Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 22 de mayo de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Transportes ferroviarios — Directiva 2012/34/UE — Cánones por la utilización de infraestructuras ferroviarias — Fijación, aplicación y cobro de cánones — Artículo 29 — Excepciones a los principios de los cánones — Artículo 32 — Recargos — Modalidades de cálculo y de publicación — Artículo 56 — Funciones del organismo regulador — Procedimiento de autorización de los recargos establecido por el Derecho nacional — Requisitos»

En el asunto C-538/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Austria), mediante resolución de 21 de agosto de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de agosto de 2023, en el procedimiento entre

ÖBB-Infrastruktur AG,

WESTbahn Management GmbH

y

Schienen-Control Kommission,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Segunda, y los Sres. M. Gavalec, Z. Csehi (Ponente) y F. Schalin, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de ÖBB-Infrastruktur AG, por el Sr. K. Retter, Rechtsanwalt;

* Lengua de procedimiento: alemán.

– en nombre de WESTbahn Management GmbH, por el Sr. E. Lichtenberger, Rechtsanwalt;

– en nombre de la Schienen-Control Kommission, por el Sr. R. Streller, presidente;

– en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. A. Posch, la Sra. J. Schmoll y el Sr. G. Kunnert, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. E. M. M. Besselink y M. K. Bulterman, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

– en nombre del Gobierno noruego, por el Sr. T. Aalia y la Sra. G. G. Mostuen, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. P. Messina y la Sra. E. Schmidt, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 7 de noviembre de 2024;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La presente petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 8, apartado 4, y 27, apartados 2 y 4, de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (DO 2012, L 343, p. 32), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 (DO 2016, L 352, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 2012/34»), en relación con el anexo IV de esta Directiva, de los artículos 31, apartado 3, y 32 de la Directiva 2012/34, así como del artículo 2, punto 1, del Reglamento de Ejecución (UE) 2015/909 de la Comisión, de 12 de junio de 2015, relativo a las modalidades de cálculo de los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario (DO 2015, L 148, p. 17).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por una parte, ÖBB-Infrastruktur AG (en lo sucesivo, «ÖBB-Infra»), principal administrador de las infraestructuras ferroviarias austriacas, y WESTbahn Management GmbH (en lo sucesivo, «WESTbahn»), una empresa ferroviaria, y, por otra parte, la Schienen-Control Kommission (Comisión de Control de la Red Ferroviaria, Austria; en lo sucesivo, «SCK»), en relación con la autorización de los recargos de los cánones de infraestructura.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2012/34

3 A tenor de los considerandos 34, 43 y 70 de la Directiva 2012/34:

«(34) Para garantizar la transparencia y el acceso no discriminatorio de todas las empresas ferroviarias a la infraestructura ferroviaria y a los servicios de las instalaciones de servicio, toda la información necesaria para la utilización de los derechos de acceso debe publicarse en una declaración sobre la red. Dicha declaración sobre la red debe publicarse en al menos dos lenguas oficiales de la Unión [Europea], conforme a las prácticas internacionales vigentes.

[…]

(43) Dentro del marco establecido por los Estados miembros, los sistemas de cánones y de adjudicación de capacidad deben estimular a los administradores de infraestructuras ferroviarias para que optimicen la utilización de estas últimas.

[…]

(70) El grado general de recuperación de costes mediante cánones por la utilización de infraestructuras repercute en las necesidades de financiación pública. Los Estados miembros pueden exigir distintos grados de recuperación general de costes. No obstante, conviene que todo sistema de cánones por la utilización de infraestructuras permita el uso de la red ferroviaria a un tráfico que pueda pagar al menos el coste marginal que impone por razón del uso de la red ferroviaria.»

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

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

1) “empresa ferroviaria”: toda empresa pública o privada, titular de una licencia con arreglo a la presente Directiva, cuya actividad principal consista en prestar servicios de transporte de mercancías o viajeros por ferrocarril, debiendo ser dicha empresa en todo caso quien aporte la tracción. Se incluyen también en la definición las empresas que aportan exclusivamente la tracción;

2) “administrador de infraestructuras”: todo organismo o empresa responsable de la explotación, mantenimiento y renovación de las infraestructuras ferroviarias en una red, e igualmente responsable de participar en su desarrollo conforme a las normas que establezca el Estado miembro dentro del marco de su política general en materia de desarrollo y financiación de infraestructuras;

[…]

19) “candidato”: una empresa ferroviaria o un grupo internacional de empresas ferroviarias u otras personas físicas o jurídicas, tales como las autoridades competentes con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1370/2007 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO 2007, L 315, p. 1)], consignatarios, cargadores y operadores de transporte combinado, que tengan un interés comercial o de servicio público en la adquisición de capacidad de infraestructura;

[…]

26) “declaración sobre la red”: la declaración que detalla las normas generales, plazos, procedimientos y criterios para los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad, incluida cualquier otra información que pueda ser necesaria para cursar solicitudes de capacidad de infraestructura;

[…]».

5 El artículo 4 de dicha Directiva, titulado «Independencia de las empresas ferroviarias y los administradores de infraestructuras», dispone:

«1. Los Estados miembros garantizarán que, por lo que se refiere a la gestión, administración y control interno de los asuntos administrativos, económicos y contables, las empresas ferroviarias directa o indirectamente propiedad de los Estados miembros o controladas por estos gocen de un estatuto independiente con arreglo al cual tengan, en especial, patrimonio, presupuestos y contabilidades separados de los del Estado.

2. Respetando el marco y las normas específicas establecidas por los Estados miembros en materia de cánones y de adjudicación, el administrador de infraestructuras será responsable de su gestión, administración y control interno.»

6 El artículo 8 de la misma Directiva, que lleva por título «Financiación del administrador de infraestructuras», tiene la siguiente redacción en su apartado 4, párrafo primero:

«Los Estados miembros se asegurarán de que, en circunstancias empresariales normales y a lo largo de un período no superior a cinco años, la contabilidad de pérdidas y ganancias del administrador de infraestructuras refleje como mínimo una situación de equilibrio entre, por una parte, los ingresos procedentes de los cánones por la utilización de infraestructuras, los excedentes de otras actividades comerciales, ingresos no reembolsables de origen privado y la financiación estatal incluidos, en su caso, los anticipos abonados por el Estado, y, por otra, los gastos de infraestructura.»

7 El artículo 27 de la Directiva 2012/34, bajo la rúbrica «Declaración sobre la red», dispone, en sus apartados 2 y 4:

«2. La declaración sobre la red expondrá las características de la infraestructura puesta a disposición de las empresas ferroviarias, y contendrá información sobre las condiciones de acceso a la misma. La declaración sobre la red contendrá asimismo información sobre las condiciones de acceso a las instalaciones de servicio relacionadas con la red del administrador de infraestructuras, y para la prestación de servicios en dichas instalaciones, o indicará un sitio web en el que dicha información pueda obtenerse gratuitamente en formato electrónico. En el anexo IV se establece el contenido de la declaración sobre la red.

[…]

4. La declaración sobre la red se publicará como mínimo cuatro meses antes de que finalice el plazo de solicitudes de capacidad de infraestructura.»

8 El artículo 29 de esta Directiva, titulado «Fijación, aplicación y cobro de cánones», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros crearán un marco para los cánones, respetando la independencia de gestión establecida en el artículo 4.

A reserva de dicha condición, los Estados miembros establecerán asimismo normas específicas de fijación de cánones, o delegarán dichas facultades en el administrador de infraestructuras.

Los Estados miembros se asegurarán de que la declaración sobre la red contenga el marco y las normas de los cánones o indique un sitio web donde se publiquen.

El administrador de infraestructuras determinará el canon por la utilización de infraestructuras y se encargará de su cobro, de conformidad con el marco y las normas de los cánones establecidos.

[…]»

9 El artículo 31 de dicha Directiva, con la rúbrica «Principios de los cánones», establece, en su apartado 3:

«Sin perjuicio de los apartados 4 y 5 del presente artículo o de lo dispuesto en el artículo 32, el canon de acceso mínimo y de acceso a infraestructuras que conectan con instalaciones de servicio será equivalente al coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario.

Antes del 16 de junio de 2015, la Comisión [Europea] adoptará medidas para establecer las modalidades para el cálculo del coste directamente imputable a la explotación del tren. Estos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento de examen contemplado en el artículo 62, apartado 3.

El administrador de infraestructuras podrá decidir adaptarse gradualmente a dichas modalidades durante un período no superior a cuatro años a partir de la entrada en vigor de los citados actos de ejecución.»

10 El artículo 32 de la misma Directiva, titulado «Excepciones a los principios de los cánones», tiene, en sus apartados 1 y 6, la siguiente redacción:

«1. Con el fin de recuperar totalmente los costes asumidos por el administrador de infraestructuras, los Estados miembros podrán, siempre que el mercado pueda aceptarlo, cobrar recargos basados en principios eficientes, transparentes y no discriminatorios, sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado ferroviario. El sistema de cánones respetará los aumentos de productividad conseguidos por las empresas ferroviarias.

No obstante, la cuantía de los cánones no debe excluir la utilización de las infraestructuras por parte de segmentos del mercado que puedan pagar al menos el coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario, más un índice de rentabilidad que pueda asumir el mercado.

Antes de aprobar el cobro de recargos, los Estados miembros se asegurarán de que los administradores de infraestructuras evalúen su importancia en el segmento de mercado de que se

trate, considerando al menos las parejas de criterios enumeradas en el anexo VI, punto 1, y teniendo en cuenta las que sean pertinentes. La lista de segmentos del mercado definidos por los administradores de infraestructura incluirá al menos los tres segmentos siguientes: servicios de mercancías, servicios de viajeros en el marco de un contrato de servicio público, y otros servicios de viajeros.

Los administradores de infraestructuras podrán establecer además una distinción entre segmentos de mercado en función de las mercancías o viajeros transportados.

Deberán definirse también los segmentos de mercado en los que las empresas ferroviarias no operan en la actualidad, pero en los que durante el período de validez del sistema de cánones podrían prestar sus servicios. El administrador de infraestructuras no deberá incluir recargos en el sistema de cánones de estos segmentos de mercado.

La lista de segmentos de mercado se publicará en la declaración sobre la red y se revisará, al menos, cada cinco años. El organismo regulador contemplado en el artículo 55 controlará dicha lista de conformidad con el artículo 56.

[…]

6. Si el administrador de infraestructuras tiene la intención de modificar los elementos esenciales del sistema de cánones a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, los hará públicos con una antelación de al menos tres meses respecto a la fecha límite para la publicación de la declaración sobre la red de conformidad con el artículo 27, apartado 4.»

11 El artículo 56 de la Directiva 2012/34, con el título «Funciones del organismo regulador», enuncia lo siguiente en sus apartados 1, 2, 6, 9 y 10:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46, apartado 6, los candidatos podrán recurrir ante el organismo regulador si consideran haber sufrido un tratamiento injusto o discriminatorio, o cualquier otro perjuicio, en particular para apelar contra decisiones adoptadas por el administrador de infraestructuras, o, cuando proceda, por la empresa ferroviaria o el explotador de una instalación de servicio, en relación con:

a) la declaración sobre la red en sus versiones provisional y definitiva;

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

c) el procedimiento de adjudicación y sus resultados;

d) el sistema de cánones;

e) la cuantía o estructura de los cánones que se les exigen o pueden exigírseles;

f) las disposiciones sobre acceso de conformidad con los artículos 10 a 13;

g) el acceso a los servicios y los cánones correspondientes con arreglo al artículo 13;

h) gestión del tráfico;

i) planificación de la renovación y mantenimiento programado o no programado;

j) cumplimiento de los requisitos, incluidos los relativos a los conflictos de intereses, establecidos en el artículo 2, apartado 13, y en los artículos 7, 7 *bis*, 7 *ter*, 7 *quater* y 7 *quinquies*.

2. Sin perjuicio de las facultades de las autoridades de competencia nacionales para velar por la competencia en los mercados de servicios ferroviarios, el organismo regulador tendrá la facultad de supervisar la situación de la competencia en los mercados de servicios ferroviarios, también y en particular en el mercado de transporte de pasajeros de alta velocidad, y las actividades de los administradores de infraestructuras ferroviarias en relación con el apartado 1, letras a) a j). En particular, el organismo regulador verificará el cumplimiento del apartado 1, letras a) a j), por iniciativa propia y con vistas a evitar la discriminación entre los candidatos. En particular, comprobará si la declaración sobre la red contiene cláusulas discriminatorias u otorga poderes discrecionales al administrador de infraestructuras que este pueda utilizar para discriminar a los candidatos.

[…]

6. El organismo regulador velará por que los cánones establecidos por el administrador de infraestructuras cumplan lo dispuesto en el capítulo IV, sección 2, y no sean discriminatorios. Solo se permitirán negociaciones entre candidatos y administradores de infraestructuras sobre la cuantía 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 del presente capítulo.

[…]

9. El organismo regulador estudiará todas las denuncias y, en su caso, solicitará información pertinente e iniciará un proceso de consulta a todas las partes interesadas en el plazo de un mes desde de la recepción de la denuncia. Resolverá acerca de cualquier denuncia, tomará medidas para remediar la situación y comunicará a las partes interesadas su decisión motivada en un plazo de tiempo prudencial previamente fijado, y, en cualquier caso, en un plazo de seis semanas a partir de la recepción de toda la información pertinente. Sin perjuicio de las facultades de las autoridades de competencia nacionales en materia de protección de la competencia en los mercados de servicios ferroviarios, el organismo regulador decidirá por iniciativa propia, cuando corresponda, las medidas adecuadas para corregir discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones del mercado y otras situaciones indeseables en estos mercados, en particular respecto a lo dispuesto en el apartado 1, letras a) a j).

Las decisiones del organismo regulador vincularán a todas las partes afectadas, y no estarán sujetas al control de ninguna otra instancia administrativa. El organismo regulador estará facultado para hacer cumplir sus decisiones aplicando las sanciones adecuadas, incluidas las multas pertinentes.

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.

10. Los Estados miembros garantizarán que las decisiones adoptadas por el organismo regulador puedan ser objeto de recurso judicial. El recurso podrá tener efectos suspensivos de la decisión del

organismo regulador solo cuando el efecto inmediato de esta decisión pueda provocar daños irreversibles o manifiestamente excesivos al recurrente. Esta disposición no prejuzgará los poderes otorgados constitucionalmente al órgano jurisdiccional que conozca del recurso, si ha lugar.»

12 El anexo IV de la Directiva 2012/34 expone la información contenida en la declaración sobre la red prevista en el artículo 27 de dicha Directiva.

Reglamento de Ejecución 2015/909

13 El artículo 2 del Reglamento de Ejecución 2015/909, que lleva por título «Definiciones», dispone:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) "costes directos", los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario;

2) "costes unitarios directos", los costes directos por kilómetro-tren, por kilómetro-vehículo o por tonelada-kilómetro bruta de un tren, o su combinación;

[…]».

14 Los artículos 3 y 4 de este Reglamento de Ejecución establecen, a efectos del cálculo de los costes directos, respectivamente, los «Costes directos del conjunto de la red» y los «Costes no elegibles».

15 El artículo 3 del referido Reglamento de Ejecución dispone en su apartado 1:

«Los costes directos del conjunto de la red se calcularán como la diferencia entre, por un lado, los costes de prestación de los servicios del paquete de acceso mínimo y del acceso a infraestructuras que conectan con instalaciones de servicio y, por otro, los costes no elegibles contemplados en el artículo 4.»

Derecho austriaco

16 La Bundesgesetz über Eisenbahnen, Schienenfahrzeuge auf Eisenbahnen und den Verkehr auf Eisenbahnen (Eisenbahngesetz) (Ley Federal de Ferrocarriles, Material Rodante y Tráfico Ferroviario), de 7 de marzo de 1957 (BGBl., 60/1957), incluye, desde su versión de 27 de noviembre de 2015 (BGBl. I, 137/2015), un artículo 67d, que prevé, en sus apartados 1 y 6:

«1. Cuando los cánones por la utilización de la infraestructura y los demás ingresos procedentes de la gestión de las infraestructuras ferroviarias no basten para recuperar totalmente los costes, podrán establecerse recargos adicionales basados en principios eficientes, transparentes y no discriminatorios, sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos del mercado ferroviario. No obstante, la cuantía de los cánones no debe excluir la utilización de las infraestructuras por parte de segmentos del mercado que puedan pagar al menos el coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario, más un índice de rentabilidad con arreglo al mercado.

[…]

6. El establecimiento de recargos adicionales estará supeditado a la autorización de la [SCK], que deberá dar su consentimiento si concurren las condiciones previstas en el apartado 1. […]»

17 La Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz) (Ley federal por la que se reorganizan las relaciones jurídicas de los ferrocarriles federales austriacos), de 29 de diciembre de 1992 (BGBl. I, 825/1992), en la versión de 19 de agosto de 2009 (BGBl. I, 95/2009), dispone, en su artículo 42, apartado 1:

«[ÖBB-Infra] asumirá el coste del cumplimiento de su misión. A petición de [ÖBB-Infra], el Estado federal le abonará una subvención, en particular para la explotación de las infraestructuras ferroviarias y su puesta a disposición de los usuarios, siempre y cuando los ingresos que puedan obtenerse de los usuarios de las infraestructuras ferroviarias en las condiciones del mercado de que se trate no cubran los gastos soportados en el marco de una gestión austera y efectiva.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

18 ÖBB-Infra es el administrador principal de infraestructuras ferroviarias en Austria. Determina y cobra los cánones por la utilización de esas infraestructuras y publica la información correspondiente en la declaración sobre la red. Constituyen estos cánones, en particular, los cánones por los costes directos por la utilización de las infraestructuras y los recargos que se les aplican. En virtud del artículo 67d de la Ley Federal de Ferrocarriles, Material Rodante y Tráfico Ferroviario, en su versión de 27 de noviembre de 2015, tales recargos han de presentarse a la SCK para que los autorice.

19 El 12 de agosto de 2016, ÖBB-Infra solicitó a la SCK que la autorizara a establecer recargos sobre los cánones de infraestructura para el período del horario de servicio de 2018, es decir, para el período comprendido entre el 10 de diciembre de 2017 y el 8 de diciembre de 2018. Se trataba de la primera solicitud en este sentido de ÖBB-Infra.

20 Mediante decisión de 12 de diciembre de 2016, la SCK autorizó esos recargos. WESTbahn recurrió esta decisión ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo, Austria), que es el tribunal remitente. En virtud de una sentencia de 5 de julio de 2017, el citado tribunal anuló esa decisión y devolvió el asunto a la SCK para que adoptara una nueva decisión.

21 El 18 de agosto de 2017, ÖBB-Infra solicitó a la SCK que la autorizara a establecer recargos sobre los cánones de infraestructura para el período del horario de servicio de 2019, es decir, para el período comprendido entre el 9 de diciembre de 2018 y el 7 de diciembre de 2019. La SCK incorporó esta solicitud, de referencia SCK-17-009, al procedimiento SCK-16-012, relativo a la autorización de recargos para el período del horario de servicio de 2018.

22 Por otro lado, la SCK inició un procedimiento, de referencia SCK-18-010, destinado a controlar los costes directos de ÖBB-Infra y también lo acumuló a los procedimientos SCK-16-012 y SCK-17-009 antes citados.

23 En la declaración sobre la red de 2018, para cada segmento de mercado únicamente se indicaba el canon total pagadero por kilómetro-tren recorrido. En cambio, en la declaración sobre la red de 2019, los cánones correspondientes a los costes directos y los recargos por los kilómetros-tren recorridos referidos a cada segmento de mercado figuraban por separado, así como el canon total pagadero por kilómetro-tren, el cual se había obtenido sumando los cánones y los recargos.

24 Por lo que respecta a los recargos, las declaraciones sobre la red de 2018 y de 2019 mencionaban que sus respectivos procedimientos de autorización aún estaban en curso. En la declaración sobre la red de 2019, se indicaba además que, si la decisión definitiva que pusiera fin a dicho procedimiento no se dictaba hasta después de iniciado el período del horario de servicio, se devolverían o recuperarían, en su caso, los cánones cobrados, respectivamente, por exceso o por defecto.

25 El 24 de junio de 2019, ÖBB-Infra pidió modificaciones en relación con sus solicitudes relativas a los recargos correspondientes a 2018 y 2019 debido a que, si, en el procedimiento SCK-18-010, la SCK fijaba los costes directos por debajo de lo que ella había previsto, habría que incrementar tales recargos para alcanzar el objetivo de ingresos establecido por el Verkehrsministerium (Ministerio de Transportes, Austria).

26 En este contexto, el tribunal remitente señala que ÖBB-Infra recibió determinadas subvenciones estatales respecto de los ejercicios 2018 y 2019 y que el Ministerio de Transportes comunica a ÖBB-Infra, para cada período del horario de servicio, el importe de cánones total que debe generar a partir de los cánones de infraestructura, más los recargos. Añade que la SCK basa su cálculo de los recargos en este objetivo de ingresos.

27 En definitiva, hasta una decisión de 17 de diciembre de 2020, la SCK no estableció, para los períodos del horario de servicio de 2018 y de 2019, los cánones relativos a los costes directos y los recargos ni el canon total pagadero por kilómetro-tren recorrido.

28 ÖBB-Infra y WESTbahn interpusieron sendos recursos contra esa decisión ante el tribunal remitente. ÖBB-Infra impugna dicha decisión y pide, en esencia, unos recargos superiores a los publicados en las declaraciones sobre la red de 2018 y de 2019.

29 En este contexto, el tribunal remitente se pregunta, en primer lugar, si es posible autorizar los recargos de los cánones una vez expirado el período de vigencia del horario de servicio de que se trata. En segundo lugar, alberga dudas sobre el orden en que tales recargos deben ser publicados en la declaración sobre la red y autorizados, así como, en tercer lugar, sobre la extensión de la publicación exigida. En cuarto lugar, pretende saber si el Estado miembro está vinculado por el importe de los recargos de los cánones sometidos a su autorización. En quinto lugar, desea que se le aclare la repercusión que podría tener un «objetivo de ingresos», fijado por el Estado miembro, en el cálculo de esos recargos.

30 En estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular el artículo 32 de la Directiva [2012/34], en el sentido de que la autorización de los recargos de mercado debe concederla el Estado miembro *ex ante*, antes del comienzo (o, cuando menos, antes de la expiración) del período de vigencia del horario de servicio para el que se hayan solicitado los recargos de mercado, o puede conceder el Estado miembro la autorización de los recargos de mercado también *ex post*, una vez expirado el período de vigencia del horario de servicio de que se trate (en su caso, años después)? ¿Ha de entenderse por autorización de los recargos de mercado concedida por el Estado miembro a los efectos del artículo 32 de la Directiva 2012/34 una decisión definitiva?

2) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular el artículo 32, apartados 1 y 6, en relación con el artículo 27, apartado 4, de la Directiva 2012/34, en el sentido de que —en orden cronológico— debe procederse en primer lugar a la publicación de los recargos de mercado (en caso de modificación de elementos esenciales) en la declaración sobre la red (en su caso, bajo reserva de su autorización) y, solo después de su publicación, deben ser autorizados por el Estado miembro? ¿Se da ya una modificación de elementos esenciales en el sentido del artículo 32, apartado 6, de la Directiva 2012/34 si se modifica "únicamente" la cuantía de los recargos de mercado respecto del período de vigencia del horario de servicio del año anterior?

3) En caso de respuesta afirmativa a la [segunda] cuestión, primera frase, ¿debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular el artículo 32, apartados 1 y 6, en relación con el artículo 27, apartados 2 y 4, de la Directiva 2012/34 y con su anexo IV, punto 2, leídos a la luz de la exigencia de transparencia y de la seguridad en la planificación a que se hace referencia en el considerando 34 de dicha Directiva, en el sentido de que el Estado miembro no puede autorizar recargos de mercado cuando la cuantía de estos no se haya publicado en la propia declaración sobre la red correspondiente al período de vigencia del horario de servicio de que se trate (para el que se haya solicitado la autorización de estos recargos de mercado), sino que, antes bien, en esta declaración sobre la red se ha publicado únicamente un canon total por kilómetro-tren recorrido (como suma de los cánones correspondientes al coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario, de conformidad con el artículo 31, apartado 3, de la Directiva 2012/34, y de los recargos de mercado contemplados en el artículo 32 de dicha Directiva) para cada segmento de mercado, por lo que las empresas no han podido conocer, sobre la base de esta declaración sobre la red, ni los cánones correspondientes a los "costes directos"[, en el sentido del artículo 31, apartado 3, de la Directiva 2012/34, en relación con el artículo 2, punto 1, del Reglamento de Ejecución 2015/909,] ni los recargos por segmento de mercado contemplados en el artículo 32 de la Directiva 2012/34?

4) En caso de respuesta afirmativa a la [segunda] cuestión, primera frase, ¿debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular el artículo 32, apartados 1 y 6, en relación con el artículo 27, apartado 4, de la Directiva 2012/34, leídos a la luz de la exigencia de transparencia y de la seguridad en la planificación a que se hace referencia en el considerando 34 de dicha Directiva, en el sentido de que los recargos de mercado publicados en la declaración sobre la red relativos al período de vigencia del horario de servicio en cuestión producen un efecto vinculante respecto a la autorización por parte del Estado miembro? ¿Se deriva de este efecto vinculante que el Estado miembro no puede autorizar recargos por segmento de mercado más elevados que los publicados en la correspondiente declaración sobre la red? ¿O bien existe un efecto vinculante únicamente en la medida en que los cánones totales autorizados (esto es, los cánones por los "costes directos" contemplados en el artículo 31, apartado 3, de la Directiva 2012/34, en relación con el artículo 2, punto 1, del Reglamento de Ejecución [2015/909], más los recargos de mercado previstos en el artículo 32 de la Directiva 2012/34) no pueden ser más elevados que los publicados en la declaración sobre la red, pero sí se pueden autorizar recargos de mercado propiamente dichos por un importe superior al publicado en la declaración sobre la red? ¿Se da también un efecto vinculante, respecto de la cuantía, de la solicitud de autorización presentada originariamente ante el Estado miembro en lo que atañe a los recargos de mercado y, en caso de respuesta afirmativa, en qué sentido? (¿no se permite ningún aumento ni ninguna reducción adicional?) ¿Existe alguna otra forma de efecto vinculante?

5) ¿Debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34, en el sentido de que, para determinar si son en principio admisibles los recargos de mercado (al margen de la viabilidad de mercado que haya de examinarse), esto es, con el objeto de cubrir en su totalidad los costes del administrador de infraestructuras, no ha de partirse de los ingresos totales que haya de obtener el operador de infraestructuras ferroviarias de conformidad con lo prescrito por el Estado miembro ("objetivo de ingresos"), compuestos por la suma de los cánones por los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario, de conformidad con el artículo 31, apartado 3, de la Directiva 2012/34, y de los recargos de mercado contemplados en el artículo 32, apartado 1, de dicha Directiva, sino que se deben determinar y fijar los costes para lograr la plena recuperación, con el fin de poder apreciar sobre tal base si pueden autorizarse los recargos de mercado y, en su caso, en qué cuantía? A la hora de determinar si son en principio admisibles los recargos de mercado (al margen de la viabilidad de mercado que haya de examinarse), ¿deben tenerse en cuenta también las subvenciones estatales concedidas por el Estado miembro a la empresa de infraestructuras ferroviarias? En caso de respuesta afirmativa, ¿cómo han de tenerse en cuenta? ¿Deben deducirse, en su caso, estas subvenciones estatales de los costes necesarios para lograr la plena recuperación (junto a los cánones por los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario)? En este contexto, ¿debe interpretarse el Derecho de la Unión, en particular el artículo 32, apartado 1, en relación con el artículo 8, apartado 4, de la Directiva 2012/34, en el sentido de que, además de los cánones por los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario y, a lo sumo, de las subvenciones estatales que deban tenerse en cuenta, el Estado miembro debe determinar e incluir en el examen de la cuestión de la admisibilidad de los recargos de mercado todos los demás beneficios obtenidos por la empresa de infraestructuras ferroviarias procedentes de otras actividades económicas y todos los ingresos no reembolsables de origen privado registrados por dicha empresa? En caso de respuesta afirmativa, ¿cómo han de tenerse en cuenta? ¿Deduciéndolos en su caso en las mismas condiciones de los costes necesarios para lograr la plena recuperación? ¿Deben incluirse también en esta apreciación otros cánones percibidos por la empresa de infraestructuras ferroviarias, tales como los cánones por el uso de andenes de viajeros ("cánones de estación") y los cánones por el uso de instalaciones de suministro de corriente para tracción, así como otros elementos de gestión empresarial de la empresa de infraestructuras ferroviarias?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

31 Mediante su primera cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2012/34, en particular su artículo 32, debe interpretarse en el sentido de que dicha Directiva no se opone a que un Estado miembro someta el cobro de recargos sobre los cánones por la utilización de infraestructuras ferroviarias determinados por el administrador de dichas infraestructuras a un procedimiento de autorización y si, en caso afirmativo, la decisión adoptada al término de ese procedimiento debe dictarse necesariamente antes del inicio del período de vigencia del horario de servicio para el que se hayan solicitado esos recargos. El tribunal remitente desea saber también si esa autorización debe considerarse definitiva.

32 De conformidad con el párrafo primero del artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34, con el fin de recuperar totalmente los costes asumidos por el administrador de infraestructuras, los Estados miembros podrán, siempre que el mercado pueda aceptarlo, cobrar recargos basados en principios eficientes, transparentes y no discriminatorios, sin dejar de garantizar una competitividad óptima de los segmentos de mercado ferroviario. El párrafo tercero dispone que, antes de aprobar el cobro de recargos, el Estado miembro se asegurará de que el administrador de infraestructuras evalúe su importancia en el segmento de mercado de que se trate, considerando al menos las parejas de criterios enumeradas en el anexo VI, punto 1, de la citada Directiva y teniendo en cuenta los que sean pertinentes.

33 Estos recargos se añaden a los cánones por la utilización de infraestructuras e instalaciones de servicio, que son un elemento básico del sistema de cánones de las infraestructuras ferroviarias, tal como se regula en la sección 2 del capítulo IV de la Directiva 2012/34.

34 En esa sección 2, el artículo 29, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2012/34 exige que, en aras del buen funcionamiento del sistema de cánones de esas infraestructuras, los Estados miembros creen un «marco para los cánones», respetando la independencia de gestión del administrador de las infraestructuras ferroviarias prevista en el artículo 4 de esa Directiva. El artículo 29, apartado 1, párrafo cuarto, de dicha Directiva precisa que el citado administrador determinará el canon por la utilización de infraestructuras y se encargará de su cobro, de conformidad con ese marco y las normas de los cánones establecidos.

35 De ese modo, el artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2012/34 establece un reparto de competencias entre los Estados miembros y el administrador de infraestructuras por lo que respecta a los sistemas de tarifación. En efecto, incumbe a los Estados miembros establecer un marco de tarifación, mientras que la determinación del canon y su cobro corresponden al administrador de infraestructuras (sentencia de 9 de septiembre de 2021, LatRailNet y Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, apartado 44 y jurisprudencia citada).

36 Dado que el artículo 32 de esa Directiva figura en la misma sección del capítulo IV de la Directiva 2012/34 que su artículo 29, debe afirmarse lo mismo respecto a la determinación de los recargos, a pesar de la referencia que se hace en el artículo 32, apartado 1, párrafo tercero, de esa Directiva a la autorización por parte del Estado miembro del cobro de recargos, máxime cuando el reparto de competencias establecido en esta última disposición se refleja en el artículo 4 de la referida Directiva.

37 Dicho esto, del tenor del artículo 56, apartado 1, letras d) y e), de la Directiva 2012/34 se desprende que las decisiones del administrador de infraestructuras ferroviarias relativas al sistema de cánones y a la cuantía o estructura de los cánones están sometidas al control del organismo regulador.

38 A este respecto, consta, en primer término, que, en virtud del artículo 56, apartados 1 y 2, de la Directiva 2012/34, ese organismo actúa bien a petición de un candidato, en el sentido del artículo 3, punto 19, de esta Directiva, bien por iniciativa propia. Además, de conformidad con el artículo 56, apartado 6, de la mencionada Directiva, dicho organismo vela por que los cánones establecidos por el administrador de infraestructuras cumplan lo dispuesto en el capítulo IV, sección 2, de la Directiva y no sean discriminatorios.

39 En segundo término, con arreglo al artículo 56, apartados 9, párrafo segundo, y 10, de la Directiva 2012/34, las decisiones del organismo regulador vinculan a todas las partes interesadas, no están sujetas al control de ninguna otra instancia administrativa y pueden ser objeto de recurso judicial.

40 En tercer término, la competencia del organismo regulador para controlar la legalidad de los cánones por la utilización de infraestructuras no depende de que el asunto le haya sido sometido antes o después de la expiración de los respectivos períodos de aplicación de dichos cánones. Este organismo no solo no puede declinar válidamente su competencia para pronunciarse sobre la legalidad de los cánones por utilización de infraestructuras percibidos en el pasado, sino que, además, esa competencia implica necesariamente que dicho organismo puede declarar, en su caso, la invalidez de esos cánones con efectos *ex tunc* (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de octubre de 2022, DB Station & Service, C-721/20, EU:C:2022:832, apartado 87, y de 7 de marzo de 2024, Die Länderbahn y otros, C-582/22, EU:C:2024:213, apartados 49 y 55).

41 De lo anterior se desprende que el sistema de cánones establecido por la Directiva 2012/34 se basa en el principio de que corresponde al Estado miembro crear un marco en materia de cánones que tenga por objeto, en particular, las normas generales de fijación de cánones, que incumbe al administrador de infraestructuras ferroviarias aplicar ese marco determinando y cobrando los cánones por la utilización de esas infraestructuras y de las instalaciones de servicio, así como eventuales recargos sobre dichos cánones, y que las decisiones del citado administrador están sujetas al control del organismo regulador, que interviene *ex post* y cuyas decisiones pueden tener efecto retroactivo.

42 En cambio, la Directiva 2012/34, y en particular su capítulo IV, no establece ningún procedimiento de autorización previa ni para los cánones por la utilización de infraestructuras e instalaciones de servicio ni para los eventuales recargos sobre esos cánones.

43 Más concretamente, del tenor del artículo 56 de la Directiva 2012/34 y del tenor del artículo 30 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 (DO 2001, L 75, p. 29), que la precedió, se desprende que el mencionado artículo 56 no establece un procedimiento de autorización previa de los cánones de infraestructura. Dicho artículo 56 no exige que los administradores de infraestructuras sometan al organismo regulador para su autorización los cánones por la utilización de infraestructuras que esperan percibir o las variables que permitan calcularlos. Por el contrario, ese artículo 56 se limita a prever el control de los cánones ya establecidos, lo que se desprende, en particular, de sus apartados 1 y 6, primera frase. Dicho control incumbe al organismo regulador, que resuelve, o bien tras la presentación de un recurso, o bien de oficio (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de febrero de 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, apartados 43 y 50).

44 Dado que, como se desprende de las consideraciones anteriores, la Directiva 2012/34 no establece un procedimiento de autorización previa de los cánones de infraestructura o de las variables que permitan determinarlos, tampoco puede determinar las modalidades de ese procedimiento (véase, por analogía, la sentencia de 24 de febrero de 2022, ORLEN KolTrans, C-563/20, EU:C:2022:113, apartado 54).

45 Dicho esto, habida cuenta de que, de conformidad con el artículo 56 de la Directiva 2012/34, el organismo regulador puede decidir por iniciativa propia y que vela, con arreglo a su apartado 6, por que los cánones establecidos por el administrador de infraestructuras cumplan lo dispuesto

en el capítulo IV, sección 2, de la Directiva, esta Directiva no puede interpretarse en el sentido de que se opone a que un Estado miembro exija que el organismo regulador examine de oficio, en todos los casos, las decisiones del administrador de infraestructuras ferroviarias en materia de cánones.

46 Por esta razón, tampoco se opone a que un Estado miembro, al transponer la Directiva 2012/34 en su Derecho nacional, prevea que ese control sistemático tenga lugar tan pronto como el administrador de infraestructuras informe al organismo regulador de su intención de cobrar cánones o de modificarlos.

47 No obstante, ese procedimiento de autorización ni puede menoscabar la aplicación efectiva del sistema de cánones que establece el capítulo IV de la Directiva 2012/34 ni vulnerar otras disposiciones de esta Directiva, afectar a su coherencia o a los objetivos que dicha Directiva persigue.

48 A este respecto, procede recordar, en primer lugar, que el sistema establecido por la Directiva 2012/34 pretende garantizar que el administrador de infraestructuras disfrute de independencia en su gestión. Para garantizar dicha independencia, es preciso que el administrador de infraestructuras goce, en el marco de tarifación que hayan definido los Estados miembros, de cierto margen de actuación para la determinación del importe de los cánones, de forma que pueda utilizarlo como instrumento de gestión (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2021, LatRailNet y Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, apartado 41 y jurisprudencia citada).

49 Por consiguiente, el control que ejerce el organismo regulador en un procedimiento de autorización debe limitarse a subsanar situaciones de incompatibilidad con arreglo a la sección 2 del capítulo IV de la Directiva 2012/34 o al principio de no discriminación. Así pues, el organismo regulador no está facultado para obligar al administrador de infraestructuras ferroviarias a someterse a su apreciación de oportunidad, ya que, de hacerlo, estaría menoscabando el margen de actuación del que debe disponer ese administrador (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2021, LatRailNet y Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, apartados 46 y 47).

50 En segundo lugar, aunque, como se desprende del apartado 44 de la presente sentencia, la Directiva 2012/34 no determina las modalidades de un eventual procedimiento de autorización, no es menos cierto que tales modalidades no pueden usurpar las prerrogativas de los actores implicados e impedir, en particular, que el administrador de infraestructuras ferroviarias respete el plazo previsto en el artículo 27, apartado 4, de la Directiva 2012/34 para la publicación de la declaración sobre la red.

51 Además, un procedimiento de autorización no debe limitar la posibilidad de que las personas contempladas en el artículo 56, apartado 1, de la Directiva 2012/34 hagan valer sus derechos cuando se consideren víctimas de un trato injusto, de discriminación o de cualquier otro perjuicio, en particular interponiendo un recurso contra las decisiones del administrador de infraestructuras o, en su caso, de la empresa ferroviaria o del explotador de una instalación de servicio.

52 En tercer lugar, un procedimiento de autorización no debe impedir al organismo regulador ejercer sus funciones con arreglo al artículo 56 de la Directiva 2012/34 ni comprometer la protección que de este modo se ofrece a los candidatos.

53 A este respecto, procede recordar que, de conformidad con el artículo 56, apartado 10, de dicha Directiva, las decisiones adoptadas por el organismo regulador deben poder ser objeto de recurso judicial.

54 Por tanto, una decisión adoptada por el organismo regulador en un procedimiento de autorización solo puede ser definitiva en el plano administrativo y no puede quedar exenta de recurso judicial.

55 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 29, apartado 1, 32 y 56 de la Directiva 2012/34 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que un Estado miembro someta el cobro de recargos sobre los cánones por la utilización de infraestructuras ferroviarias determinados por el administrador de esas infraestructuras a un procedimiento de autorización, a condición, no obstante, de que ese procedimiento respete el margen de actuación de que debe disponer el administrador de esas infraestructuras para la determinación del importe de los cánones, de forma que pueda utilizarlo como instrumento de gestión, no usurpe las prerrogativas de los actores implicados y no impida al organismo regulador ejercer sus funciones de conformidad con el citado artículo 56.

Cuestiones prejudiciales segunda y tercera

56 Tanto la segunda cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente como la tercera versan sobre el alcance de la obligación de publicar una declaración sobre la red, establecida en el artículo 27 de la Directiva 2012/34, en el contexto de recargos de los cánones determinados sobre la base del artículo 32 de dicha Directiva. Procede abordarlas conjuntamente.

57 Mediante estas cuestiones prejudiciales, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si los artículos 27, apartado 2, y 32, apartados 1 y 6, de la Directiva 2012/34 deben interpretarse en el sentido de que, en primer término, los recargos de los cánones deben publicarse forzosamente en la declaración sobre la red antes de que el organismo regulador los autorice, en segundo término, esa declaración debe especificar, para cada segmento del mercado de que se trate, la información referida a los recargos que se añaden a los cánones relativos a los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario y, en tercer término, la mera modificación del importe de esos recargos constituye una modificación de un elemento esencial del sistema de cánones, en el sentido del artículo 32, apartado 6, de dicha Directiva.

58 El tribunal remitente se pregunta, en primer lugar, sobre la articulación de la obligación relativa a la publicación de la declaración sobre la red con el procedimiento de autorización de los recargos de los cánones, en los términos previstos en el Derecho nacional.

59 A este respecto, de la respuesta a la primera cuestión prejudicial se desprende que, dado que la Directiva 2012/34 no establece ningún procedimiento de autorización, consecuentemente no regula las modalidades que debe respetar ese procedimiento.

60 Dicho esto, las reservas expuestas en la respuesta a la primera cuestión prejudicial también son pertinentes en este contexto. Por tanto, las modalidades exigidas en Derecho nacional a ese procedimiento de autorización no deben usurpar las prerrogativas de los actores implicados e imposibilitar, en particular, que el administrador de infraestructuras ferroviarias respete el plazo previsto en el artículo 27, apartado 4, de la Directiva 2012/34 para la publicación de la declaración sobre la red.

61 De ello se deduce que la decisión de un Estado miembro de someter los recargos sobre los cánones de infraestructura a un procedimiento de autorización no puede impedir que el administrador de infraestructuras publique, en la declaración sobre la red, la información referida a los recargos que haya determinado, sin tener que esperar al resultado de dicho procedimiento, si bien indicando, en su caso, que ese procedimiento está en curso.

62 El tribunal remitente se pregunta, en segundo lugar, si, a la luz del artículo 27, apartado 2, de la Directiva 2012/34, basta con que la declaración sobre la red indique un canon total por kilómetro-tren recorrido, que cubra simultáneamente los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario, de conformidad con el artículo 31, apartado 3, de esa Directiva, y los recargos determinados en virtud del artículo 32 de dicha Directiva, o si la citada declaración debe especificar obligatoriamente, para cada segmento del mercado de que se trate, los importes de los recargos que se añaden a los cánones relativos a los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

63 Hay que señalar al respecto que el artículo 3, punto 26, de la Directiva 2012/34 define la «declaración sobre la red» como «la declaración que detalla las normas generales, plazos, procedimientos y criterios para los sistemas de cánones y adjudicación de capacidad, incluida cualquier otra información que pueda ser necesaria para cursar solicitudes de capacidad de infraestructura».

64 El artículo 27, apartado 2, de esta Directiva precisa que la declaración sobre la red debe contener información sobre las condiciones de acceso a las infraestructuras ferroviarias de que se trate y a las instalaciones de servicio relacionadas con la red del administrador de infraestructuras, y para la prestación de servicios en dichas instalaciones, así como que en el anexo IV de la referida Directiva se establece el contenido de esa declaración.

65 Pues bien, a tenor del punto 2 de ese anexo IV, la declaración sobre la red debe comprender un capítulo dedicado a los cánones y principios de los cánones que exponga con el debido detalle, en particular, tanto el sistema de cánones como información suficiente sobre los cánones. A este respecto, debe incluir la metodología, reglamentaciones y, cuando sean de aplicación, los baremos empleados para aplicar los artículos 31 a 36 de la Directiva 2012/34, en lo referente tanto a costes como a cánones.

66 Por otro lado, del considerando 34 de esta Directiva se desprende que el objetivo de la declaración sobre la red es facilitar a las empresas ferroviarias toda la información necesaria para que puedan utilizar su derecho de acceso a la infraestructura ferroviaria y a los servicios de las instalaciones de servicio sin discriminación y con total transparencia.

67 Del citado considerando 34 y del tenor de los artículos 3, punto 26, y 27, apartado 2, y del punto 2 del anexo IV de la Directiva 2012/34 se desprende que, para cumplir los requisitos establecidos en esas disposiciones y alcanzar el objetivo que persiguen, no basta con que el administrador de infraestructuras ferroviarias incluya en la declaración sobre la red un canon total por kilómetro-tren recorrido que cubra los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario y los posibles recargos.

68 Además, como se desprende de los apartados 37 y 38 de la presente sentencia, las empresas ferroviarias tienen derecho a impugnar ante el organismo regulador los cánones publicados en la declaración sobre la red que sean contrarios a las normas y principios contenidos en la Directiva 2012/34. Dado que, como señaló, en esencia, la Abogada General en el punto 97 de sus

conclusiones, los recargos se rigen por normas que establecen excepciones a los principios de fijación de cánones aplicables a los cánones por la utilización de la infraestructura y de las instalaciones de servicio, el derecho de las empresas ferroviarias a recurrir se vería comprometido si la información relativa a los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario y a esos recargos no se proporcionara por separado en esa declaración.

69 De ello se deduce que, cuando el administrador de infraestructuras determina los recargos sobre la base del artículo 32 de la Directiva 2012/34, la declaración sobre la red debe especificar, para cada segmento del mercado de que se trate, la información referida a los recargos que se añaden a los cánones relativos a los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.

70 El tribunal remitente se pregunta, en tercer lugar, acerca de la interpretación del artículo 32, apartado 6, de la Directiva 2012/34, a tenor del cual, si el administrador de infraestructuras tiene la intención de modificar los elementos esenciales del sistema de cánones a que se refiere el apartado 1 del mencionado artículo 32, los hará públicos con una antelación de al menos tres meses respecto a la fecha límite para la publicación de la declaración sobre la red de conformidad con el artículo 27, apartado 4, de esa Directiva.

71 Esta última disposición establece que la declaración sobre la red se publicará como mínimo cuatro meses antes de que finalice el plazo de solicitudes de capacidad de infraestructura.

72 Así pues, en caso de modificación de un «elemento esencial» del sistema de cánones, los tres meses previstos en el artículo 32, apartado 6, de la Directiva 2012/34 se añaden a los cuatro meses establecidos en el artículo 27, apartado 4, de dicha Directiva, con lo que se ofrece tiempo adicional a los operadores afectados para preparar, con conocimiento de los costes previsibles que deberán soportar, su decisión comercial con vistas a solicitar capacidad de infraestructura ferroviaria.

73 Aunque la Directiva 2012/34 no define lo que debe considerarse un «elemento esencial» del sistema de cánones, cabe deducir del objetivo perseguido por la obligación de publicar una declaración sobre la red, de la definición de dicha declaración y de la descripción de la información que debe figurar necesariamente en ella, en los términos recordados en los apartados 63 a 66 de la presente sentencia, que los «elementos esenciales del sistema de cánones», en el sentido del artículo 32, apartado 6, de dicha Directiva, incluyen los elementos constitutivos del cálculo de los recargos y la metodología seguida, pero no necesariamente el resultado de ese cálculo.

74 Por tanto, como han sostenido el Gobierno polaco y la Comisión en sus observaciones escritas, si solo ha variado el importe de los recargos con respecto al anterior período de vigencia del horario de servicio, sin que se hayan modificado, en particular, los principios que regulan el cálculo de dichos recargos, esa modificación no deberá ser considerada una modificación de un elemento esencial del sistema de cánones.

75 Por consiguiente, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que los artículos 27, apartado 2, y 32, apartados 1 y 6, de la Directiva 2012/34 deben interpretarse en el sentido de que, en primer término, la información referida a los recargos de los cánones no debe publicarse forzosamente en la declaración sobre la red antes de que el organismo regulador los autorice, en segundo término, esa declaración debe especificar, para cada segmento del mercado de que se trate, la información referida a los recargos que se añaden a los cánones relativos a los

costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario y, en tercer término, la mera modificación del importe de esos recargos no constituye una modificación de un elemento esencial del sistema de cánones, en el sentido del artículo 32, apartado 6, de dicha Directiva.

Cuarta cuestión prejudicial

76 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2012/34 debe interpretarse en el sentido de que la información referida a los recargos publicados en la declaración sobre la red relativos al período de vigencia del horario de servicio en cuestión vincula al organismo regulador cuando ejerce la competencia de autorización que le ha encomendado un Estado miembro.

77 Como se desprende de la respuesta a la primera cuestión prejudicial, en el reparto de competencias previsto por la Directiva 2012/34, corresponde al administrador de infraestructuras ferroviarias determinar y cobrar los cánones por la utilización de esas infraestructuras, incluidos los eventuales recargos, de conformidad con el marco y las normas de los cánones establecidos. Además, aunque el cobro de tales recargos puede estar sujeto a un procedimiento de autorización, este debe respetar las funciones del organismo regulador, tal como se garantizan en el artículo 56 de dicha Directiva.

78 Con arreglo al mencionado artículo 56, corresponde asimismo a ese organismo regulador comprobar, a petición de un candidato o por iniciativa propia, si esos cánones se ajustan a la citada Directiva y a las disposiciones nacionales adoptadas para su aplicación. Por lo que respecta, más concretamente, a los recargos, incumbe a ese organismo comprobar la conformidad de la información referida a los recargos publicados en la declaración sobre la red con el marco en materia de cánones establecido por el Estado miembro con arreglo al artículo 29, apartado 1, de esa Directiva, y con el sistema de cánones elaborado por el administrador de infraestructuras ferroviarias, de conformidad con su artículo 32, apartados 1 y 6.

79 Así, en el marco de esa comprobación, el organismo regulador está facultado para indicar al administrador de infraestructuras ferroviarias afectado las modificaciones que deben introducirse en el sistema de cánones para subsanar las incompatibilidades de dicho sistema con los requisitos establecidos en la Directiva 2012/34 (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 2021, LatRailNet y Latvijas dzelzceļš, C-144/20, EU:C:2021:717, apartados 38 y 45).

80 Aunque esas modificaciones pueden suponer, según el caso, un aumento o una reducción de los recargos, no es menos cierto que deben limitarse a subsanar esas situaciones de incompatibilidad. En efecto, el organismo regulador no está facultado para obligar al administrador de infraestructuras ferroviarias a someterse a su apreciación de oportunidad, ya que, si así fuera, estaría menoscabando el margen de actuación del que, como se ha recordado en el apartado 49 anterior, debe disponer ese administrador.

81 Por consiguiente, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que los artículos 29, apartado 1, 32 y 56 de la Directiva 2012/34 deben interpretarse en el sentido de que la información referida a los recargos publicados en la declaración sobre la red relativos al período de vigencia del horario de servicio en cuestión vincula al organismo regulador cuando ejerce la competencia de autorización que le ha encomendado un Estado miembro, en el sentido de que

las modificaciones que pida que introduzca el administrador de infraestructuras en esos recargos deben limitarse a subsanar situaciones de incompatibilidad con esa Directiva y no pueden conllevar apreciaciones de oportunidad por parte de dicho organismo.

Quinta cuestión prejudicial

82 Mediante su quinta cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34 debe interpretarse en el sentido de que se opone a que, para determinar los recargos, se deban tener en cuenta los ingresos totales que haya de obtener el operador de infraestructuras ferroviarias de conformidad con lo prescrito por el Estado miembro y si, a efectos del cálculo del coste total asumido por el administrador de infraestructuras, deben tenerse en cuenta otros ingresos percibidos por dicho administrador, en particular las subvenciones estatales.

83 A este respecto, procede recordar, como se ha señalado en el apartado 48 de la presente sentencia, que, para garantizar el objetivo de que el administrador de infraestructuras disfrute de independencia en su gestión, tal como se establece en el artículo 4 de la Directiva 2012/34, debe disponer de cierto margen de actuación para la determinación del importe de los cánones.

84 Pues bien, al margen de si, como exige el artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34, el mercado puede aceptar recargos, la fijación por un Estado miembro de los ingresos totales que haya de obtener el administrador de infraestructuras tiene por efecto restringir ese margen de actuación del administrador de infraestructuras en una medida incompatible con ese objetivo (véase, por analogía, la sentencia de 11 de julio de 2013, Comisión/República Checa, C-545/10, EU:C:2013:509, apartado 36).

85 En efecto, la obligación de alcanzar esos ingresos puede incitar al administrador de infraestructuras ferroviarias a priorizar su cobro, cuando, habida cuenta del considerando 43 de la Directiva 2012/34, los sistemas de cánones deben estimular a los administradores de infraestructuras ferroviarias para que optimicen la utilización de estas últimas.

86 Por lo que respecta al cálculo del importe de los recargos, procede recordar que, en virtud del artículo 31, apartado 3, párrafo primero, de la Directiva 2012/34, el coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario se cubre con el canon de acceso mínimo y de acceso a infraestructuras que conectan con instalaciones de servicio. En el sistema de cánones creado por el Estado miembro, la diferencia entre ese coste y el coste total vinculado a dicha explotación asumido por el administrador de infraestructuras puede cubrirse, con arreglo al artículo 32, apartado 1, de dicha Directiva, mediante recargos.

87 Habida cuenta de los principios de los cánones así establecidos por la Directiva 2012/34, los eventuales ingresos del administrador de infraestructuras que no estén relacionados con la puesta a disposición de las infraestructuras ferroviarias son irrelevantes para determinar el coste total asumido por el administrador de infraestructuras.

88 En cambio, como señaló, en esencia, la Abogada General, en los puntos 115 a 118 de sus conclusiones, las subvenciones estatales recibidas por el administrador de infraestructuras ferroviarias para cubrir los costes relacionados con la puesta a disposición de la infraestructura ferroviaria deben deducirse del importe del coste total que puede servir de base de cálculo de los recargos. En efecto, tales subvenciones pretenden cubrir los mismos costes que aquellos a los que pueden aplicarse los citados recargos, recargos que no pueden dar lugar a beneficios.

89 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la quinta cuestión prejudicial que los artículos 4 y 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que, para determinar los recargos, se deban tener en cuenta los ingresos totales que haya de obtener el operador de infraestructuras ferroviarias de conformidad con lo prescrito por el Estado miembro. Para determinar el coste total asumido por ese administrador, habrá que tener en cuenta, en su caso, las subvenciones estatales que reciba para cubrir los costes relacionados con la puesta a disposición de dichas infraestructuras.

Costas

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

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

1) **Los artículos 29, apartado 1, 32 y 56 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2016/2370 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016,**

   deben interpretarse en el sentido de que

   no se oponen a que un Estado miembro someta el cobro de recargos sobre los cánones por la utilización de infraestructuras ferroviarias determinados por el administrador de esas infraestructuras a un procedimiento de autorización, a condición, no obstante, de que ese procedimiento respete el margen de actuación de que debe disponer el administrador de esas infraestructuras para la determinación del importe de los cánones, de forma que pueda utilizarlo como instrumento de gestión, no usurpe las prerrogativas de los actores implicados y no impida al organismo regulador ejercer sus funciones de conformidad con el citado artículo 56.

2) **Los artículos 27, apartado 2, y 32, apartados 1 y 6, de la Directiva 2012/34, en su versión modificada por la Directiva 2016/2370,**

   deben interpretarse en el sentido de que,

   en primer término, la información referida a los recargos de los cánones no debe publicarse forzosamente en la declaración sobre la red antes de que el organismo regulador los autorice, en segundo término, esa declaración debe especificar, para cada segmento del mercado de que se trate, la información referida a los recargos que se añaden a los cánones relativos a los costes directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario y, en tercer término, la mera modificación del importe de esos recargos no constituye una modificación de un elemento esencial del sistema de cánones, en el sentido del artículo 32, apartado 6, de la Directiva 2012/34, en su versión modificada.

3) Los artículos 29, apartado 1, 32 y 56 de la Directiva 2012/34, en su versión modificada por la Directiva 2016/2370,

deben interpretarse en el sentido de que

la información referida a los recargos publicados en la declaración sobre la red relativos al período de vigencia del horario de servicio en cuestión vincula al organismo regulador cuando ejerce la competencia de autorización que le ha encomendado un Estado miembro, en el sentido de que las modificaciones que pida que introduzca el administrador de infraestructuras en esos recargos deben limitarse a subsanar situaciones de incompatibilidad con la Directiva 2012/34, en su versión modificada, y no pueden conllevar apreciaciones de oportunidad por parte de dicho organismo.

4) Los artículos 4 y 32, apartado 1, de la Directiva 2012/34, en su versión modificada por la Directiva 2016/2370,

deben interpretarse en el sentido de que

se oponen a que, para determinar los recargos, se deban tener en cuenta los ingresos totales que haya de obtener el operador de infraestructuras ferroviarias de conformidad con lo prescrito por el Estado miembro. Para determinar el coste total asumido por ese administrador, habrá que tener en cuenta, en su caso, las subvenciones estatales que reciba para cubrir los costes relacionados con la puesta a disposición de dichas infraestructuras.

Firmas