locomotoras y trenes en la red ferroviaria de la Comunidad [COM(2004) 142 final], que precedió a la adopción de la Directiva 2007/59, se indica que la elección de designar a la autoridad responsable de la seguridad como autoridad encargada de la emisión de la licencia se hizo «con el fin de garantizar la máxima coherencia para el marco legislativo introducido a nivel comunitario en el ámbito de la seguridad ferroviaria».
- 56 Por último, es preciso subrayar que la interpretación expuesta en el apartado 48 de la presente sentencia resulta conforme con el objetivo perseguido por la Directiva 2004/49. En efecto, como se ha señalado en el apartado 54 de la presente sentencia, esa Directiva tiene por objeto, en particular, concentrar en un solo organismo las funciones reguladoras fundamentales de seguridad ferroviaria, concentración que permite garantizar, conforme al artículo 1 de dicha Directiva, el fomento y la mejora de la seguridad en los ferrocarriles.
- 57 No pueden acogerse los argumentos expuestos por la República de Austria para rebatir la interpretación de las disposiciones en cuestión recogida en los apartados 44 a 55 de la presente sentencia.
- 58 En primer lugar, es preciso señalar que el hecho, destacado por la República de Austria, de que varias disposiciones de las Directivas 2004/49 y 2007/59 se refieran, en plural, a las «autoridades responsables de la seguridad» y a las «autoridades competentes» de los Estados miembros no es determinante, ya que esas disposiciones se refieren manifiestamente, de forma conjunta, a tales autoridades en los distintos Estados miembros de la Unión. Así ocurre, por un lado, con el considerando 22 de la Directiva 2004/49, que se refiere a la necesidad de «establecer en todos los Estados miembros autoridades nacionales responsables de la seguridad encargadas de regular y supervisar la seguridad ferroviaria», o también con el anexo I de esa Directiva, que menciona los indicadores comunes de seguridad que deben notificar las autoridades responsables de la seguridad, que son objeto, conforme al artículo 18 de dicha Directiva, de un inventario «para cada Estado miembro». Por otro lado, por lo que se respecta a las disposiciones de la Directiva 2007/59, su considerando 17 se refiere a las «autoridades competentes de [los Estados miembros]», mientras que su considerando 19 remite, de manera genérica, a las autoridades de seguridad instituidas por la Directiva 2004/49. Asimismo, los artículos 1, 5 y 22 de la Directiva 2007/59 se limitan a mencionar las tareas que incumben a las «autoridades competentes de los Estados miembros» y a las «autoridades competentes».
- 59 En segundo lugar, el hecho, invocado por la República de Austria, de que el legislador de la Unión se haya preocupado de especificar, en otros instrumentos de Derecho derivado, el carácter «único» de las autoridades que deben establecerse en virtud de esos instrumentos es irrelevante a efectos de la interpretación de las Directivas 2004/49 y 2007/59.



- 60 En tercer lugar, por lo que respecta al argumento relativo a los principios de autonomía institucional de los Estados miembros, proporcionalidad y subsidiariedad, basta con señalar que, si bien es cierto que del artículo 288 TFUE se desprende que, al transponer una directiva, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación respecto de la selección de los procedimientos y los medios destinados a garantizar su aplicación, esta libertad no menoscaba la obligación de cada Estado miembro destinatario de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la directiva de que se trate, conforme al objetivo de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 29 de julio de 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 61 En estas circunstancias, la autonomía institucional de la que gozan los Estados miembros en la organización y estructuración de las autoridades de reglamentación instituidas con arreglo a una directiva debe ejercerse respetando plenamente los objetivos y las obligaciones establecidos en esta (véase, por analogía, la sentencia de 19 de octubre de 2016, Ormaetxea Garai y Lorenzo Almendros, C-424/15, EU:C:2016:780, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 62 Pues bien, como se desprende de los apartados 44 a 55 de la presente sentencia, la obligación de cada Estado miembro de designar una única autoridad responsable de la seguridad a efectos de la Directiva 2004/49, que debe considerarse la «autoridad competente» en el sentido del artículo 3, letra a), de la Directiva 2007/59, resulta de las disposiciones en cuestión de dichas Directivas.
- 63 Habida cuenta de tal obligación, es irrelevante, en el presente caso, el hecho de que Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH esté subordinada al Ministro, como sostiene la República de Austria. Aun suponiendo que así fuera, tal relación de subordinación entre dos entidades con personalidad jurídica propia no garantiza una transposición correcta de la obligación recordada en el anterior apartado de la presente sentencia.
- 64 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede estimar el recurso de la Comisión y declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, letra a), de la Directiva 2007/59, al designar como «autoridad competente», a efectos de la Directiva 2007/59, a una autoridad distinta de la autoridad responsable de la seguridad a la que se refiere el artículo 16 de la Directiva 2004/49.

## Costas

- 65 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.
- 66 Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República de Austria y por haber sido desestimados todos los motivos invocados por esta, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con las de la Comisión.

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

- 1) **Declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, letra a), de la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad, al designar como «autoridad competente», a efectos de esta Directiva, a una autoridad distinta de la autoridad responsable de la seguridad a la que se refiere el artículo 16 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 (Directiva de seguridad ferroviaria).**

- 2) La República de Austria cargará, además de con sus propias costas, con las de la Comisión Europea.**

Firmas