Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 11 de julio de 2013*

«Incumplimiento de Estado — Transporte — Directiva 91/440/CEE — Desarrollo de los ferrocarriles comunitarios — Artículo 10, apartado 7 — Organismo reglamentario — Competencias — Directiva 2001/14/CE — Adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria — Artículo 4, apartado 1 — Marco de tarificación — Artículo 6, apartado 2 — Medidas destinadas a incentivar al administrador de infraestructuras a reducir los costes de la puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso — Artículo 7, apartado 3 — Fijación de los cánones por utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio — Coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario — Artículo 11 — Sistema de incentivos — Artículo 30, apartado 5 — Organismo regulador — Competencias — Recurso administrativo contra las decisiones del organismo regulador»

En el asunto C-545/10,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 23 de noviembre de 2010,

Comisión Europea, representada por la Sra. M. Šimerdová y el Sr. H. Støvlbæk, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Checa, representada por los Sres. M. Smolek y T. Müller y por la Sra. J. Očková, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

Reino de España, representado por la Sra. S. Centeno Huerta, en calidad de agente,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet (Ponente), E. Levits y J.-J. Kasel y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

* Lengua de procedimiento: checo.

Secretaria: Sra. A. Impellizzeri, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de septiembre de 2012;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 13 de diciembre de 2012;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al no haber adoptado las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento:

— a los artículos 4, apartado 1, 6, apartado 2, 7, apartado 3, 11 y 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización (DO L 75, p. 29), en su versión modificada por la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 (DO L 164, p. 44) (en lo sucesivo, «Directiva 2001/14»), y

— al artículo 10, apartado 7, de la Directiva 91/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios (DO L 237, p. 25 y –corrección de errores– DO L 271, p. 70), en su versión modificada por la Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 (DO L 164, p. 164, y –corrección de errores–DO L 220, p. 58) (en lo sucesivo, «Directiva 91/440»),

la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las citadas disposiciones.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 91/440

2 El artículo 10, apartado 7, de la Directiva 91/440 disponía:

«Sin perjuicio de las normativas comunitaria y nacional relativas a la política de la competencia y de las instituciones competentes en la materia, el organismo regulador establecido en virtud del artículo 30 de la Directiva [2001/14], u otro órgano que disponga de igual independencia, supervisará la competencia en los mercados de servicios ferroviarios, incluido el mercado de transporte de mercancías por ferrocarril.

Este organismo se creará de acuerdo con las normas previstas en el apartado 1 del artículo 30 de la Directiva mencionada anteriormente. Todos los solicitantes o partes interesadas, podrán presentar quejas ante este organismo si consideran haber sido tratados injustamente, haber sido objeto de una discriminación o haber sido perjudicados de alguna manera. El organismo de regulación decidirá en el plazo más breve posible, previa denuncia o, en su caso, de oficio, sobre las medidas adecuadas para

eliminar los fenómenos negativos en estos mercados. Con vistas al control judicial y a la cooperación necesarios entre los organismos reguladores nacionales, se aplicarán, en este contexto, el apartado 6 del artículo 30 y el artículo 31 de la Directiva mencionada anteriormente.»

Directiva 2001/14

3 La Directiva 2001/14 expresa en su considerando décimo primero que:

«Los sistemas de tarifación y adjudicación de capacidad deben permitir igualdad de acceso sin discriminación a todas las empresas y procurar, en la medida de lo posible, atender las necesidades de todos los usuarios y tipos de tráfico de manera justa y no discriminatoria.»

4 El artículo 4, apartado 1, de esta Directiva establecía:

«Los Estados miembros crearán un marco de tarifación, sin perjuicio de la independencia de gestión establecida en el artículo 4 de la Directiva [91/440].

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

5 Con arreglo al artículo 6, apartados 2 y 3, de la citada Directiva:

«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.»

6 El artículo 7, apartado 3, de la misma Directiva establecía:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 4 o 5 y en el artículo 8, el canon por utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio, será equivalente al coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario.»

7 El artículo 11 de la Directiva 2001/14 tenía el siguiente tenor:

«1. Los sistemas de tarifación 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.»

8 El artículo 30 de dicha Directiva disponía:

«1. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 6 del artículo 21, los Estados miembros crearán un organismo regulador. Dicho organismo, que podrá ser el Ministerio encargado de transportes o cualquier otro organismo, será independiente de todo administrador de infraestructuras, organismo de tarifación, organismo adjudicador y candidato en el plano de la organización, de las decisiones financieras, de la estructura legal y de la toma de decisiones. [...]

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

a) la declaración sobre la red;

b) los criterios contenidos en la declaración sobre la red;

c) el procedimiento de adjudicación y sus resultados;

d) el sistema de cánones;

e) el nivel o estructura de los cánones que se les exigen o pueden exigírseles;

f) los acuerdos de acceso conforme al artículo 10 de la [Directiva 91/440].

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

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

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

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

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

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

Derecho checo

Ley de ferrocarriles

9 El artículo 34c de la Ley nº 266/1994 de ferrocarriles (zákon č. 266/1994 Sb., o dráhách), de 14 de diciembre de 1994, en su versión aplicable al presente litigio (en lo sucesivo, «Ley de ferrocarriles»), es del siguiente tenor:

«Declaración sobre la red ferroviaria nacional y regional

(1) El organismo de adjudicación de la capacidad, previa consulta con el administrador de infraestructuras, elaborará a más tardar doce meses antes de la entrada en vigor del horario de servicio, la declaración sobre la red ferroviaria y la publicará en el *Boletín de transportes y tarifas*.

(2) La declaración sobre la red ferroviaria deberá indicar:

[...]

f) las condiciones de retirada de capacidad de infraestructura adjudicada pero no utilizada o utilizada parcialmente, incluida la información sobre la aplicación de cánones sobre la capacidad de transporte adjudicada pero no utilizada;

g) información relativa a la aplicación de cánones sobre la adjudicación de capacidad de infraestructura y la fijación de los cánones de uso de la infraestructura;

[...]»

10 El artículo 34g de esta misma Ley establece:

«1) El solicitante de una adjudicación de capacidad de la infraestructura ferroviaria podrá solicitar a la Oficina de ferrocarriles, en los quince días siguientes a la publicación de la declaración sobre la red ferroviaria, que lleve a cabo su examen, incluidos los criterios que figuran en la misma.

2) El solicitante de una adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria al que el organismo adjudicador haya denegado su petición tendrá el derecho, según el procedimiento previsto en el artículo 34e, de solicitar a la Oficina de ferrocarriles, en los quince días siguientes a la notificación de la declaración sobre la red prevista en el artículo 34e, apartado 4, que examine el procedimiento de adjudicación de la capacidad de la infraestructura ferroviaria, incluido su impacto y su modo de fijación de los precios.

3) Si la Oficina de ferrocarriles comprueba que se ha seguido un procedimiento incorrecto en la elaboración de la declaración sobre la red, incluidos los criterios que contiene, o en el procedimiento de adjudicación de la capacidad de la infraestructura ferroviaria, incluidos sus resultados y su modo de fijación de los precios, acordará una modificación de dicha declaración, incluidos los criterios que enuncia, o decidirá una adjudicación de la capacidad, y en particular el modo de fijación del precio.»

11 En virtud del artículo 56, letra c), de la citada Ley, el Ministerio de Transportes es «el órgano competente para conocer de los recursos en los procedimientos administrativos, sobre las materias reguladas por la presente Ley, interpuestos contra las decisiones de la Oficina de ferrocarriles, de la inspección ferroviaria y de los ayuntamientos».

Ley de precios

12 Con arreglo al artículo 10, apartado 2, de la Ley nº 526/1990 de precios (zákon č. 526/1990 Sb., o cenách), de 27 de noviembre de 1990, en su versión aplicable al presente litigio (en lo sucesivo, «Ley de precios»):

«Las disposiciones relativas a la normativa sobre los precios contempladas en el apartado 1 serán publicadas por el Ministerio de Hacienda en el *Boletín oficial de precios* [...]. Serán publicadas en el Diario Oficial de conformidad con las disposiciones jurídicas especiales. [...] La decisión sobre los precios será válida desde el día de su publicación en el boletín oficial correspondiente y entrará en vigor en la fecha que en el mismo se fije, sin que ésta pueda ser anterior a la de su publicación.»

13 En virtud del artículo 10, apartado 2, de la Ley de precios, el Ministerio de Hacienda publicará una decisión (Výměr) indicando la lista de artículos cuyo precio está regulado. El Ministerio de Hacienda publicará esta decisión cada año en el *Boletín oficial de precios*. Dicho boletín fijará el precio máximo de utilización de las infraestructuras ferroviarias interiores, nacionales y regionales, en el marco de la explotación del transporte por ferrocarril.

Ley sobre el Fondo estatal de las infraestructuras de transporte

14 En virtud del artículo 2 de la Ley nº 104/2000 sobre el Fondo estatal de las infraestructuras de transporte (zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury), de 4 de abril de 2000, en su versión aplicable al presente litigio (en lo sucesivo, «Ley sobre el Fondo estatal de las infraestructuras de transporte»):

«El Fondo destinará sus ingresos al desarrollo, a la construcción, al mantenimiento y a la modernización de carreteras y autopistas, vías de ferrocarril y de aguas navegables del siguiente modo:

[...]

c) la financiación de la construcción, la modernización, la reparación y el mantenimiento de vías ferroviarias nacionales y regionales,

[...]

f) la concesión de créditos para obras preparatorias o proyectos, estudios o informes técnicos relativos a la construcción, modernización o reparación de carreteras y autopistas, vías navegables importantes para el transporte y la construcción de vías ferroviarias nacionales o regionales,

[...]»

Ley de competencias de la Oficina de defensa de la competencia

15 Con arreglo al artículo 2 de la Ley nº 273/1996 de competencias de la Oficina de defensa de la competencia (zákon č. 273/1996 Sb., o působnosti Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže), de 11 de octubre de 1996, en su versión aplicable al presente litigio (en lo sucesivo, «Ley de competencias de la Oficina de defensa de la competencia»), dicho organismo, entre otras cosas:

«[...]

a) creará las condiciones que permitan promover y preservar la competencia,

b) vigilará la adjudicación de contratos públicos,

c) ejercerá las demás competencias establecidas en leyes especiales.»

Ley de defensa de la competencia

16 Con arreglo al artículo 1, apartado 1, de la Ley nº 143/2001 de defensa de la competencia (zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů), de 4 de abril de 2001, en su versión aplicable al presente litigio (en lo sucesivo, «Ley de defensa de la competencia»), ésta:

«[…] defenderá la competencia en el mercado de productos y servicios […] contra toda práctica que impida, restrinja, falsee o amenace la competencia [mediante]

a) acuerdos entre competidores,

b) la explotación abusiva de una posición dominante por competidores, o

c) una concentración de empresas competidoras.»

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

17 El 10 de mayo de 2007, la Comisión envió un cuestionario a la República Checa para cerciorarse de que dicho Estado miembro había transpuesto correctamente las Directivas 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/440 (DO L 75, p. 1), 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias (DO L 75, p. 26), y 2001/14 (en lo sucesivo, consideradas conjuntamente, «primer paquete ferroviario»), en su ordenamiento jurídico interno. Las autoridades checas respondieron al citado cuestionario mediante escrito de 11 de julio de 2007.

18 El 21 de noviembre de 2007, la Comisión solicitó aclaraciones adicionales que la República Checa le proporcionó mediante escrito de 21 de diciembre de 2007.

19 El 27 de junio de 2008, la Comisión, sobre la base de la información comunicada por la República Checa, remitió a este Estado miembro un escrito de requerimiento para que diera cumplimiento a las Directivas 91/440 y 2001/14 y, en particular, a las disposiciones de éstas relativas a los cánones de uso de la infraestructura ferroviaria y las relativas al organismo regulador.

20 El 26 de agosto de 2008, la República Checa respondió al citado escrito de requerimiento de la Comisión.

21 El 9 de octubre de 2009, la Comisión envió a la República Checa un dictamen motivado en el que, por un lado, imputaba a ésta haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 1, 6, apartado 2, 7, apartado 3, 11 y 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14 y del artículo 10, apartado 7, de la Directiva 91/440 y, por otro lado, dicha institución invitaba a la República Checa a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al mencionado dictamen motivado en un plazo de dos meses a contar desde su recepción.

22 Mediante escrito de 8 de diciembre de 2009, la República Checa respondió al citado dictamen motivado negando los incumplimientos que le imputaba la Comisión.

23 En esas circunstancias, la Comisión interpuso el presente recurso.

24 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 11 de julio de 2011, se admitió la intervención de la República Italiana y del Reino de España en apoyo de las pretensiones de la República Checa. Mediante escrito de 22 de septiembre de 2011, presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de septiembre de 2011, la República Italiana desistió de su demanda de intervención.

Sobre el recurso

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2001/14

Alegaciones de las partes

25 La Comisión sostiene que, al fijar la cuantía máxima de los cánones por el uso de la infraestructura ferroviaria, la República Checa infringió el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2001/14.

26 La citada institución alega que de ese precepto se desprende que el derecho del que dispone el Estado miembro para establecer el marco de la tarifación del uso de la infraestructura ferroviaria debe respetar la facultad del administrador de determinar la cuantía del canon y percibirlo.

27 Pues bien, la fijación, mediante decisión anual del Ministerio de Hacienda, de una tarifa máxima aplicable al uso de la infraestructura ferroviaria, con arreglo al artículo 10, apartado 2, de la Ley de precios, sobrepasa el marco para la tarifación y las normas que los Estados miembros tienen la facultad de establecer en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2001/14.

28 La República Checa alega que el incumplimiento imputado se basa en que la Comisión hizo una interpretación literal y sistemática del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2001/14, mientras que resulta necesario recurrir a una interpretación teleológica de dicho artículo para determinar el alcance de las obligaciones que establece.

29 Según este Estado miembro, la exigencia de eliminar los efectos negativos de la posición monopolística del administrador de infraestructuras participa del objetivo general perseguido por la Directiva 2001/14, lo que explica la razón por la que ésta confiere a los Estados miembros la competencia para establecer un marco o un sistema para la tarifación.

30 A este respecto, la República Checa aclara que, en la medida en que la posición monopolística del administrador de infraestructuras puede manifestarse en particular mediante la fijación de una cuantía excesivamente elevada de los cánones que únicamente el transportista ferroviario histórico estaría en condiciones de soportar, la fijación de una cuantía máxima permite alcanzar el objetivo perseguido por la Directiva 2001/14.

31 Además, la fijación del precio máximo no significa que el administrador de infraestructuras no esté facultado para determinar por sí mismo la cuantía de los cánones.

32 El Reino de España alega, en esencia, que la fijación de una cuantía máxima no impide que el administrador de infraestructuras fije los cánones en concreto.

Apreciación del Tribunal de Justicia

33 En virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2001/14, los Estados miembros deben poner en marcha un marco de tarificación. También pueden establecer reglas de tarifación específicas, siempre que respeten la independencia del administrador de infraestructuras. De conformidad con dicha disposición, incumbe a este último, por un lado, determinar el canon por el uso de la infraestructura y, por otro lado, proceder a su cobro.

34 La citada disposición establece de ese modo un reparto de las competencias entre los Estados miembros y el administrador de infraestructuras por lo que respecta a los sistemas de tarificación. En efecto, corresponde a los Estados miembros establecer un marco de tarificación, mientras que la determinación del canon y su cobro incumben al administrador de infraestructuras.

35 Para garantizar la independencia de gestión del administrador de infraestructuras, éste debe disponer, en el marco de tarifación que hayan definido los Estados miembros, de un cierto margen de actuación para la determinación del importe de los cánones, de forma que pueda utilizarlo como instrumento de gestión (sentencia de 28 de febrero de 2013, Comisión/España, C-483/10, apartado 49).

36 Pues bien, la fijación, mediante decisión anual del Ministerio de Hacienda, de una tarifa máxima aplicable al uso de la infraestructura ferroviaria, con arreglo al artículo 10, apartado 2, de la Ley de precios, tiene por efecto restringir el margen de actuación del administrador de infraestructuras en una medida incompatible con los objetivos de la Directiva 2001/14.

37 Procede señalar, en particular, que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, apartado 2, de la citada Directiva, el administrador de infraestructuras debe estar en condiciones de fijar o mantener cánones más elevados basados en el coste a largo plazo de determinados proyectos de inversión.

38 En consecuencia, procede concluir que la normativa checa no es, a este respecto, conforme con el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2001/14.

39 Dicha conclusión no queda en entredicho por la alegación de la República Checa basada en la necesidad de evitar que la posición monopolística del administrador de infraestructuras se traduzca en la fijación de cánones de una cuantía excesiva. En efecto, según el artículo 10, apartado 7, de la Directiva 91/440, el organismo regulador establecido en virtud del artículo 30 de la Directiva 2001/14, u otro órgano que disponga de igual independencia, supervisará la libre competencia en los mercados de servicios ferroviarios. En la República Checa, esa función ha sido encomendada a la Oficina de defensa de la competencia.

40 De las consideraciones anteriores resulta que, al fijar la cuantía máxima de los cánones de acceso a la infraestructura ferroviaria, la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2001/14.

Sobre el segundo motivo, basado en la falta de medidas que incentiven al administrador a reducir los costes de la puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso

Alegaciones de las partes

41 La Comisión sostiene que la República Checa ha incumplido el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14, al no haber adoptado medidas dirigidas a incentivar al administrador a reducir los costes de la puesta a disposición de la infraestructura ferroviaria y la cuantía de los cánones de acceso a la citada infraestructura.

42 Según dicha institución, el régimen de medidas de incentivo que la mencionada disposición contiene supone un vínculo directo entre la concesión de recursos financieros y el comportamiento del administrador de infraestructuras, debiendo este último tender a reducir los costes de la puesta a disposición de la infraestructura o la cuantía de los cánones de acceso.

43 A este respecto, la Comisión alega que los medios financieros concedidos por el Fondo estatal de las infraestructuras de transporte en aplicación de la Ley sobre el Fondo estatal de las infraestructuras de transporte sirven para mejorar el estado de las infraestructuras ferroviarias, pero no constituyen en absoluto medidas de incentivo destinadas a estimular al administrador a reducir los costes de la puesta a disposición de la infraestructura o la cuantía de las cánones.

44 La República Checa alega que la tarea encomendada a los Estados miembros por el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14, a saber, incentivar a los administradores de infraestructuras mediante medidas que promuevan la reducción de los costes de la puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso, no es incondicional.

45 En efecto, según dicho Estado miembro, únicamente cuando se hubiera alcanzado un nivel suficiente de calidad y de seguridad de la infraestructura ferroviaria sobre la totalidad de la red o, al menos, sobre una parte preponderante de ésta deberán los Estados miembros perseguir y alcanzar el objetivo contemplado en dicha disposición.

46 Pues bien, habida cuenta del estado actual de la infraestructura ferroviaria checa, la aplicación de la obligación prevista en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14 no puede garantizarse plenamente sin poner en peligro la seguridad o la calidad de los servicios de la infraestructura de que se trata.

47 La República Checa sostiene que, en todo caso, las medidas de incentivo previstas en el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14 se llevan a cabo actualmente a través del Fondo estatal de las infraestructuras de transporte. En efecto, éste asume, por medio de subvenciones concedidas por el Estado, la mayor parte de los costes de mantenimiento de los ferrocarriles, de modo que, sin dichas subvenciones, la cuantía de los cánones para la utilización de la infraestructura sería varias veces más elevada.

48 El Reino de España sostiene que no resulta razonable disminuir la cuantía de los cánones de acceso sin haber modernizado previamente la red ferroviaria y, de ese modo, los costes de mantenimiento.

49 Por otro lado, el citado Estado miembro alega que la puesta en marcha de las medidas dirigidas a reducir los costes debe efectuarse en el marco del objetivo contemplado en el artículo 6, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2001/14, a cuyo efecto las cuentas del administrador de infraestructuras deben ser equilibradas sin aportación financiera del Estado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

50 Del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14 se desprende que, sin perjuicio de la seguridad, el mantenimiento y la mejora de la calidad del servicio de las infraestructuras, se incentivará a los administradores de infraestructuras a que reduzcan los costes de la puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso.

51 El artículo 6, apartado 3, de la citada Directiva dispone que la obligación que deriva del apartado 2 del mencionado artículo debe aplicarse bien mediante un acuerdo plurianual entre el administrador de infraestructuras y la autoridad competente que prevea la financiación estatal, bien estableciendo medidas adecuadas de reglamentación previendo las facultades necesarias.

52 En el presente asunto, por lo que atañe a la alegación de la República Checa basada en el deterioro de la infraestructura ferroviaria, basta constatar que, si bien es cierto que, en aplicación del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14, los Estados miembros deberán tener en cuenta el estado de dicha infraestructura en el marco de la aplicación del artículo 6, apartados 2 y 3, de la mencionada Directiva, no lo es menos que deberán también velar por que se celebren contratos anuales de financiación que incluyan medidas de incentivo, o establecer un marco reglamentario a tal efecto.

53 En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 54 de sus conclusiones, el estado de deterioro de la infraestructura no excluye la adopción de medidas que tengan como objetivo garantizar que los costes vinculados con la gestión de la infraestructura, por un lado, correspondan a los de una infraestructura gestionada eficazmente y, por otro lado, no incluyen costes superfluos, en que pueda incurrir indebidamente el administrador de infraestructuras.

54 A este respecto, procede no obstante precisar que la elección de las medidas de incentivo que deben adoptarse, y más en particular los objetivos concretos perseguidos por los Estados miembros a través de aquéllas, deben ser compatibles con las exigencias en materia de seguridad y con el nivel de calidad del servicio de la infraestructura ferroviaria, de conformidad con lo previsto por el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14.

55 Además, procede declarar que la financiación estatal del administrador de infraestructuras invocada por la República Checa, si bien puede tener como efecto reducir los costes de la puesta a disposición de la infraestructura y la cuantía de los cánones de acceso, no produce, en sí misma, el efecto de incentivo respecto del citado administrador, toda vez que dicha financiación no implica ningún compromiso por su parte.

56 En esas circunstancias, procede declarar que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2001/14, al no haber adoptado medidas dirigidas a incentivar al administrador a reducir los costes de la puesta a disposición de la infraestructura ferroviaria y la cuantía de los cánones de acceso a dicha infraestructura.

Sobre el tercer motivo, basado en la vulneración del concepto de «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario», en el sentido del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14

Alegaciones de las partes

57 La Comisión sostiene que, en la República Checa, los cánones por utilización de acceso mínimo y por el acceso por la vía a instalaciones de servicio no son equivalentes a los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario, infringiendo lo que infringe el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14.

58 Según la citada institución, el concepto de «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario», en el sentido de dicha disposición, remite al de «coste marginal». Ese último concepto corresponde únicamente, a juicio de la Comisión, a los costes generados por la circulación efectiva de trenes y no a los costes fijos, dado que estos últimos no varían en función de la explotación del servicio ferroviario.

59 Por el contrario, la República Checa sostiene que, dado que ni la Directiva 2001/14 ni ninguna otra disposición del Derecho de la Unión precisan qué gastos están incluidos o no en el concepto de «costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario», procede comprobar, para determinar éstos, si existe una relación directa entre los costes de que se trata y la explotación del servicio ferroviario, es decir, determinar si se ha incurrido efectivamente en tales gastos para la explotación del servicio. En consecuencia, ese concepto comprende todos los gastos directamente relacionados con una actividad o un objeto cuya falta o defecto impiden a los trenes circular.

60 El citado Estado miembro precisa que en la República Checa el procedimiento mediante el cual el administrador de infraestructuras ferroviarias fija la cuantía de los cánones que se desprende del artículo 34c de la Ley de ferrocarriles, en relación con la declaración sobre la red ferroviaria nº 57822/10-OŘ, relativo a los horarios para el período 2010/2011 (en lo sucesivo, «declaración 2010/2011»), adoptado por el citado administrador en aplicación de dicha disposición, garantiza que tal importe tiene únicamente en cuenta los gastos directamente relacionados con la explotación del servicio ferroviario. Para determinar si un coste concreto o una categoría de costes son directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario, hay que examinar si ese coste, o esa categoría de costes, han sido generados por la explotación de un transporte ferroviario determinado.

61 Basándose en un dictamen de la Comunidad de Ferrocarriles y Empresas de Infraestructuras Europeos (CER) de mayo de 2011 relativo a la refundición del primer paquete ferroviario, la República Checa sostiene, en particular, que los costes relacionados con la programación, la adjudicación de franjas, la gestión del tráfico, el despacho y la señalización de la circulación de un tren deben incluirse en la categoría de costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

Apreciación del Tribunal de Justicia

62 Con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14, los cánones por utilización de acceso mínimo y por acceso por la vía a instalaciones de servicio deben ser equivalentes al coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario, sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 4 o 5 del citado artículo 7 o del artículo 8 de la Directiva mencionada.

63 Según la Comisión, el «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario» en el sentido del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14, debe entenderse como el coste marginal imputable a la explotación real del servicio ferroviario. La Comisión precisó en la vista que dicho coste correspondía principalmente a los costes derivados del deterioro de las vías por la circulación de los trenes. Por el contrario, la República Checa considera que los gastos que pueden tenerse en cuenta para calcular los cánones son aquellos respecto de los cuales resulte posible establecer una relación de causalidad directa con la explotación del servicio ferroviario, es decir, los gastos necesarios para la explotación de dicho servicio.

64 A este respecto, procede señalar que la Directiva 2001/14 no define el concepto de «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario» y que el Derecho de la Unión no contiene ninguna disposición que determine los costes incluidos en dicho concepto o los que no lo están.

65 Además, tratándose de un concepto de ciencia económica cuya aplicación plantea, como señaló el Abogado General en el punto 75 de sus conclusiones, dificultades prácticas considerables, procede considerar que, en el estado actual del Derecho de la Unión, los Estados miembros gozan de un cierto margen de apreciación a efectos de la transposición y aplicación del citado concepto en Derecho interno.

66 De ello se desprende que, en el presente asunto, procede comprobar si la normativa checa permite incluir en el cálculo de los cánones por utilización de acceso mínimo y por acceso por la vía a las infraestructuras ferroviarias elementos que manifiestamente no son directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

67 Según la Comisión, el importe de las cánones en la República Checa se determina sobre la base de un modelo de capacidad de reparto de los costes previsto por el Decreto nº 501/2005 por el que se establecen los gastos, soportados por el administrador de las vías, relacionados con la explotación y el funcionamiento, la modernización y el desarrollo de los ferrocarriles (vyhláška č. 501/2005 Sb., o vymezení nákladů provozovatele dráhy spojených s provozováním a zajišťováním provozuschopnosti, modernizace a rozvoje železniční dopravní cesty), de 8 de diciembre de 2005 (en lo sucesivo, «Decreto

nº 501/2005»), se desprende que los gastos generales están incluidos en el cálculo de los cánones. Además, afirma que la cuantía de los cánones en la República Checa se determina sobre la base de un «modelo de capacidad» utilizado para el reparto de los costes. Pues bien, la Comisión considera que los Estados miembros no pueden calcular de ese modo los costes directamente imputables a la explotación del servicio toda vez que éstos varían en función de la explotación real.

68 Por el contrario, la República Checa sostiene que el Decreto nº 501/2005 se refiere únicamente a la determinación de los gastos que ha soportado el administrador de infraestructuras ferroviarias antes del 1 de julio de 2008 y que, en ningún caso, dicho texto sirve de base para la fijación del importe de los cánones relacionados con la utilización de la citada infraestructura. De ese modo, sin refutar que, en aplicación del citado Decreto, había gastos generales incluidos en el cálculo de los gastos soportados por el administrador de infraestructuras, la República Checa alega no obstante que no se tienen en cuenta en el cálculo de los cánones contemplados en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14. Además, dicho Estado miembro afirma que el modelo de capacidad no sirve para determinar directamente la cuantía de los cánones sino que constituye únicamente uno de los parámetros de cálculo del precio máximo por el uso de la infraestructura ferroviaria por un tren concreto en un tramo determinado.

69 Según la República Checa, el procedimiento para determinar la cuantía de los cánones se desprende del artículo 34c de la Ley de ferrocarriles, en relación con la declaración 2010/2011, que adapta dicha cuantía en función del tipo de tren, de su peso y de la distancia recorrida. El método de cálculo del precio por la utilización del servicio de transporte tiene en cuenta también las normas específicas y el marco tarifario, tal como los define la autoridad reguladora, los costes relacionados con la explotación del servicio, expresados en tren/kilómetros, los costes directamente imputables al funcionamiento del servicio generados efectivamente por la explotación del transporte ferroviario, expresados en toneladas-kilómetros brutos, y los sobrecostes directamente relacionados con la utilización del servicio de transporte.

70 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de un procedimiento por incumplimiento iniciado con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Por tanto, ésta debe aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento, sin que pueda basarse en ninguna presunción (véanse, en particular, las sentencias de 28 de febrero de 2013, Comisión/Austria, C-555/10, apartado 62, y Comisión/Alemania, C-556/10, apartado 66 y jurisprudencia citada).

71 Pues bien, en el presente asunto, la República Checa niega que el Decreto nº 501/2005 y el modelo de capacidad sirvan de base para fijar los cánones de utilización de la infraestructura y la Comisión no ha demostrado el fundamento de su alegación a este respecto.

72 Por otra parte, procede constatar que la normativa checa, y más en concreto la declaración 2010/2011, incluye los elementos que permiten al administrador de infraestructuras determinar, y al organismo regulador comprobar, el importe de los cánones con arreglo a la exigencia contemplada en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14. Por lo que respecta a la aplicación concreta de los citados elementos, procede señalar que la Comisión no aportó ejemplos concretos de los que se desprenda que, en la República Checa, los cánones de acceso se fijen en incumplimiento de la exigencia mencionada. Pues bien, con arreglo a la jurisprudencia recordada en el apartado 70 de la presente sentencia, la Comisión no puede basarse en presunciones a este respecto.

73 De las consideraciones anteriores resulta que debe declararse infundado el tercer motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso.

Sobre el cuarto motivo, basado en la falta de sistema de incentivos

Alegaciones de las partes

74 La Comisión sostiene que, al no establecer ningún sistema de incentivos que pueda estimular a las empresas ferroviarias y al administrador de infraestructuras a reducir al mínimo las perturbaciones y mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria, la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11, apartados 1 y 2, de la Directiva 2001/14.

75 La República Checa sostiene en primer lugar que, habida cuenta del nivel de armonización alcanzado en el ámbito de la Unión Europea, la Comisión no ha acreditado que el sistema de incentivos establecido por la declaración 2010/2011, basado en el artículo 34c de la Ley de ferrocarriles, sea insuficiente.

76 A continuación, el citado Estado miembro añade que el artículo 51, apartados 1 a 4 y 6 a 8, de la Ley de ferrocarriles, prevé la imposición de multas en caso de incumplimiento de las obligaciones dirigidas a garantizar la explotación de la red o a falta de medidas adoptadas para remediar sus perturbaciones.

77 Por último, en su escrito de dúplica, la República Checa señala que el artículo 34c, apartado 2, letra k), de la Ley de ferrocarriles, en su versión modificada por la Ley nº 134/2011 (zákon č. 134/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 266/1994 Sb.), de 3 de mayo de 2011, establece que la declaración deberá en adelante contener «una delimitación del sistema de medidas de incentivos económicos para la autoridad responsable de la adjudicación y el transportista, con el fin de reducir al mínimo las perturbaciones de la infraestructura y aumentar la capacidad de absorción de la red a efectos de la negociación de un contrato de explotación del servicio ferroviario; el sistema podrá prever sanciones y compensaciones».

78 El Reino de España alega que procede analizar cada medida concreta y examinar si, en el conjunto del sistema de cánones por el uso de las infraestructuras, esas medidas son eficaces para reducir al mínimo las perturbaciones y mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria, que es el objetivo perseguido por la Directiva 2001/14.

Apreciación del Tribunal de Justicia

79 Conforme al artículo 11, apartado 1, de la Directiva 2001/14, los sistemas de tarifación por el uso de la infraestructura deben 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. Según la misma disposición, dicho sistema podrá incluir penalizaciones, indemnizaciones y primas.

80 De ello se deduce, por un lado, que los Estados miembros deben incluir en los sistemas de tarifación de la infraestructura un sistema de incentivos destinado a inducir a las empresas ferroviarias y al administrador de infraestructuras a mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria. Por otro lado, en lo referente al tipo de medidas de incentivo que los Estados miembros pueden poner en práctica, éstos conservan la libertad de elección de las medidas concretas que formen parte de ese sistema, siempre que las mismas constituyan un conjunto coherente y transparente que pueda ser calificado como «sistema de incentivos» (sentencia Comisión/España, antes citada, apartado 64).

81 Pues bien, en el presente asunto, no puede considerarse que las disposiciones legislativas y convencionales invocadas por la República Checa constituyan un conjunto de ese tipo.

82 En primer lugar, por lo que atañe al artículo 34c de la Ley de ferrocarriles, procede señalar que éste no incluye ninguna disposición que establezca la inserción, en la declaración, de un sistema de incentivos. Por lo que se refiere a la declaración 2010/2011, procede señalar que, con arreglo al punto 6.4 de éste, el administrador de infraestructuras accede a la eventual solicitud de un transportista relativa a la introducción de un régimen de compensación financiera bajo la forma de cláusulas penales contractuales recíprocas cuyos principios deben definirse contractualmente. De ello se deduce que, incluso suponiendo que fuera aplicable al término del plazo señalado en el dictamen motivado, un régimen de ese tipo, cuya aplicación se deja a la elección de las partes contratantes, sólo reviste carácter facultativo y, por tanto, no puede considerarse que constituye una aplicación completa y adecuada del artículo 11 de la Directiva 2001/14.

83 A continuación, por lo que se refiere al artículo 51, apartados 1 a 4 y 6 a 8, de la Ley de ferrocarriles, mencionado por la República Checa en su dúplica, procede señalar que no puede considerarse que dicho artículo, en la medida en que se limita a prever la imposición de multas, ya sea en caso de incumplimiento de las obligaciones dirigidas a garantizar la explotación de la red, ya sea a falta de medidas adoptadas para poner remedio a sus perturbaciones, establezca un sistema de incentivos en el seno del sistema de cánones de la infraestructura, en el sentido del artículo 11 de la Directiva 2001/14.

84 Por último, el artículo 2 de la Ley sobre el Fondo estatal de las infraestructuras de transporte, en la medida en que prevé únicamente la concesión de recursos financieros en vistas a mantener o mejorar el estado de las infraestructuras ferroviarias, no puede considerarse que instituya un sistema que incentive a las empresas ferroviarias y al administrador de infraestructuras a mejorar el funcionamiento de la red.

85 Por otra parte, debe recordarse que, conforme a una jurisprudencia reiterada, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al finalizar el plazo señalado en el dictamen motivado y los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 8 de noviembre de 2012, Comisión/Grecia, C-528/10, apartado 26, y, en ese sentido, de 28 de febrero de 2013, Comisión/Hungría, C-473/10, apartado 96).

86 Por tanto, como la Ley nº 134/2011 de 3 de mayo de 2011 fue adoptada después de que expirara el plazo señalado por la Comisión en su dictamen motivado de 9 de octubre de 2009, el Tribunal de Justicia no puede tener en cuenta dicha Ley de modificación al examinar si el presente recurso por incumplimiento es fundado.

87 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que, en la fecha en que expiró el plazo señalado en el dictamen motivado, la República Checa no había puesto en marcha un sistema de incentivos que estimulara a las empresas ferroviarias y al administrador de estructuras ferroviarias a reducir al mínimo las perturbaciones y a mejorar el funcionamiento de la red ferroviaria, con arreglo a las exigencias del artículo 11 de la Directiva 2001/14.

88 Por tanto, debe declararse fundado el cuarto motivo invocado por la Comisión en apoyo de su recurso.

Sobre el quinto motivo, basado en la existencia de un recurso administrativo previo contra las resoluciones del organismo regulador y en la falta de competencia de éste para actuar de oficio

Alegaciones de las partes

89 La Comisión sostiene que el artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14 persigue hacer posible que el organismo regulador resuelva con total independencia y adopte con celeridad y eficacia medidas adecuadas para subsanar las disfunciones del mercado. La Comisión añade que el apartado 6 del mismo artículo no permite que se puedan controlar administrativamente las resoluciones del organismo regulador, sino que prevé únicamente un control jurisdiccional.

90 Pues bien, del artículo 56, letra c), de la Ley de ferrocarriles resulta que contra las resoluciones de la Oficina ferroviaria, que es el organismo regulador en la República Checa, cabe impugnación por vía de recurso administrativo ante el Ministerio de Transportes, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14.

91 La Comisión alega asimismo que el artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14 debe interpretarse en el sentido de que el organismo regulador resuelve y adopta medidas sobre todas las materias previstas en el artículo 30 de esa Directiva, en particular las enumeradas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo. Pues bien, de lo dispuesto en el artículo 34g de la Ley de ferrocarriles se desprende claramente que la Oficina de ferrocarriles es la única competente para examinar, a petición de un candidato, la declaración sobre la red ferroviaria, incluidos los criterios contenidos en dicho documento, así como el proceso de adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria. De ello deduce la Comisión que la citada Oficina no está facultada para adoptar resoluciones o medidas correctoras en todas las materias mencionadas en el artículo 30, apartados 2 y 3, de la Directiva 2001/14, en particular por lo que respecta a la cuantía o a la estructura de los cánones para la utilización de la infraestructura ferroviaria que un candidato, en el sentido del artículo 2, letra b), de dicha Directiva, está, o podría estarlo, obligado a abonar, tal como prevé el artículo 30, apartado 2, letra e), de la Directiva mencionada.

92 Por último, la Comisión afirma que el artículo 30, apartado 3, de la Directiva 2001/14 exige que, en las materias previstas en esta disposición, el organismo regulador actúe de oficio, mientras que el artículo 34g de la Ley de ferrocarriles prevé que la Oficina de ferrocarriles actúe únicamente a petición de un candidato.

93 La República Checa sostiene en primer lugar que la Directiva 2001/14 no se opone a que las decisiones del organismo regulador sean sometidas obligatoriamente, antes de ser examinadas en su caso por el juez, al control de otro órgano independiente dentro del poder ejecutivo.

94 En particular, dicho Estado miembro considera que del artículo 30, apartado 6, de la Directiva 2001/14 no pueden deducirse exigencias relativas a la organización interna del procedimiento administrativo de los Estados miembros y éstos en principio son libres para organizar sus propias normas de procedimiento.

95 En segundo lugar, en lo que respecta a la competencia del organismo regulador, la República Checa alega que, en el marco de un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, incumbe a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado. Pues bien, el dictamen motivado notificado por dicha institución no señaló, excepción hecha del artículo 30, apartado 2, letra e), de la Directiva 2001/14, ninguna otra disposición que hubiera sido transpuesta incorrectamente en Derecho interno por lo que concierne al alcance de las facultades de la Oficina de ferrocarriles. En consecuencia, la República Checa propone examinar tan sólo la transposición del artículo 30, apartado 2, letra e), de la Directiva 2001/14 como único motivo formulado de modo suficientemente preciso, con arreglo a la exigencia que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

96 A este respecto, la República Checa sostiene que la competencia de la Oficina de ferrocarriles está, en lo que se refiere al artículo 30, apartado 2, letra e), de la Directiva 2001/14, cubierta por completo por el artículo 34g, en relación con el artículo 34c, apartado 2, de la Ley de ferrocarriles. De las disposiciones antes citadas se desprende en efecto que las facultades de la Oficina de ferrocarriles incluyen el examen de la cuantía o la estructura de los cánones de uso de la infraestructura. Pues bien, según la República Checa, si el organismo regulador dispone de las facultades necesarias para adoptar medidas según prevé el artículo 30, apartado 2, letra e), de la Directiva 2001/14, la consecuencia lógica es que dispone de las facultades necesarias para iniciar de oficio el procedimiento de examen en el marco del control estatal.

97 La Comisión indica, en su escrito de réplica, que del artículo 34g de la Ley de ferrocarriles se desprende claramente que las competencias de la Oficina de ferrocarriles se limitan al control de la declaración sobre la red ferroviaria y del procedimiento de adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria. Añade que, en aplicación de la citada disposición, dicho control se efectúa sobre la base de una denuncia del candidato presentada en un plazo de quince días a partir de la publicación de la declaración sobre la red ferroviaria o de la notificación del dictamen contemplado en el artículo 34e, apartado 4, de la Ley de ferrocarriles. De ello se deduce, según dicha institución, que las competencias de la Oficina de ferrocarriles no se corresponden con las competencias que un organismo regulador debe asumir en virtud del artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14.

98 En su escrito de dúplica, la República Checa afirma que debe declararse la inadmisibilidad de las imputaciones de la Comisión distintas de la relativa a la competencia del organismo regulador sobre la cuantía de los cánones. Dicho Estado miembro alega a este respecto que, en su escrito de interposición, la Comisión delimitó el objeto de la imputación del mismo modo que en el dictamen motivado, en el sentido de que únicamente versaba sobre el alcance de la competencia de la Oficina de ferrocarriles por lo que atañe a la cuantía del canon. Por el contrario, en su escrito de réplica, la Comisión formuló cinco nuevas imputaciones relativas a la transposición del artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14, que no figuraban ni en el dictamen motivado ni en el escrito introductorio de instancia, vulnerando el derecho del citado Estado miembro a un proceso justo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Sobre la primera parte del quinto motivo

99 Mediante la primera parte del quinto motivo, la Comisión sostiene que, en virtud del artículo 56 de la Ley de ferrocarriles, las decisiones de la Oficina de ferrocarriles pueden ser objeto de recurso ante el Ministerio de Transportes. Pues bien, dicho recurso administrativo previo es contrario al artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14.

100 La República Checa sostiene, por el contrario, que la Directiva 2001/14, interpretada a la luz del principio de autonomía procedimental de los Estados miembros, no se opone a que las decisiones del organismo regulador se sometan obligatoriamente, antes de un eventual examen jurisdiccional, al control de otro órgano administrativo.

101 A este respecto, procede, en primer lugar, señalar que el artículo 30 de la Directiva 2001/14 no establece ni excluye de modo expreso la posibilidad de que los Estados miembros establezcan un control administrativo previo de ese tipo.

102 A continuación, procede señalar que el artículo 30, apartado 1, de dicha Directiva pone a cargo de los Estados miembros la obligación de establecer un organismo regulador que puede ser, en particular, el Ministerio competente en materia de transporte.

103 Por último, con arreglo al apartado 6 del citado artículo, las decisiones adoptadas por el organismo regulador en aplicación del apartado 5 del mismo artículo deben someterse a control jurisdiccional.

104 Del sistema de las disposiciones arriba mencionadas resulta que el artículo 30 de la Directiva 2001/14 debe interpretarse en el sentido de que las decisiones administrativas adoptadas por el organismo regulador sólo pueden ser objeto de control jurisdiccional.

105 Por consiguiente, la primera parte del quinto motivo debe considerarse fundada.

– Sobre la segunda parte del quinto motivo

106 En la segunda parte del quinto motivo, la Comisión reprocha a la República Checa no haber atribuido a la Oficina de ferrocarriles todas las competencias que debe poseer el organismo regulador en virtud del artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14.

107 Según la República Checa, debe declararse la inadmisibilidad de las imputaciones de la Comisión distintas de la relativa a la competencia del organismo regulador referidas al importe de los cánones.

108 A este respecto, procede recordar que del artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y de la jurisprudencia al respecto se deduce que el escrito de interposición debe contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados y que esta indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello se desprende que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso y que las pretensiones de éste deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* o bien omita pronunciarse sobre una imputación (véanse, en particular, las sentencias de 16 de julio de 2009, Comisión/Polonia, C-165/08, Rec. p. I-6843, apartado 42, y de 14 de enero de 2010, Comisión/República Checa, C-343/08, Rec. I-275, apartado 26).

109 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha estimado que, en el marco de un recurso con arreglo al artículo 258 TFUE, éste debe presentar las imputaciones de forma coherente y precisa a fin de permitir al Estado miembro y al Tribunal de Justicia comprender exactamente el alcance de la infracción del Derecho de la Unión reprochada, requisito éste necesario para que dicho Estado pueda invocar oportunamente los motivos en los que se basa su defensa y para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado (véase, en particular, la sentencia Comisión/Polonia, antes citada, apartado 43).

110 En el presente asunto, la Comisión alegó en su demanda, por lo que respecta a las competencias del organismo regulador, que el artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14 ha de interpretarse en el sentido de que el organismo regulador debe poder resolver y adoptar medidas en todas las materias previstas en dicho artículo 30, y sobre todo en las enumeradas en sus apartados 2 y 3.

111 No obstante, procede señalar que, en el marco de dicha alegación, la citada institución únicamente mencionó que la competencia contemplada en el apartado 2, letra e), del reseñado artículo 30, relativa a la cuantía o a la estructura de los cánones de utilización, así como la supuesta imposibilidad de que la Oficina de ferrocarriles actúe de oficio.

112 En consecuencia, la segunda parte del quinto motivo es admisible únicamente en la medida en que el incumplimiento alegado en el artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14 se refiere a la competencia contemplada en el apartado 2, letra e), del citado artículo y a la capacidad del organismo regulador de actuar de oficio.

113 En primer lugar, por lo que atañe a la capacidad del organismo regulador de actuar de oficio, la Comisión aduce que el artículo 34g de la Ley de ferrocarriles prevé que la Oficina de ferrocarriles actúa únicamente a instancias de un candidato, mientras que el artículo 30, apartado 3, de la Directiva 2001/14 exige que el organismo regulador pueda actuar de oficio. A este respecto, la Comisión se basa en una interpretación del artículo 34g de la Ley de ferrocarriles según la cual, al igual que en los procedimientos contemplados en los apartados 1 y 2 de dicho artículo, el derecho a ejercer la acción que el apartado 3 del citado artículo reconoce a la Oficina de ferrocarriles se supedita a que un ciudadano presente una solicitud en tal sentido, con arreglo al artículo 2, letra b), de la Directiva 2001/14.

114 No obstante, la República Checa refuta dicha interpretación del artículo 34g, apartado 3, de la Ley de ferrocarriles. En efecto, el citado Estado miembro afirma que el control estatal en el sector de los ferrocarriles se ejerce sobre la base del artículo 58, apartado 2, de la Ley de ferrocarriles, en virtud del cual el organismo regulador comprueba «si las obligaciones que incumben al propietario de los ferrocarriles, al administrador de los ferrocarriles y al transportista, tal como prevé la Ley, se cumplen y ejecutan en el marco de la explotación de los ferrocarriles y del transporte ferroviario».

115 Según dicho Estado miembro, la citada disposición, en relación con la Ley nº 552/1991 sobre el control estatal (zákon č. 552/1991 Sb., 104/2000 Sb. o státní kontrole), de 6 de diciembre de 1991, en su versión aplicable al presente litigio, que confiere a los organismos competentes para ejercer el control estatal la potestad de realizar verificaciones y, sobre la base de las mismas, iniciar el procedimiento por infracción, adoptar medidas correctoras o imponer sanciones por las infracciones administrativas, establece la competencia del organismo regulador para que adopte de oficio las decisiones previstas en el artículo 34g, apartado 3, de la Ley de ferrocarriles.

116 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Es, por tanto, dicha institución quien debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en una presunción (véanse, en particular, las sentencias antes citadas Comisión/Austria, apartado 62, y Comisión/Alemania, apartado 66).

117 En el presente asunto, la interpretación del artículo 34g, apartado 3, de la Ley de Ferrocarriles que sostiene la Comisión es refutada por la República Checa, que se refiere a disposiciones de alcance más general que militan en favor de una interpretación opuesta.

118 Pues bien, la Comisión no ha demostrado que sea errónea la interpretación de la normativa nacional que preconiza la República Checa. Por tanto, procede considerar que no ha conseguido demostrar que sea fundada su alegación de que la Oficina de ferrocarriles no es competente para actuar de oficio.

119 En segundo lugar, por lo que respeta a la competencia contemplada en el artículo 30, apartado 2, letra e), de la Directiva 2001/14, procede señalar que la República Checa sostiene, por un lado, que, en virtud del artículo 34g, apartados 1 y 3, de la Ley de ferrocarriles, en relación con el artículo 34c, apartado 2, de ésta, la Oficina de ferrocarriles está facultada, en el marco del examen de los criterios enunciados en la declaración sobre la red, a examinar la información sobre la tarifa para la adjudicación de las capacidades y la determinación de la tarifa por el uso de la infraestructura ferroviaria. Por otro lado, el examen de la cuantía específica del canon de uso de la infraestructura que una determinada empresa de transporte está obligada a abonar se basa en el artículo 34g, apartados 2 y 3, de dicha Ley. En virtud de estos preceptos, la Oficina de ferrocarriles está facultada para examinar el procedimiento de adjudicación de las capacidades de las infraestructuras ferroviarias, uno de cuyos elementos indispensables, según las disposiciones expresas de la Ley, es la determinación de la cuantía específica del canon de acceso a la infraestructura.

120 La República Checa añade que los criterios de la declaración sobre la red se establecen en el artículo 34c, apartado 2, de la Ley de ferrocarriles. Entre esos criterios figura la información sobre la tarificación de la adjudicación de la capacidad de las infraestructuras ferroviarias y sobre la fijación de las tarifas por el uso de la infraestructura ferroviaria.

121 Como alegó acertadamente la República Checa, la información relativa a la tarificación de la adjudicación de la capacidad de la infraestructura ferroviaria y a la fijación de las tarifas por el uso de la infraestructura ferroviaria no son sino otro modo de designar la cuantía de los cánones de utilización de la infraestructura que son facturados o podrían serlo. Asimismo, las modalidades de fijación de los precios previstas en el artículo 34g de la Ley de ferrocarriles, cuyo examen corresponde al organismo regulador, comprenden la estructura de los cánones de uso de la infraestructura.

122 De ese modo, en la medida en que el organismo regulador posee la facultad de adoptar decisiones relativas a la modificación de la declaración, incluida la de los criterios que enuncia, o a la adjudicación de las capacidades de la infraestructura ferroviaria, y en particular los métodos para fijar los precios, las disposiciones nacionales invocadas por la República Checa no parecen, a primera vista, insuficientes respecto de las exigencias del artículo 30, apartado 2, letra e), de la Directiva 2001/14.

123 Pues bien, de conformidad con la jurisprudencia mencionada en el apartado 70 de la presente sentencia, en el marco de un procedimiento por infracción con arreglo al artículo 258 TFUE, incumbe a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado. Por tanto, es ésta quien debe aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste verifique si existe tal incumplimiento, sin que pueda basarse en ninguna presunción.

124 En el presente asunto, procede no obstante señalar que la Comisión no ha conseguido demostrar que sea fundada su alegación respecto de las competencias del organismo regulador por lo que atañe a la cuantía o a la estructura de los cánones de utilización de la infraestructura.

125 Por otra parte, procede señalar que la imputación de la Comisión relativa al plazo de quince días, previsto en el artículo 34g de la Ley de ferrocarriles, para presentar una denuncia fue planteada por primera vez en su escrito de réplica. Pues bien, dado que el procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 258 TFUE delimita el objeto de un recurso basado en este artículo, dicho recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que los que figuran en el dictamen motivado, por lo que una imputación que no ha sido formulada en el dictamen motivado no es admisible en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia (véase en ese sentido, en particular, la sentencia de 9 de febrero de 2006, Comisión/Reino Unido, C-305/03, Rec. p. I-1213, apartado 22 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, se debe declarar la inadmisibilidad de dicha imputación.

126 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14, al establecer que las decisiones del organismo regulador deben ser objeto de recurso administrativo previo.

Sobre el sexto motivo, basado en la inexistencia del organismo contemplado en el artículo 10, apartado 7, de la Directiva 91/440

Alegaciones de las partes

127 La Comisión sostiene que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10, apartado 7, de la Directiva 91/440, puesto que no existe en la República Checa un organismo como el mencionado en la citada disposición que ejerza las funciones previstas en ésta.

128 En opinión de la Comisión, del artículo 10, apartado 7, primer párrafo, de la Directiva 91/440 se desprende que la supervisión de la competencia en los mercados de servicios ferroviarios podrá encomendarse al organismo regulador establecido en virtud del artículo 30 de la Directiva 2001/14 o a otro órgano que disponga de igual independencia. Tanto en un caso como en otro, el organismo de que se trata debe ajustarse a las exigencias enunciadas en el artículo 10, apartado 7, segundo párrafo, de la Directiva 91/440, esto es, haber sido creado conforme a las normas previstas en el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2001/14, tramitar las denuncias de los solicitantes y decidir, en virtud de una denuncia o de oficio, sobre las medidas adecuadas para eliminar los fenómenos negativos en estos mercados.

129 A este respecto, la Comisión indica que, en la República Checa, la competencia en los mercados de servicios ferroviarios es supervisada por la Oficina de defensa de la competencia, cuyas facultades son establecidas en la Ley relativa a las facultades de la Oficina de defensa de la competencia.

130 Pues bien, de las disposiciones checas se desprende que las facultades de la Oficina antes mencionada se limitan a cuestiones relacionadas directamente con la competencia en el mercado de servicios ferroviarios. La Comisión deduce de ello que dicho organismo no ejerce todas las funciones que debería desempeñar con arreglo al artículo 10, apartado 7, párrafo segundo, de la Directiva 91/440, de forma que no puede considerarse que sea un organismo que cumpla las funciones enumeradas en esa disposición. La Comisión alega, en particular, que la Oficina de defensa de la competencia no puede resolver sobre las denuncias de los solicitantes que consideran haber sido tratados injustamente, haber sido objeto de una discriminación o haber sido perjudicados de alguna manera, y no puede decidir, en virtud de una denuncia o de oficio, sobre las medidas adecuadas para eliminar los fenómenos negativos en el mercado de los servicios ferroviarios.

131 La República Checa aduce que debe declararse la inadmisibilidad de este motivo. En efecto, considera que la Comisión no formuló tal motivo basado en la infracción del artículo 10, apartado 7, de la Directiva 91/440 hasta la fase del escrito de interposición, de modo que se privó a dicho Estado miembro de la posibilidad de responder útilmente a esas críticas durante la fase anterior a la interposición del presente recurso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

132 Con carácter previo, procede recordar que el objeto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 258 TFUE está circunscrito por el procedimiento administrativo previo previsto en este artículo. Por consiguiente, el recurso de la Comisión debe basarse en imputaciones idénticas a las que figuran en el dictamen motivado (véase la sentencia de 15 de junio de 2010, Comisión/España, C-211/08, Rec. p. I-5267, apartado 33).

133 En el presente asunto, procede señalar que, en su dictamen motivado, la Comisión imputaba a la República Checa haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 10, apartado 7, de la Directiva 91/440, en la medida en que las Directivas 91/440 y 2001/14 no permiten que las competencias contempladas en dicha disposición y las mencionadas en el artículo 30 de la Directiva 2001/14 se repartan entre varios organismos. La Comisión reprochaba también a la República Checa el hecho de que la Oficina de defensa de la competencia no estuviera dotada de las competencias contempladas en el artículo 30 de la Directiva 2001/14, como el control de la declaración establecido por el administrador de infraestructuras ferroviarias o la tarificación, sino que fuera únicamente competente respecto de las infracciones clásicas en materia de competencia.

134 Pues bien, en su escrito de interposición, la Comisión reprocha a la República Checa no haber dotado a la Oficina de defensa de la competencia de las competencias necesarias para ejercer las funciones contempladas en el artículo 10, apartado 7, párrafo segundo, de la Directiva 91/440.

135 En consecuencia, debe declararse inadmisible el sexto motivo de la Comisión, por no haber sido planteado en la fase del procedimiento administrativo previo.

136 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede, por un lado, declarar que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 1, 6, apartado 2, 11 y 30, apartado 5, de la Directiva 2001/14, al no haber adoptado las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a dichas disposiciones y, por otro lado, desestimar en todo lo demás el recurso de la Comisión.

Costas

137 En virtud del artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Como se han desestimado una o varias de las pretensiones formuladas respectivamente por la Comisión y la República Checa, procede declarar que éstas cargarán con sus propias costas.

138 En aplicación del artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, según el cual los Estados miembros que intervienen en el litigio cargarán con sus propias costas, el Reino de España cargará con sus propias costas.

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

1) Declarar que la República Checa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 4, apartado 1, 6, apartado 2, 11 y 30, apartado 5, 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, en su versión modificada por la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, al no haber adoptado las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a dichas disposiciones.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) La Comisión Europea, la República Checa y el Reino de España cargarán con sus propias costas.

Firmas