



Recopilación de la Jurisprudencia

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

Asunto C-625/10

**Comisión Europea
contra**

República Francesa

«Recurso por incumplimiento — Directiva 91/440/CEE — Desarrollo de ferrocarriles comunitarios — Directiva 2001/14/CE — Adjudicación de capacidad de la infraestructura ferroviaria — Artículo 6, apartado 3, y anexo II de la Directiva 91/440 — Artículos 4, apartado 2, y 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14 — Administrador de infraestructuras — Independencia en el ejercicio de las funciones esenciales — Artículo 6, apartados 2 a 5, de la Directiva 2001/14 — Inexistencia de medidas que incentiven a los administradores a reducir los costes de puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso — Artículo 11 de la Directiva 2001/14 — Inexistencia de un sistema de mejora del funcionamiento»

1. Mediante el presente recurso por incumplimiento, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 3, y del anexo II de la Directiva 91/440/CEE,² en su versión modificada por la Directiva 2001/12/CE³ (en lo sucesivo, «Directiva 91/440»), así como de los artículos 14, apartado 2, 6, apartados 2 a 5, y 11 de la Directiva 2001/14/CE⁴. La República Francesa ha solicitado la desestimación del recurso interpuesto por la Comisión.

2. El presente asunto forma parte de una serie de recursos por incumplimiento⁵ interpuestos por la Comisión en 2010 y en 2011, en relación con la aplicación por los Estados miembros de las Directivas 91/440 y 2001/14, en particular en lo que respecta al acceso equitativo y no discriminatorio de las empresas ferroviarias a la infraestructura, es decir, a la red ferroviaria. Estos recursos son inéditos, ya que ofrecen al Tribunal de Justicia la primera ocasión de examinar la liberalización de los ferrocarriles en la Unión Europea, y en especial de interpretar lo que se ha dado en llamar el «primer paquete ferroviario».

1 — Lengua original: francés.

2 — Directiva del Consejo de 29 de julio de 1991 sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO L 237, p. 25).

3 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2001 (DO L 75, p. 1).

4 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2001 relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (DO L 75, p. 29).

5 — Se trata de los asuntos pendientes ante el Tribunal de Justicia Comisión/Hungría (C-473/10); Comisión/España (C-483/10); Comisión/Polonia (C-512/10); Comisión/Grecia (C-528/10; sentencia de 8 de noviembre de 2012); Comisión/República Checa (C-545/10); Comisión/Austria (C-555/10); Comisión/Alemania (C-556/10); Comisión/Portugal (C-557/10; sentencia de 25 de octubre de 2012); Comisión/Francia (C-625/10); Comisión/Eslovenia (C-627/10); Comisión/Italia (C-369/11), y Comisión/Luxemburgo (C-412/11).

3. El 6 de septiembre de 2012, ya presenté mis conclusiones en el asunto en el que recayó la sentencia Comisión/Portugal, antes citado, y en los asuntos, antes citados, Comisión/Hungría, Comisión/España, Comisión/Austria y Comisión/Alemania. Además de las presentes conclusiones, presento hoy también mis conclusiones en los asuntos, antes citados, Comisión/Polonia, Comisión/República Checa, Comisión/Eslovenia y Comisión/Luxemburgo. En la medida en que el presente asunto se refiera a imputaciones análogas a las que ya tuve ocasión de analizar en las conclusiones antes citadas, me limitaré a citar los puntos pertinentes de las mismas, sin reiterar, no obstante, en su totalidad la argumentación que recogen.

I. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 91/440

4. El artículo 6, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 91/440 prevé:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las funciones que determinan un acceso equitativo y no discriminatorio a la infraestructura, enumeradas en el anexo II, se encomienden a entidades o empresas que no presten a su vez servicios de transporte ferroviario. Con independencia de las estructuras de organización, deberá demostrarse que se ha cumplido este objetivo

5. El anexo II de la Directiva 91/440 enumera las funciones esenciales mencionadas en el artículo 6, apartado 3 de la misma:

- «[...]»
- toma de decisiones relacionadas con la adjudicación de franjas, incluidas tanto la definición y la evaluación de disponibilidad como la asignación de franjas para trenes concretos,
- toma de decisiones relacionadas con la percepción de cánones por uso de infraestructura,
- [...]»

2. Directiva 2001/14

6. El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2001/14 dispone:

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

7. Según el artículo 6, apartados 2 y 3, de la Directiva 2001/14:

«2. Sin perjuicio de la seguridad, el mantenimiento y la mejora de la calidad del servicio de las infraestructuras, se incentivará a los administradores a que reduzcan los costes de la puesta a disposición de infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso.

3. Los Estados miembros velarán por la observancia de lo dispuesto en el apartado 2, bien mediante un acuerdo contractual entre la autoridad competente y el administrador de infraestructuras que abarque un período no inferior a tres años y que prevea la financiación estatal, bien estableciendo medidas adecuadas de reglamentación previendo las facultades necesarias.»

8. Según el artículo 11 de la Directiva 2001/14:

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

2. Los principios básicos del sistema de incentivos se aplicarán en la totalidad de la red.»

9. El artículo 14, apartado 2, de la citada Directiva establece:

«Si en los aspectos legal, organizativo o de toma de decisiones el administrador de infraestructuras no fuere independiente de cualquier empresa ferroviaria, las funciones mencionadas en el apartado 1 y que se describen en el presente capítulo serán ejercidas por un organismo adjudicador que en los aspectos legal, organizativo y de toma de decisiones sea independiente de toda empresa ferroviaria.»

B. Derecho francés

1. Ley n° 97-135

10. La Ley n° 97-135, de 13 de febrero de 1997, relativa a la creación de la entidad pública «Réseau ferré de France» a efectos de la renovación del transporte ferroviario (en lo sucesivo, «Ley n° 97-135»),⁶ prevé que Réseau ferré de France (en lo sucesivo, «RFF») será el administrador de la infraestructura ferroviaria francesa.

11. El artículo 1, párrafo segundo, de dicha Ley dispone:

«Teniendo cuenta las exigencias de seguridad y continuidad del servicio público, la gestión del tráfico y la circulación en la red ferroviaria nacional así como el funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones técnicas y de seguridad de dicha red serán realizadas por Société nationale des chemins de fer français (en lo sucesivo, «SNCF») por cuenta de [RFF] y según los objetivos y principios de gestión que ésta establezca. Percibirá una remuneración de RFF por ello. [...]»

2. Decreto n° 2003-194

12. El artículo 17, párrafo primero, del Decreto n° 2003-194, de 7 de marzo de 2003, relativo a la utilización de la red ferroviaria nacional⁷ prevé:

«[RFF] elaborará una declaración sobre la red ferroviaria nacional que contendrá toda la información necesaria para el ejercicio de los derechos de acceso a la red ferroviaria nacional mencionados en el título I. [...]»

6 — JORF de 15 de febrero de 1997, p. 2592.

7 — JORF de 8 de marzo de 2003, p. 4063.

13. El artículo 18 de dicho Decreto establece:

«[RFF] se encargará de adjudicar la capacidad de la infraestructura de la red ferroviaria nacional en las infraestructuras que gestione o cuyo administrador sea el titular de un contrato de colaboración celebrado con arreglo a los artículos 1-1 y 1-2 de la citada Ley de 13 de febrero de 1997, según las modalidades fijadas en los artículos 18 a 27 del presente decreto. [...]»

14. El artículo 21 del citado Decreto dispone:⁸

«Las solicitudes de franjas se presentarán a [RFF] en las condiciones y según las modalidades previstas en la declaración sobre la red o, en caso de acuerdo marco, en las estipulaciones de dicho acuerdo.

[...]

[RFF] encomendará los estudios técnicos necesarios para la tramitación de las solicitudes de franjas a [SNCF] encargada, por su cuenta, de la gestión del tráfico y de la circulación en la red ferroviaria nacional. Estos estudios generarán una remuneración, a cargo del solicitante, igual al coste directamente imputable a su realización.

[SNCF] adoptará, bajo el control de [RFF], las medidas necesarias para asegurar la independencia funcional del servicio que realiza los informes técnicos, con objeto de garantizar la inexistencia de cualquier discriminación en el ejercicio de sus funciones. Este servicio respetará la confidencialidad de la información de carácter comercial que se le comunique a efectos de los informes.

[...]»

15. El 3 de noviembre de 2008, el Estado francés y RFF celebraron un contrato de rendimiento para los años 2008-2012.

3. Ley n° 82-1153

16. El artículo 24, III, de la Ley n° 82-1153 de 30 de diciembre de 1982 de orientación de los transportes interiores,⁹ modificada por la Ley n° 2009-1503 de 8 de diciembre de 2009 relativa a la organización y regulación de los transportes ferroviarios y con diversas disposiciones sobre transporte,¹⁰ establece disposiciones detalladas sobre un servicio especializado que, en el seno de SNCF, «ejercerá, a partir del 1 de enero de 2010 por cuenta de [RFF] y según los objetivos y principios de gestión que ésta establezca, las funciones de gestión del tráfico y de circulación en la red ferroviaria nacional mencionados en el artículo 1 de la Ley n° 97-135 [...], en condiciones que garanticen la independencia de las funciones esenciales ejercidas y aseguren una competencia libre y leal y la inexistencia de cualquier discriminación.»

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

17. El 27 de junio de 2008, la Comisión remitió a la República Francesa un escrito de requerimiento para que se atuviera a las directivas del primer paquete ferroviario. El 9 de septiembre de 2008, este Estado miembro respondió al escrito de requerimiento. Después de esta respuesta, las autoridades francesas remitieron un escrito complementario de 14 de julio de 2009.

8 — Procede señalar que el Decreto n° 2003-194 fue modificado por el Decreto n° 2011/891 de 26 de julio de 2011 (JORF de 28 de julio de 2011, p. 12885). Teniendo en cuenta la fecha de finalización del plazo fijado en el dictamen motivado, es la versión de dicho Decreto anterior a la mencionada modificación la que es pertinente en el caso de autos y la que se recoge aquí.

9 — JORF de 31 de diciembre de 1982, p. 4004.

10 — JORF de 9 de diciembre de 2009, p. 21226.

18. El 9 de octubre de 2009, la Comisión remitió un dictamen motivado a la República Francesa. El 10 de diciembre de 2009, la República Francesa respondió al mencionado dictamen motivado informando a la Comisión de la adopción y promulgación de la Ley n° 2009-1503 e indicando además que las imputaciones que había formulado no eran fundadas, en su opinión. El 30 de julio de 2010, la República Francesa facilitó a la Comisión diversas informaciones complementarias sobre la ejecución del primer paquete ferroviario.

19. Al no quedar convencida por la respuesta y los elementos facilitados por la República Francesa, la Comisión decidió interponer el presente recurso. Sin embargo, habida cuenta de la evolución del marco normativo, la Comisión limitó el alcance del presente recurso por incumplimiento, interpuesto mediante escrito de 22 de diciembre de 2010, al artículo 6, apartado 3, y al anexo II de la Directiva 91/440, y a los artículos 14, apartado 2, 6, apartados 2 a 5, y 11 de la Directiva 2001/14.

20. Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 2011, se admitió la intervención del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la República Francesa.

21. La Comisión y la República Francesa estuvieron representadas en la vista que se celebró el 20 de septiembre de 2012.

III. Análisis del recurso por incumplimiento

A. Sobre la primera imputación basada en que una entidad prestadora de servicios de transporte ferroviario no puede estar a cargo de funciones esenciales en materia de adjudicación de franjas

1. Alegaciones de las partes

22. La Comisión alega que, en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440, dado que la adjudicación de franjas es una función esencial para garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio a la infraestructura que está enumerada en el anexo II de dicha Directiva y a la que se aplica la exigencia de independencia, una entidad prestadora de servicios de transporte ferroviario (o una dirección creada en dicha entidad) no puede estar a cargo de funciones esenciales en materia de adjudicación de franjas. Aduce asimismo que, conforme al artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14, la adjudicación de la capacidad de la infraestructura debe corresponder a un organismo adjudicador independiente.

23. Según la Comisión, si bien RFF, que es responsable de la gestión de la infraestructura, es un organismo independiente de SNCF, ésta se encarga de ciertas funciones esenciales en materia de adjudicación de franjas. La Comisión observa a este respecto que, aunque esas funciones esenciales son encomendadas a un servicio especializado en el seno de SNCF, a saber la Direction des Circulations Ferroviaires (en lo sucesivo, «DCF»), la DCF no es independiente de SNCF en los aspectos legal, organizativo o de toma de decisiones.

24. Según la Comisión, las funciones confiadas a la DCF contribuyen al ejercicio de funciones esenciales como las previstas en el anexo II de la Directiva 91/440. SNCF es responsable de elementos significativos del procedimiento de adjudicación de capacidad en el sentido del anexo II de la Directiva 91/440, tales como los estudios técnicos de ejercicio o la adjudicación de franjas de último minuto. La Comisión considera que, incluso si RFF es responsable de la adjudicación de franjas individuales, los estudios de los que se encarga SNCF forman parte de las funciones esenciales. Dichas funciones están incluidas en las previstas en el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14, y por tanto deben ser necesariamente gestionadas por un organismo independiente.

25. La Comisión sostiene que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440 y el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14 deben interpretarse conjuntamente y se completan mutuamente. En efecto, la regla de la independencia de las funciones esenciales formulada de forma general en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440, es precisada y detallada en el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14 en lo que respecta a la adjudicación de franjas. Esta última Directiva no prevé que las funciones esenciales puedan ser ejercidas por una empresa ferroviaria bajo la «supervisión» de un organismo independiente. El objetivo del citado artículo 14, apartado 2, consiste en que las empresas ferroviarias no ejerzan ninguna competencia en materia de adjudicación de franjas, para garantizar un trato equitativo y no discriminatorio entre las empresas ferroviarias.

26. En lo que respecta a la independencia de la DCF en el ámbito jurídico, la Comisión estima que se trata de un servicio especializado de SNCF, por lo que no es independiente en este ámbito, en contra de lo que exige el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14, ya que no sólo la DCF no dispone de personalidad jurídica, sino que además está integrada jurídicamente dentro de la personalidad jurídica de SNCF. En cuanto a la independencia de la DCF en los aspectos organizativo y de toma de decisiones, la Comisión indica que no está suficientemente asegurada.

27. Por último, la Comisión añade, en su escrito de réplica, que incluso si la adopción del Decreto n° 2011-891¹¹ constituyera una mejora con respecto a la situación actual, no bastaría para dotar a la DCF de una independencia suficiente en los aspectos organizativo y de toma de decisiones, y con mayor motivo, en el ámbito jurídico.

28. La República Francesa, por su parte, alega que la independencia está asegurada porque las funciones esenciales que se encomiendan a la DCF están dirigidas por RFF. La DCF participa en el ejercicio de las funciones esenciales, pero no las gestiona, siendo RFF el responsable único de la adjudicación de franjas. El Gobierno francés alega que la exigencia de independencia en el ámbito jurídico no supone que la DCF disponga de una persona jurídica distinta de la de SNCF.

29. Estima asimismo que el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14 no se aplica a la situación francesa, ya que esta disposición únicamente se aplica «si [...] el administrador de infraestructuras no fuere independiente». Ahora bien, el administrador de infraestructuras, a saber RFF, es independiente, de forma que dicho artículo no se aplica a las actividades de la DCF.

30. El Gobierno francés sostiene que, aunque la DCF está integrada en un proveedor de transporte ferroviario, sigue siendo una entidad independiente en el ámbito funcional. Así, no cabe considerar que la DCF constituya una entidad que es un proveedor de servicios de transporte ferroviario en el sentido del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440. El Gobierno francés rechaza asimismo las alegaciones de la Comisión relativas a la independencia organizativa y decisoria. En su escrito de réplica, el Gobierno francés aduce que la transposición del artículo 6, apartado 3, y del anexo II de la Directiva 91/440 finalizó completamente a raíz de la adopción del Decreto n° 2011-891, mediante el que se desarrolla la Ley n° 2009-1503.

2. Examen de la primera imputación

31. Señalaré en primer lugar que la República Francesa niega el incumplimiento y estima que, a raíz de la adopción del Decreto n° 2011-891, la transposición del artículo 6, apartado 3, y del anexo II de la Directiva 91/440 finalizó completamente.

11 — Citado en la nota 8 *supra*. La adopción de dicho Decreto tuvo lugar después de la presentación del escrito de réplica de la Comisión.

32. A este respecto, procede recordar, en primer lugar, la reiterada jurisprudencia según la cual el incumplimiento se ha de determinar en función de la situación del Estado miembro al final del término fijado en el dictamen motivado.¹² Así el Tribunal de Justicia no está obligado a examinar la procedencia de las alegaciones formuladas por el Estado miembro para sostener que la legislación promulgada después de finalizado el plazo fijado en el dictamen motivado era conforme a la Directiva. Por este motivo, es inútil examinar las aportaciones del Decreto n° 2011-891.

33. En el presente asunto, el operador histórico, SNCF, tiene encomendadas, bajo el control del órgano independiente responsable de la función esencial de la adjudicación de la capacidad y de la adjudicación de franjas individuales, tareas, calificadas de «técnicas» por el Estado miembro, que consisten en la realización de los estudios técnicos de ejecución necesarios para la tramitación de solicitudes de franjas y la adjudicación de franjas de «último minuto», a saber, menos de siete días antes de la fecha de circulación deseada.¹³

34. Esta primera imputación suscita dos cuestiones principales. La primera consiste en determinar si una empresa de transporte ferroviario puede participar, de una manera u otra, directa o indirectamente, en el ejercicio de una función esencial. La segunda es determinar si la participación en el ejercicio de dicha función esencial exige, en el ámbito de toma de decisiones, que este órgano independiente disponga de una personalidad jurídica distinta de la de la empresa ferroviaria.

35. La primera cuestión no presenta ninguna dificultad importante porque según el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440, las funciones enumeradas en el anexo II de ésta sólo pueden ser encomendadas «a entidades o empresas que no presten a su vez servicios de transporte ferroviario». Este anexo se refiere a las «decisiones relacionadas con la adjudicación de franjas, incluidas tanto la definición y la evaluación de disponibilidad como la asignación de franjas para trenes concretos».

36. Así pues, resulta del propio tenor de la Directiva 91/440 que «la definición y la evaluación de disponibilidad» forman parte de las competencias del órgano encargado de la función esencial de la adjudicación de capacidad y de la adjudicación de franjas. Por consiguiente, no es posible que el órgano independiente, que no puede ser una empresa de transporte ferroviario, encomiende a tal empresa los trabajos preparatorios para la toma de decisiones. Así pues, el hecho de que un servicio de SNCF, la DCF, actúe por cuenta de RFF, que mantiene toda la competencia para adoptar el plan de horarios y la adjudicación de franjas individuales, no es suficiente para que este sistema sea considerado válido.

37. La República Francesa considera, sin embargo, que la entidad encargada de esa función, en este caso la DCF, disfruta de una independencia funcional en el seno de la empresa de transporte. El legislador francés creó, en el seno de SNCF, un servicio especializado que goza de independencia organizativa y decisoria. Según este Estado miembro, la DCF no puede asimilarse a SNCF, puesto que ésta no disfruta de independencia funcional.

38. Hago constar que el presente recurso plantea, en cierto modo, la cuestión contraria que la que suscita el sistema integrado de *holding*, que era el objeto central de los asuntos, antes citados, Comisión/Polonia (véanse los puntos 38 a 44 de mis conclusiones), Comisión/Austria (véanse los puntos 53 a 104 de mis conclusiones), y Comisión/Alemania (véanse los puntos 59 a 64 de mis conclusiones). En efecto, en el modelo del «holding», la independencia jurídica es manifiesta y hay que preguntarse sobre la independencia decisoria. En el presente asunto, la independencia decisoria parece manifiesta y hay que preguntarse sobre la independencia jurídica.

12 — Véanse, en particular, las sentencias de 4 de julio de 2002, Comisión/Grecia (C-173/01, Rec. p. I-6129), apartado 7, y de 13 de marzo de 2003, Comisión/España (C-333/01, Rec. p. I-2623), apartado 8.

13 — Un supuesto análogo se presenta también en el asunto Comisión/Eslovenia, antes citado. Véanse los puntos 24 a 46 de mis conclusiones en dicho asunto.

39. A mi juicio, la defensa de la República Francesa se basa en la separación entre el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440 y el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14. Si se descarta, como propone la República Francesa, el artículo 14 de la Directiva 2001/14, que se refiere a la independencia jurídica, organizativa y decisoria, sólo queda el artículo 6 de la Directiva 91/440, que se limita a exigir que «las entidades o empresas» no presten a su vez servicios de transporte ferroviario. Así, según la República Francesa, esta última disposición no precisa la forma que deben revestir dichas entidades o empresas. De ello se deduce que el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440 no exige que las entidades o empresas encargadas de funciones esenciales estén dotadas necesariamente de personalidad jurídica. Pues bien, la DCF es una «entidad» que no presta servicios de transporte.

40. En cambio, según la República Francesa, el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14 no es aplicable, puesto que RFF es una sociedad independiente y la exigencia de independencia del órgano encargado de la función esencial de adjudicación de la capacidad y la adjudicación de franjas individuales sólo es aplicable cuando el administrador de infraestructuras no es independiente de una empresa de transporte ferroviario.

41. A mi juicio, hay que rechazar este razonamiento. En mi opinión, dado que la tarea confiada a la DCF es una función esencial, la DCF está sujeta a las exigencias del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440 y del artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14, que no pueden separarse. En efecto, RFF es independiente de SNCF, pero cede a ésta una parte de las funciones esenciales que se le han encomendado, de modo que RFF no resulta ya independiente para esta parte de funciones, que deben ser encomendadas por tanto a un órgano independiente en el sentido del artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14.

42. Procede observar además que la subcontratación del ejercicio de funciones esenciales a una empresa ferroviaria no está prevista en las mencionadas directivas. Su exclusión resulta de la sistemática de las disposiciones de que se trata, a saber, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440, y el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14. La Comisión subraya acertadamente que, de no ser así, los Estados miembros podrían eludir completamente la aplicación de esta última disposición creando un administrador de infraestructuras independiente, que subcontratara acto seguido sus actividades a una empresa ferroviaria.

43. Por lo tanto, la República Francesa no tiene razón al sostener que la imputación de la Comisión debería analizarse únicamente con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440. Por el contrario, procede examinar el sistema francés teniendo en cuenta la exigencia de un órgano independiente en los aspectos jurídico, organizativo y de toma de decisiones, tal como se desprende de una interpretación conjunta de las disposiciones antes citadas.

44. La Comisión niega tanto la independencia jurídica de la DCF como su independencia organizativa y decisoria. A su juicio, el requisito de la independencia jurídica no se cumple, puesto que si el administrador de infraestructuras delega funciones esenciales en un organismo distinto, dicho organismo debe satisfacer evidentemente las mismas exigencias de independencia que el administrador de infraestructuras.

45. No alcanzo a entender en qué podría consistir la independencia jurídica frente a una sociedad como SNCF que no entrañara una personalidad jurídica propia.¹⁴ Por lo tanto, procede constatar que el sistema francés no cumple el requisito de la independencia jurídica.

14 — En cambio, este criterio no es determinante en el caso de autoridades públicas cuya independencia jurídica depende de la amplitud de sus propias competencias y la falta de una relación jerárquica. Véanse las sentencias de 9 de marzo de 2010, Comisión/Alemania (C-518/07, Rec. p. I-1885), apartados 31 a 37, y de 16 de octubre de 2012, Comisión/Austria (C-614/10), apartados 36 a 66.

46. La Comisión cuestiona la independencia organizativa y decisoria de la DCF aplicando los criterios alegados contra el sistema integrado de *holding*. En mi opinión, no procede examinar separadamente esos otros dos aspectos de la independencia de la gestión, puesto que los tres aspectos de la independencia deben concurrir acumulativamente, de forma que la simple apreciación de una falta de independencia jurídica en la DCF basta para determinar un incumplimiento de las disposiciones citadas.

47. Por estos motivos, concluyo que la primera imputación de la Comisión debe considerarse fundada.

B. Sobre la segunda imputación relativa a la aplicación de cánones por el acceso a la infraestructura ferroviaria

1. Alegaciones de las partes

48. La Comisión alega que la República Francesa ha incumplido sus obligaciones en virtud del artículo 11 de la Directiva 2001/14, en la medida en que la normativa francesa no contiene actualmente un sistema de mejora del funcionamiento que se atenga a dicho artículo. Las medidas mencionadas por el Estado miembro no forman parte de tal sistema.

49. La Comisión aduce asimismo que, al no introducir un régimen de incentivos como el previsto en el artículo 6, apartados 2 a 5, de la Directiva 2001/14, la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de estas disposiciones.

50. En lo que respecta a las medidas destinadas a incentivar al administrador de infraestructuras para que reduzca los costes de puesta a disposición de la infraestructura, la Comisión sostiene que las medidas adoptadas por las autoridades francesas no están acompañadas por un sistema que permita, mediante incentivos, promover de forma significativa que el administrador de infraestructuras alcance estos objetivos.

51. En cuanto a la reducción de los cánones de acceso a la infraestructura, la Comisión indica que el contrato de rendimiento,¹⁵ firmado el 3 de noviembre de 2008 entre el Estado francés y RFF, no recoge ningún objetivo.

52. El Gobierno francés, por su parte, alega que el contrato de rendimiento define los objetivos de modernización de la infraestructura y las modalidades de desarrollo de una nueva oferta comercial de la red, con el fin de mejorar la calidad, los servicios y la seguridad. Dicho contrato contiene así disposiciones que pueden incentivar al administrador de infraestructuras a reducir las perturbaciones y mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria.

53. La República Francesa sostiene también que las condiciones generales aplicables a los contratos de utilización de la infraestructura, al establecer bonificaciones en caso de cumplimiento, contienen disposiciones que persiguen incentivar a las empresas ferroviarias y al administrador de infraestructuras a reducir las perturbaciones y mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria.

54. En lo que respecta a las medidas destinadas a incentivar al administrador de infraestructuras a que reduzca los costes de puesta a disposición de la infraestructura, las autoridades francesas sostienen que han establecido un mecanismo de primas para el personal vinculado directamente a la reducción de estos costes y que por tanto han adoptado medidas de incentivo en esta materia.

15 — Anexo B.1 del escrito de contestación, disponible también en el sitio www.rff.fr.

55. En cuanto al objetivo de reducción de la cuantía de los cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria, el Gobierno francés considera que la reducción de los cánones de uso de la infraestructura ferroviaria no puede en ningún caso constituir un objetivo absoluto establecido por la Directiva 2001/14.

56. El Gobierno español, por su parte, ha intervenido en el procedimiento únicamente en apoyo de las alegaciones presentadas por el Gobierno francés en relación con las cuestiones suscitadas por la primera parte de la segunda imputación del recurso. A este respecto, el Gobierno español aduce que la Directiva 2001/14 no define ni impone ningún criterio a efectos del establecimiento de un sistema de mejora del funcionamiento y sólo se refiere al objetivo de dicho sistema.

57. Por lo que se refiere a las medidas destinadas a reducir la cuantía de los cánones de acceso, no sería razonable reducir dicha cuantía sin modernizar previamente la red ferroviaria y disminuir al mismo tiempo los gastos de mantenimiento. Esta circunstancia excluye desde un principio cualquier infracción de las disposiciones citadas.

2. Examen de la segunda imputación

58. Es oportuno recordar antes que nada que la primera parte de la segunda imputación de la Comisión, basada en la falta de medidas que incentiven a las empresas ferroviarias y al administrador de infraestructuras a reducir al mínimo las perturbaciones y a mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria mediante el establecimiento de un «sistema de mejora del funcionamiento», es en sustancia idéntico a la segunda imputación del asunto Comisión/España (C-483/10), antes citado (véanse los puntos 67 a 72 de mis conclusiones), y a la cuarta imputación del asunto Comisión/República Checa, antes citado (véanse los puntos 90 a 93 de mis conclusiones).

59. Asimismo, la segunda parte de la segunda imputación de la Comisión, relativa a la falta de medidas de incentivo para que el administrador de infraestructuras reduzca los costes de servicio de la infraestructura o la cuantía de los cánones de acceso es en sustancia idéntica a la tercera imputación del asunto Comisión/Alemania (C-556/10), antes citado (véanse los puntos 93 a 104 de mis conclusiones), a la tercera imputación en el asunto Comisión/Polonia, antes citado (véanse los puntos 74 a 84 de mis conclusiones), y a la segunda imputación del asunto Comisión/República Checa, antes citado (véanse los puntos 47 a 55 de mis conclusiones).

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

61. Considero que la República Francesa no había establecido, en la fecha de finalización del plazo señalado en el dictamen motivado, un sistema de mejora del funcionamiento de las empresas ferroviarias y de los administradores de infraestructuras con arreglo a las exigencias del artículo 11 de la Directiva 2001/14. Las medidas citadas por este Estado miembro, suponiendo que pudieran considerarse medidas que incentivan a las empresas afectadas a mejorar el funcionamiento de los servicios, no forman en ningún caso un conjunto coherente y transparente que pueda constituir un sistema de tarificación de la infraestructura.

62. Esto se aplica tanto al artículo 6.4 de la declaración sobre la red de RFF,¹⁶ que prevé unas tarifas específicas aplicables al derecho de reserva de franjas de carga con sujeción a dos condiciones, como a los dos otros documentos mencionados por las autoridades francesas, a saber, las condiciones generales aplicables a los contratos de utilización de la infraestructura y el contrato de rendimiento. En cuanto a

¹⁶ — Este documento de referencia está disponible en www.rff.fr.

este último, la Comisión sostiene con razón que los compromisos que RFF ha asumido en el ámbito de la calidad del funcionamiento no tienen nada que ver con «un sistema de mejora del funcionamiento» y no tienen ninguna relación con los sistemas tarifarios previstos en el artículo 11 de la Directiva 2001/14.

63. Según el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14, sin perjuicio de la seguridad, el mantenimiento y la mejora de la calidad del servicio de las infraestructuras, se incentivará a los administradores a que reduzcan los costes de la puesta a disposición de infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso. En contra de lo que está previsto en dicha Directiva en materia de mejora del funcionamiento de la red ferroviaria, el artículo 6, apartado 2, de la misma no exige que las medidas de incentivo constituyan un «sistema».¹⁷

64. No obstante, el artículo 6, apartado 3, de la Directiva 2001/14 prevé dos posibilidades de ejecución de la obligación prevista en el apartado 2 del mismo artículo. Debe ejecutarse bien mediante un acuerdo plurianual entre el administrador de infraestructuras y la autoridad competente y que prevea la financiación estatal, o bien mediante medidas adecuadas de reglamentación previendo las facultades necesarias. Pues bien, aun cuando tomadas aisladamente, las medidas podrían considerarse de incentivo, sin embargo no pueden constituir las medidas previstas en el artículo 6, apartado 2, si no están englobadas en una de las dos posibilidades definidas en el apartado 3 del mismo artículo.

65. La República Francesa sostiene asimismo que ha establecido un mecanismo de primas para el personal de RFF que está vinculado directamente a la reducción de los costes de puesta a disposición de la infraestructura y constituye por tanto una medida de incentivo.

66. En mi opinión, la Comisión admite, en su escrito de réplica, que el sistema de primas previsto en el acuerdo de incentivación de 26 de junio de 2009 del personal de RFF puede efectivamente constituir una medida suficiente para promover que el administrador de infraestructuras reduzca los costes de puesta a disposición de la infraestructura. Es oportuno indicar que dicho acuerdo de 26 de junio de 2009¹⁸ define como un criterio de incentivación del personal la realización del objetivo de GOPEQ («Grosse opération programmée équivalente»; Equivalente de Gran Operación Programada), tal como se define en el contrato de rendimiento de 3 de noviembre de 2008, antes citado, celebrado entre el Estado francés y RFF para el período 2008-2012. El seguimiento de este índice, relativo al coste de la unidad de obra de renovación completa de un kilómetro de vía, establece un mecanismo de primas para el personal directamente relacionado con la reducción de los costes de puesta a disposición de la infraestructura. Por tanto, considero que la República Francesa ha cumplido su obligación de adoptar medidas de incentivo para reducir los costes de puesta a disposición de la infraestructura.¹⁹

67. En lo que se refiere al objetivo de reducción de la cuantía de los cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria, el Estado miembro demandado considera que dicha reducción no puede constituir en ningún caso un objetivo absoluto fijado por la Directiva 2001/14. Comparto esta tesis. Por los motivos expuestos en mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Alemania (C-556/10), antes citado, no pienso que los Estados miembros estén obligados a establecer un incentivo específico para disminuir los cánones de uso de la infraestructura, en la medida en que ello no se derive de la reducción de la cuantía de los costes de puesta a disposición de la infraestructura.

68. La Comisión considera, por el contrario, que una obligación autónoma de reducir los cánones de acceso es indispensable para luchar contra la tendencia de los administradores de infraestructuras, que son monopolios naturales, a no redistribuir los excedentes resultantes del incremento de la eficacia de la gestión ante sus clientes. Sin embargo, tal como destacó acertadamente el Gobierno francés en la vista, el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2001/14 permite a un Estado miembro exigir al

17 — Véanse mis conclusiones en el asunto Comisión/España (C-483/10), antes citado, puntos 67 a 72.

18 — Véase el anexo B.3 del escrito de contestación.

19 — Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Alemania (C-556/10), antes citado, puntos 98 a 104.

administrador de infraestructuras que equilibre su contabilidad sin aportaciones financieras del Estado. En consecuencia, no sería razonable dar al apartado 2 de dicho artículo una interpretación según la cual el Estado miembro estuviera obligado a actuar en contra de este objetivo. En todo caso, el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14 limita el importe total máximo de los cánones percibidos a la recuperación total de los costes soportados por el administrador de infraestructuras.

69. Por estos motivos, propongo al Tribunal de Justicia que estime la segunda imputación de la Comisión, en la medida en que se basa en el incumplimiento por la República Francesa de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11 de la Directiva 2001/14, y que la desestime en todo lo demás.

IV. Costas

70. En virtud del artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento,²⁰ cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Dado que las pretensiones de la Comisión y de la República Francesa han sido estimadas parcialmente, propongo que cada parte cargue con sus propias costas.

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

V. Conclusión

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

- 1) La República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben
 - en virtud del artículo 6, apartado 3, y del anexo II de la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, en su versión modificada por la Directiva 2001/12/CE, y del artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad, en la medida en que un servicio de una empresa ferroviaria participa en el ejercicio de funciones esenciales que deben estar encomendadas a un administrador de infraestructuras ferroviarias o a un organismo independiente de las empresas ferroviarias desde el punto de vista jurídico;
 - en virtud del artículo 11 de la Directiva 2001/14, en la medida en que la normativa francesa no establece ningún sistema de mejora del funcionamiento conforme a dicho artículo.
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.
- 3) La Comisión Europea, la República Francesa y el Reino de España cargarán con sus propias costas.

²⁰ — Reglamento que entró en vigor el 1 de noviembre de 2012.