

**Asunto C-120/20****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

3 de marzo de 2020

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo, Polonia)

**Fecha de la resolución de remisión:**

28 de noviembre de 2019

**Parte demandante:**

Koleje Mazowieckie — KM sp. z o.o.

**Parte demandada:**

Skarb Państwa — Minister Infrastruktury i Budownictwa (Tesoro del Estado — Ministro de Infraestructuras y de la Construcción), actualmente Minister Infrastruktury i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Ministro de Infraestructuras y Presidente de la Oficina de transportes ferroviarios)

PKP Polskie Linie Kolejowe S. A.

**Objeto del procedimiento principal**

Procedimiento relativo a la reclamación de cantidad de 220 204 408,72 eslotis más intereses por haberle sido impuesto indebidamente, según la demandante, el canon de base por el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria durante el período de validez de los horarios de los trenes de los años 2009 a 2013, debido a la transposición incorrecta de la Directiva 2001/14

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

Interpretación del artículo 4, apartado 5, artículo 7, apartado 3, artículo 8, apartado 1, artículo 30, apartados 1, 3, 5 y 6, de la Directiva 2001/14.

Artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE»).

### **Cuestiones prejudiciales**

- 1) ¿Deben interpretarse las disposiciones de la Directiva 2001/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001 y, en particular, sus artículos 4, apartado 5, y 30, apartados 1, 3, 5 y 6, en el sentido de que se oponen a la reclamación, por un empresa ferroviaria, sin un control jurisdiccional de la decisión de la autoridad de supervisión, de una indemnización al Estado miembro por una transposición incorrecta de la Directiva en el supuesto de que el elemento de la indemnización consista en el canon pagado en exceso por la utilización de la infraestructura ferroviaria?
- 2) ¿El reconocimiento de que el derecho al resarcimiento con arreglo al Derecho comunitario por una aplicación defectuosa del Derecho de la Unión Europea y, en particular, por la transposición defectuosa de una directiva o por su falta de transposición, existe únicamente cuando la norma vulnerada confiera derechos a los particulares, la infracción del derecho tenga una naturaleza calificada (específicamente, que consista en una infracción manifiesta y grave del margen de apreciación del Estado miembro al transponer la Directiva) y la relación de causalidad entre la infracción y el daño sea de carácter directo, se opone a la norma del Derecho del Estado miembro, que confiere el derecho al resarcimiento si se cumplen unos requisitos menos rigurosos?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Artículo 4, apartado 5, artículo 7, apartado 3, artículo 8, apartado 1, artículo 30, apartado 1, 3, 5 y 6, 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; en lo sucesivo, «Directiva 2001/14»).

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).

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).

Artículo 340 TFUE, párrafo segundo.

## **Disposiciones de Derecho nacional controvertidas**

Artículos 361, 417 y 417<sup>1</sup> del Código Civil (en lo sucesivo, «k.c.»)

Artículos 33 y 35 de la ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym en su redacción vigente durante el período controvertido [Ley sobre el transporte ferroviario, de 28 de marzo de 2003 (texto refundido: Dz.U. de 2016, posición 1727, en su versión modificada; actualmente texto refundido: Dz.U. de 2019, posición 710, en su versión modificada; en lo sucesivo, «u.t.k.»)]

Artículo 8 del rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 lutego 2009 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej [Reglamento del Ministro de Infraestructuras de 27 de febrero de 2009. sobre las condiciones de acceso y utilización de la infraestructura ferroviaria (Dz.U. n.º 35, posición 274; en lo sucesivo, «Reglamento ministerial de 2009»)]

## **Jurisprudencia relevante del Tribunal de Justicia**

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia») de 30 de mayo de 2013, dictada en el asunto C-512/10, Comisión Europea/República de Polonia, EU:C:2013:338 (en lo sucesivo, «sentencia Comisión/Polonia»); así como las sentencias de 9 de noviembre de 2017, dictada en el asunto C-489/15, CTL Logistics GmbH/DB Netz AG, EU:C:2017:834, apartados 77, 78, 87 a 92 y 97 a 99; de 5 de marzo de 1996, dictada en los asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Brasserie du pecheur S. A., EU:C:1996:79, apartados 42, 51 y 66; de 19 de noviembre de 1991, dictada en los asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Francovich y otros, EU:C:1991:428

## **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 Mediante sentencia de 24 de marzo de 2016, el Sąd Okręgowy w Warszawie (Tribunal Regional de Varsovia, Polonia) desestimó la demanda de «Koleje Mazowieckie — KM» sp. z o.o. w Warszawie (en lo sucesivo, «KM» o «demandante») contra el Skarb Państwa (Tesoro del Estado) — Minister Rozwoju i Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (Ministro de Infraestructuras y Presidente de la Oficina de transportes ferroviarios), y PKP Polskie Linie Kolejowe S. A. w Warszawie (en lo sucesivo, «PKP PLK») relativa a la reclamación de cantidad, con carácter solidario, por importe de 220 204 408,72 eslotis más intereses devengados desde el 6 de diciembre de 2014 hasta el día del pago.
- 2 La demandante fundaba la pretensión de la demanda en el hecho de que la sociedad demandada le había impuesto unos importes excesivos en concepto de canon de base por el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria durante el período de validez de los horarios de los trenes de los años 2009 a 2013. Alegaba que el canon fue determinado y cobrado en virtud de la adopción, vigencia y aplicación del Reglamento ministerial de 2009, dictado con arreglo al artículo

35 u.t.k., Reglamento que es incompatible con la Directiva 2001/14, como confirmó la sentencia Comisión/Polonia. La demandante también invocó como fundamento de la demanda las disposiciones sobre el cobro de lo indebido. Los demandados solicitaron que se desestimara la demanda.

- 3 La mencionada sentencia se dictó sobre la base de las siguientes conclusiones: la demandante es un operador ferroviario y al mismo tiempo una sociedad filial de un ente local, cuya actividad no se orienta a maximizar los beneficios, sino a satisfacer las necesidades de la población en el ámbito del transporte público. El Województwo Mazowieckie (Voivodato de Mazovia, Polonia) es el titular de las participaciones de la sociedad. Por otra parte, la sociedad demandada es una administradora de infraestructuras ferroviarias y su fundador y accionista es la sociedad Polskie Koleje Państwowe S. A. w Warszawie (en lo sucesivo, «PKP»); además, a 31 de diciembre de 2013 también era accionista el Skarb Państwa, el cual es simultáneamente accionista de PKP. Constituyen el objeto social de la sociedad las actividades de servicios de apoyo al transporte terrestre, en particular, la explotación del tráfico ferroviario y la gestión de las vías férreas, así como el mantenimiento de las vías férreas en un estado que garantice un transporte de personas y mercancías ágil y seguro, la regularidad y la seguridad del tráfico ferroviario, la protección frente a incendios, la protección del medio ambiente y del patrimonio en el área ferroviaria. PKP PLK administra el 98 % de la red ferroviaria en Polonia.
- 4 Las sociedades KM y PKP PLK celebraron contratos sobre la utilización de las rutas ferroviarias asignadas en los años 2009 a 2011, en virtud de los cuales la sociedad demandada ponía a disposición de la demandante la infraestructura ferroviaria, asignándole rutas ferroviarias en las vías férreas y le permitía utilizar las infraestructuras ferroviarias necesarias. Tales contratos se celebraron para los siguientes períodos de vigencia de los horarios. La demandante utilizaba la infraestructura puesta a su disposición a cambio de una contraprestación. El canon de base por el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria está integrado por la suma del producto de los kilómetros recorridos por los trenes del operador y las tarifas unitarias del canon de base por el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria asignadas por el administrador de infraestructuras a los diferentes tramos de la línea ferroviaria. El importe del canon es el producto del número de servicios y las tarifas unitarias de los cánones por los diferentes servicios. Las tarifas unitarias, calculadas previamente por la administradora de infraestructuras, eran ratificadas mediante resoluciones del Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (en lo sucesivo, «Presidente del UTK»). En los años 2011 a 2013 las partes no celebraron contratos y se regían por las resoluciones del Presidente del UTK que determinaban las condiciones de puesta a disposición de las infraestructuras ferroviarias, que reemplazaban los contratos. La sociedad demandada emitía facturas en concepto de la utilización por parte de la demandante de las infraestructuras ferroviarias administradas por la demandada. En total, la demandante tuvo que soportar y abonar a PKP PLK un importe total de 537 633 779,10 eslotis en concepto de cánones por el acceso mínimo a la

infraestructura ferroviaria durante el período de validez de los horarios de los trenes: 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 y 2012/2013.

- 5 El 19 de mayo de 2009 la demandante (operador) celebró con el Województwo Mazowieckie (organizador) un contrato marco de prestación de servicios públicos en el ámbito del transporte regional de pasajeros por ferrocarril en el territorio del Województwo Mazowieckie durante los siguientes quince períodos de validez de los horarios de los trenes, del 13 de diciembre de 2009 al 14 de diciembre de 2024. La totalidad de los gastos relacionados con la prestación del servicio público que no resulten cubiertos por los ingresos del operador se satisfarán mediante una compensación abonada por el organizador. En la cláusula 5, apartado 1, del contrato, el organizador se comprometió a reembolsar las pérdidas del operador derivadas de la ejecución de los transportes, ascendiendo a este respecto la compensación a la diferencia entre los gastos y los ingresos documentados ligados a la actividad de transportes contemplada en el contrato marco, así como un beneficio razonable.
- 6 El 26 de octubre de 2010 la Comisión Europea presentó ante el Tribunal de Justicia un recurso contra la República de Polonia para que declarase que la República de Polonia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 91/440 y del anexo II de la misma, del artículo 4, apartado 2, el artículo 6, apartados 2 y 3, del artículo 7, apartado 3, del artículo 8, apartado 1, y del artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2001/14, y del artículo 6, apartado 1, de esta última Directiva puesto en relación con el artículo 7, apartados 3 y 4, de la Directiva 91/440, al no haber transpuesto correctamente las disposiciones relativas a los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria comprendidas en la Directiva 2001/14, según su versión modificada por la Directiva 2004/49/CE. En la sentencia Comisión/Polonia, el Tribunal de Justicia declaró que la República de Polonia incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14, modificada por la Directiva 2004/49, al permitir que se incluyan en el cálculo de los cánones percibidos por la utilización de acceso mínimo y acceso por la vía a instalaciones de servicio ferroviario costes que no pueden considerarse directamente imputables a la explotación del servicio ferroviario.
- 7 Con arreglo a los hechos probados, el Sąd Okręgowy consideró que no había base jurídica para estimar la demanda. Señaló que una resolución del Tribunal de Justicia también puede constituir el precedente jurisprudencial mencionado en el artículo 417<sup>1</sup> k.c., apartado 1 (véase el apartado 36 siguiente). En el marco de un procedimiento tramitado ante el Tribunal de Justicia puede declararse la incompatibilidad de un acto con un tratado internacional ratificado, concepto en el que debe quedar englobado el *acquis communautaire*. Por otra parte, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los órganos jurisdiccionales nacionales que conocen de demandas de indemnización están facultados para pronunciarse por sí mismos sobre el motivo de ilegalidad, sin que se declare en el «procedimiento correspondiente» por el Tribunal de Justicia o cualquier otro organismo. No obstante, cuando se haya dictado una resolución del Tribunal de

Justicia que declare la infracción del Derecho de la Unión por el Estado, el órgano jurisdiccional nacional no podrá pronunciarse únicamente en base a ello sobre la existencia de una infracción suficientemente caracterizada. En el marco del recurso, el Tribunal de Justicia solamente constata el propio hecho de la infracción del Derecho por el Estado, mientras que la premisa para la responsabilidad patrimonial por daños no es una simple ilegalidad, sino una calificada. Por tanto, es admisible la situación en la que se declare la infracción del Derecho de la Unión mediante una resolución del Tribunal de Justicia, sin que el Estado incurra en responsabilidad patrimonial por los daños causados por dicha infracción.

- 8 El Sąd Okręgowy compartió la argumentación del Skarb Państwa demandado, según la cual su responsabilidad puede declararse en caso de no transposición (incompleta o defectuosa) con arreglo al artículo 417, apartado 1 (en virtud del cual «[d]e los daños causados por una actuación no conforme a Derecho o una omisión en el ejercicio de la autoridad pública responderá el Skarb Państwa o el ente territorial o bien cualquier persona jurídica que ejerza esta autoridad por mandato legal»), en relación con el artículo 417<sup>1</sup> k.c, apartado 4 (véase el apartado 36 siguiente), y no al artículo 417<sup>1</sup> k.c, apartado 1. La obligación de resarcimiento de los daños debe resultar de disposiciones legales específicas y ser concreta en lo que respecta al plazo y al contenido, para que sea posible determinar el plazo máximo en el que debería dictarse el acto normativo a que se refiere, así como cuál debería ser su contenido.
- 9 Según la postura del Sąd Okręgowy, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se derivan los siguientes requisitos para la responsabilidad del Estado por la infracción de las disposiciones de una directiva: que la directiva tenga por objeto conferir derechos a los particulares, que el contenido de tales derechos sea incondicional, preciso y determinable con arreglo a las disposiciones de la directiva, que exista una relación de causalidad entre la infracción de la directiva por el Estado y los daños sufridos por el particular y que la infracción sea suficientemente grave. Sin embargo, según el Sąd Okręgowy, la Directiva 2001/14 no reconoce a la demandante un derecho subjetivo al pago de los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria por un importe máximo determinado. Su finalidad era garantizar un acceso equivalente y no discriminatorio a las infraestructuras ferroviarias a todos los operadores y promover un mercado ferroviario dinámico, competitivo y transparente en la Unión. Las intenciones del legislador se reflejan de forma clara en las disposiciones de esta Directiva. También en la Directiva 2012/34, que derogó la Directiva 2001/14, se estableció que los operadores ferroviarios solo deberían soportar el coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario, pero al mismo tiempo se obligó a la Comisión a adoptar los actos de ejecución pertinentes para establecer las modalidades para el cálculo de estos costes y se autorizó a los administradores de infraestructuras a adaptarse a las modalidades de tarificación de los cánones en el plazo de 4 años desde la entrada en vigor de tales actos (artículo 31, apartado 3). Ello contradice el planteamiento de que la finalidad del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14 era conferir derechos subjetivos a los particulares. Con arreglo al tenor de la Directiva 2001/14 no es posible

—según el Sąd Okręgowy— determinar con precisión el ámbito de los derechos conferidos a los particulares, lo que guarda relación con la expresión imprecisa de «coste que es directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario».

- 10 Es más, el administrador puede aplicar criterios de tarificación suplementarios, cobrar recargos basados en reglas eficientes, transparentes y no discriminatorias que garanticen una competitividad óptima, así como reducciones en el ámbito previsto en las disposiciones de la Directiva y dentro de los límites impuestos por los diferentes Estados miembros. Ello supone que la Directiva reconoce al administrador el derecho a determinar tarifas por un importe superior al resultante del coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario. Las disposiciones del Derecho de la Unión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no proporcionaban, ni proporcionan, el fundamento para establecer los costes que puedan constituir la base para calcular el canon por el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria. Las reglas de cálculo y de cobro de los cánones por la utilización de las infraestructuras se establecieron en el artículo 31, apartado 3, de la Directiva 2012/34, donde se señaló que 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. El contenido de esta disposición es idéntico al del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14, que fue el fundamento para el examen realizado por el Tribunal de Justicia de las disposiciones vigentes en Polonia. Tan solo en el Reglamento n.º 2015/909 se precisó en la normativa europea el concepto de «coste directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario» (en los artículos 3 y 4). Asimismo, con arreglo al artículo 31, apartado 3, de la Directiva 2012/34 y al artículo 9 del citado Reglamento, el administrador de infraestructuras estaba obligado a transmitir al organismo regulador su método de cálculo de los costes directos y, cuando proceda, un plan de introducción gradual a más tardar el 3 de julio de 2017. En cambio, el administrador podía adaptarse gradualmente hasta el 1 de agosto de 2019 a las normas establecidas en el citado reglamento.
- 11 Por ello, el Sąd Okręgowy estimó que el contenido del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14 no puede considerarse suficientemente preciso para que su transposición incompleta constituya un motivo de indemnización por su infracción por el Estado, puesto que la aplicación de esa disposición estaba *de facto* condicionada a la adopción de nuevas medidas de aplicación por los Estados miembros.
- 12 Por lo que se refiere a la ilegalidad, el Sąd Okręgowy destacó que debe tratarse de una «ilegalidad calificada», es decir, la infracción del Derecho de la Unión debe ser suficientemente grave. La transposición incorrecta de la Directiva, a diferencia de la falta de transposición, no prejuzga el cumplimiento del requisito de una infracción de la normativa suficientemente grave. La norma infringida de la Directiva 2001/14 era hasta tal punto vaga e imprecisa que suscitaba dudas en la práctica de muchos Estados miembros, lo que, en consecuencia, llevó a que la Comisión presentara varios recursos contra Estados miembros. Ni la Directiva, ni la sentencia del Tribunal de Justicia definen de forma clara e inequívoca las

categorías de costes que deben incluirse en la base de costes. Según el Sąd Okręgowy, ello es prueba de que no hay motivos para declarar la responsabilidad del Estado al amparo de las normas comunitarias, ni con arreglo a las disposiciones nacionales. La mera adopción por el Tribunal de Justicia de una resolución que declara la incompatibilidad del Derecho nacional con el Derecho de la Unión no determinaba la ilegalidad de la acción de la autoridad pública. De la sentencia Comisión/Polonia solo puede deducirse que el importe de los cánones por el acceso a las infraestructuras ferroviarias se determinó de forma incorrecta, pero el Tribunal de Justicia no declaró que los cánones habían sido incrementados excesivamente. Por ello, el incumplimiento por Polonia de la obligación de transponer correctamente la Directiva 2001/14 no supone que las tarifas y los reglamentos elaborados por la sociedad demandada fueran incompatibles con dicha Directiva, puesto que, pese a adoptar planteamientos incorrectos en su fase de cálculo, los cánones se cobraban por PKP PLK por un importe correcto (permitido por el Derecho de la Unión).

- 13 Además, la totalidad de los gastos soportados por la demandante en concepto de acceso a la infraestructura ferroviaria fue desembolsada por los destinatarios de sus servicios y por el Marszałek Województwa Mazowieckiego (Voivoda del Voivodato de Mazovia, Polonia). En efecto, las compensaciones incluían plenamente todos los cánones soportados por la demandante por la utilización de la infraestructura ferroviaria de PKP PLK.
- 14 La demandante no ha acreditado que su difícil situación financiera durante el período controvertido fuera fruto únicamente de la necesidad de asumir los costes en concepto de cánones por el acceso a las infraestructuras ferroviarias. El importe del canon por el acceso a las infraestructuras no afectaba al importe de las tarifas y de los precios aplicados por la demandante, ya que las tarifas aprobadas por el Presidente de la UTK eran idénticas para todos los operadores. Por ello, el importe de los cánones no afectaba a la competitividad de la demandante respecto de los demás operadores ferroviarios.
- 15 Como ha subrayado el Sąd Okręgowy, conforme al artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2001/14, es admisible fijar el canon de base por el acceso a las infraestructuras en un importe que permita al administrador recuperar totalmente los costes de puesta a disposición de las infraestructuras. Esta disposición permite fijar los cánones por el acceso a las infraestructuras en un nivel superior al previsto en el artículo 7, apartado 3, de esa Directiva. El canon fijado en virtud de dicha disposición puede compensar completamente los costes asumidos por el administrador de infraestructuras, puesto que introduce el principio de los costes totales. Por ello, esta disposición permitía fijar los cánones por el acceso a las infraestructuras en un nivel superior al que reclama la demandante en la demanda al amparo del artículo 7, apartado 3, de la Directiva. Incluso aceptando hipotéticamente la necesidad de aplicar directamente las disposiciones de la Directiva, debido a una transposición incompleta, no puede aplicarse el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14 sin aplicar su artículo 8.

- 16 El Sąd Okręgowy subrayó que no puede calcularse un canon modélico por el acceso a las infraestructuras ferroviarias mediante una simple deducción de algunas categorías de costes de los costes totales, puesto que ni la Directiva, ni la sentencia del Tribunal de Justicia precisan cuál debería ser el modelo correcto para calcular el canon por el acceso a las infraestructuras de la sociedad demandada. Además, no había motivos para considerar que existe una relación de causalidad entre la adopción del Reglamento ministerial de 2009 y los daños, puesto que si el Reglamento ministerial tuviera un contenido diferente, a la demandante no le habría sido impuesto un canon de base excesivo.
- 17 Mediante sentencia de 18 de diciembre de 2017, el Sąd Apelacyjny w Warszawie (Tribunal de Apelación de Varsovia, Polonia) desestimó el recurso de apelación de la demandante. Compartió la postura del Sąd Okręgowy. Añadió que la demandante concluye erróneamente que las disposiciones de la Directiva 2001/14 le conferían el derecho a satisfacer los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria por el importe máximo determinado en ellas —referido al coste directo—. No puede aplicarse (la interpretación) del artículo 7, apartado 3, de la Directiva sin tomar en consideración su artículo 8, debido al reenvío que figura en el artículo 7, apartado 3.
- 18 Según el Sąd Apelacyjny, no hay motivos para considerar que el artículo 8, apartado 1, del Reglamento ministerial de 2009 lleve a una interpretación incompatible con una norma del Derecho nacional de rango superior, es decir, el artículo 33 u.t.k., apartado 2. Por el contrario, el tenor de esta última disposición señala que el canon de base por la utilización de la infraestructura ferroviaria se fijará teniendo en cuenta el coste, soportado por el administrador, directamente imputable a la explotación del servicio ferroviario por el operador. De ello no resulta que solo dichos costes puedan constituir la única base para calcular el canon de base. Estos costes deben tomarse en consideración, es decir, incluirse en la base de costes que sirve para el cálculo de la tasa del canon de base, lo que no excluye que puedan añadirse a esta base de costes otro tipo de gastos.
- 19 La demandante presentó un recurso de casación contra la citada sentencia en su totalidad, alegando la infracción de disposiciones del Derecho sustantivo: en primer lugar, el artículo 417<sup>1</sup> k.c., apartado 1, en segundo lugar, el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14 y el artículo 33 u.t.k., apartado 2, y, en tercer lugar, el artículo 33 u.t.k., apartado 2 (según la redacción vigente de estas disposiciones durante el período comprendido en la demanda interpuesta en el litigio) debido a su interpretación errónea, que provocó que el Sąd Apelacyjny considerase correcta la inclusión por los demandados en la base de costes de una serie de gastos distintos a los directamente imputables (es decir, gastos indirectos, la totalidad de la amortización y los costes de financiación).

**Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 20 La demandante considera que ha sufrido daños debido a la transposición incorrecta de la Directiva 2001/14 al ordenamiento jurídico polaco, puesto que ha tenido que soportar unos cánones excesivos por la utilización de la infraestructura ferroviaria durante el período de validez de los horarios de trenes de los años 2009 a 2013. En su opinión, el Estado polaco responde de estos daños, frente al cual reclama, por tanto, una indemnización.
- 21 Los demandados consideran que, pese a la transposición incorrecta de la Directiva 2001/14, el Estado no es responsable de los daños que haya podido sufrir la demandante. Los cánones litigiosos por la utilización de la infraestructura ferroviaria no superaban, en efecto, el importe permitido por las disposiciones del Derecho de la Unión. Según los demandados, tomando en consideración las disposiciones del Derecho de la Unión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el presente supuesto tampoco se cumplían los requisitos de la responsabilidad patrimonial del Estado por tales daños.

**Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial*****Motivos de la primera cuestión prejudicial***

- 22 El 15 de marzo de 2001 entró en vigor la Directiva 2001/14, cuyos destinatarios eran los Estados miembros de la Unión (artículo 40), que debían transponerla a más tardar el 15 de marzo de 2003 (artículo 38).
- 23 Con arreglo al artículo 5, apartado 1, primera frase, de esta Directiva, las empresas ferroviarias tendrán derecho a recibir de modo no discriminatorio el paquete de acceso mínimo y de acceso por la vía a la infraestructura de servicios descrito en el anexo II. La Directiva distingue ante todo dos categorías de servicios prestados por el administrador de infraestructuras: los llamados servicios del paquete de acceso mínimo (punto 1 del anexo II de la Directiva) y los servicios de accesos de vía a las instalaciones (punto 2 del anexo II de la Directiva). Por su parte, el artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2001/14 dispone que los administradores de infraestructuras velarán por que el sistema de tarificación aplicado dé como resultado que las empresas ferroviarias que presten servicios de naturaleza semejante en una parte similar del mercado abonen cánones, equivalentes y no discriminatorios, y por que los cánones efectivamente aplicados sean conformes a las reglas establecidas en la declaración sobre la red. A este respecto, se impuso a los Estados miembros la obligación de crear normas de financiación de la actividad del administrador de infraestructuras ferroviarias tales que sus costes reflejen por lo menos una situación de equilibrio: por una parte los cánones por utilización, los excedentes de otras actividades comerciales y la financiación estatal (es decir, financiación mediante recursos públicos) y, por otra, los gastos de infraestructura (artículo 6, apartado 1, de la Directiva).

- 24 En el artículo 7, de la Directiva 2001/14 se determinan los principios de tarificación por utilización de infraestructura ferroviaria, en particular, en el apartado 3 se señaló que, 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. Sin embargo, el artículo 8 de la Directiva prevé excepciones a los principios de tarificación establecidos en el artículo 7.
- 25 El artículo 30 de la Directiva 2001/14 dispone, a su vez, la obligación de los Estados miembros de crear un organismo regulador, cuya función será, entre otras cuestiones, velar por que los cánones establecidos por el administrador de infraestructuras cumplan lo dispuesto en el capítulo II y no sean discriminatorios.
- 26 En el momento de la adhesión de Polonia a la Unión (1 de mayo de 2004) en el ordenamiento jurídico polaco regía la Ley de transporte ferroviario de 2003. En su artículo 33, apartado 1, se regulaba la contraprestación por la utilización de la infraestructura ferroviaria puesta a disposición por su administrador. La sociedad PKP PLK es dicho administrador, cuyo propietario (en el sentido económico e, indirectamente, jurídico) es el Skarb Państwa. Las tarifas unitarias del canon de base y de los cánones complementarios se comunicarán, junto con el cálculo de su importe, al presidente de la UTK (artículo 33 u.t.k., apartado 7), el cual, en un plazo de treinta días a contar desde su recepción, aprobará las tarifas o denegará su aprobación si aprecia una vulneración de las normas mencionadas en los apartados 2 a 6, del artículo 34, así como de las disposiciones adoptadas en virtud del artículo 35 (artículo 33 u.t.k., apartado 8).
- 27 Desde el 6 de diciembre de 2008 el artículo 33 u.t.k., apartado 2, disponía que el canon de base por la utilización de la infraestructura ferroviaria se fijará teniendo en cuenta los costes que el administrador soporte directamente por los desplazamientos de trenes realizados por el transportista ferroviario. El canon por la utilización de la infraestructura ferroviaria está integrado por el canon de base y los cánones complementarios (artículo 33 u.t.k., apartado 3). El canon de base se desglosaba en el canon de base por el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria, que incluye los servicios mencionados en la parte I, apartado 1, del anexo de la Ley (entre otros, permitir la circulación del tren por una vía férrea administrada por un determinado administrador de la infraestructura ferroviaria), y el canon de base por el acceso a los equipos relacionados con el mantenimiento de los trenes, que incluye los servicios mencionados en la parte I, apartado 2, del anexo de la Ley (entre otros, permitir la utilización de los andenes en las estaciones de tren que son administradas por un determinado administrador de infraestructura ferroviaria). El canon suplementario se cobraba, entre otros supuestos, por el consumo de la electricidad de la línea aérea de contacto (artículo 33 u.t.k., apartado 3a). Conforme al artículo 33 u.t.k., apartado 4, el canon de base por el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria se calculaba como el producto de los recorridos de los trenes y las tarifas unitarias fijadas según la categoría de la línea ferroviaria y el tipo de tren, de forma separada para el transporte de pasajeros y el de mercancías. En cambio, según el artículo 33 u.t.k.,

apartado 4a, el administrador podrá aplicar una tarifa unitaria mínima del canon de base para el acceso mínimo a la infraestructura ferroviaria. La tarifa mínima se aplicará en igualdad de condiciones a todos los operadores ferroviarios por la utilización de la infraestructura ferroviaria relacionada con actividades efectuadas conforme al contrato de servicio público.

- 28 En virtud del artículo 35 u.t.k., se dictó el Reglamento ministerial de 2009, que estuvo en vigor desde el 13 de marzo de 2009 hasta el 23 de junio de 2014. Con arreglo a su artículo 8, apartado 1, para calcular las tarifas de puesta a disposición de la infraestructura ferroviaria, el administrador tendrá en cuenta: 1) los costes directos, que comprenden: a) los gastos de mantenimiento, b) los gastos de explotación del tráfico, c) la amortización; 2) los costes indirectos de la actividad, incluidos los gastos justificados del administrador de la infraestructura, distintos de los mencionados en los puntos 1 y 3; 3) los costes financieros vinculados a la devolución de los préstamos que el administrador haya suscrito para desarrollar y modernizar la infraestructura puesta a disposición; 4) el trabajo de explotación definido para determinadas categorías de líneas y de trenes previstas en el artículo 7. El Reglamento ministerial de 2009 fue derogado mediante el rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 czerwca 2014 r. w sprawie warunków dostępu i korzystania z infrastruktury kolejowej [Reglamento del Ministro de Infraestructuras y Desarrollo sobre las condiciones de acceso y utilización de la infraestructura ferroviaria, de 5 de junio de 2014 (Dz.U. de 2014, posición 788)], que entró en vigor el 24 de junio de 2014.
- 29 Las citadas disposiciones de la Ley sobre el transporte ferroviario y los reglamentos ministeriales, de 2004, 2006, 2009 y 2014 dictados para su desarrollo, constituían la transposición del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14.
- 30 Respecto del presente litigio y en relación con la primera cuestión prejudicial, debe señalarse que la responsabilidad patrimonial del Estado miembro se deriva de la transposición incorrecta de las disposiciones de la Directiva 2001/14 al ordenamiento jurídico polaco.
- 31 De los apartados 79 a 82 de la sentencia Comisión/Polonia puede deducirse que los daños resultantes de la transposición incorrecta de la Directiva 2001/14 al ordenamiento jurídico polaco pueden consistir en la parte del canon pagado en exceso por la utilización de la infraestructura ferroviaria y, en particular, son elementos que afectan al importe de los daños relacionados con la transposición incorrecta de la Directiva 2001/14: en parte, los costes fijos vinculados a la puesta a disposición de un tramo de red ferroviaria que el administrador debe soportar, incluso sin circulación de trenes, los gastos de mantenimiento o de explotación del tráfico ferroviario mencionados en el artículo 8, apartado 1, del Reglamento ministerial de 2009; y, en su totalidad, los gastos indirectos y los financieros mencionados en dicha disposición, así como las amortizaciones, en la medida en la que no se determinen en base al desgaste real de la infraestructura imputable al tráfico, sino con arreglo a las normas contables. Cabe deducir que si bien respecto

del primero de estos elementos el Estado miembro disponía de cierto margen de apreciación, según puede deducirse de la expresión indefinida «en parte», no se ha atribuido al Estado miembro ese margen de apreciación respecto de los otros dos aspectos, lo que supone que no podían ser un elemento de regulación del Reglamento ministerial de 2009.

- 32 En el contexto de un litigio relativo al resarcimiento por falta de una transposición correcta del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14, es relevante la sentencia del Tribunal de Justicia dictada en el asunto CTL Logistics GmbH/DB Netz AG (véanse, en particular, los apartados 77, 78, 86 a 92 y 97 a 99). Esta sentencia se refería a la posibilidad de que los tribunales del orden civil revisaran los importes de los cánones por la puesta a disposición de infraestructura en lugar del control de las resoluciones del organismo regulador en el procedimiento correspondiente. En esta sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que no puede admitirse que los tribunales ordinarios revisen los cánones por la utilización de la infraestructura ferroviaria en supuestos individuales y que puedan modificar dichos cánones, con independencia del seguimiento realizado por el organismo regulador mencionado en el artículo 30 de la Directiva 2001/14. El objeto del procedimiento tramitado por el Sąd Najwyższy no consiste directamente en la determinación del importe de dichos cánones, sino en el posible reconocimiento de una indemnización con cargo al Skarb Państwa o a otra entidad, que estaría constituida por el canon pagado en exceso que, desde el punto de vista económico, puede llevar a una situación idéntica a la de una resolución sobre el importe del canon, dictada en un procedimiento judicial. Ello supone que se susciten unos riesgos similares a los señalados en los apartados 87 a 89 y 97 a 99 de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto CTL Logistics GmbH/DB Netz AG.
- 33 A la vista de lo anterior, el Sąd Najwyższy, al ser un órgano jurisdiccional cuyas resoluciones no son recurribles, considera que es necesario determinar si las disposiciones de la Directiva 2001/14, en particular, sus artículo 4, apartado 5, y 30, apartados 1, 3, 5 y 6, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que una empresa ferroviaria reclame, sin un control jurisdiccional de la decisión de la autoridad de supervisión, una indemnización a un Estado miembro por la transposición incorrecta de una directiva, en un supuesto en el que el elemento a indemnizar consista en el canon pagado en exceso por la utilización de la infraestructura ferroviaria (**primera cuestión prejudicial**). En otras palabras, si es razonable el planteamiento de que la transposición defectuosa de la Directiva al Derecho nacional, confirmada por la sentencia Comisión/Polonia, puede generar responsabilidad patrimonial por daños para el Estado miembro frente a uno de los empresarios que operen en el mercado (operador ferroviario), en lugar de la vía que representa el control judicial de la autoridad de supervisión (prevista en el artículo 30 de la Directiva 2001/14, especialmente en su apartado 6), el cual debería haber interpretado el artículo 8, apartado 1, del Reglamento ministerial de 2009 a la luz del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 2001/14.

*Motivos de la segunda cuestión prejudicial*

- 34 En la sentencia dictada en el asunto *Brasserie du pecheur*, el Tribunal de Justicia declaró —respecto de la falta de transposición de una directiva de la Unión— que cuando el legislador nacional disponga de «cierto margen de apreciación», la responsabilidad del Estado miembro está supeditada al cumplimiento de tres requisitos, a saber: 1) que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares, 2) que la violación del Estado esté suficientemente caracterizada, 3) que exista una relación de causalidad directa entre la infracción de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las víctimas (apartado 51). En la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (entre otras en la sentencia citada) se destaca también que para que exista responsabilidad de los Estados miembros por la violación del Derecho comunitario el criterio decisivo para apreciar si la violación está suficientemente caracterizada es el de la inobservancia manifiesta y grave, por parte de un Estado miembro, de los límites impuestos a su facultad de apreciación. Entre los elementos que el órgano jurisdiccional competente puede tener que considerar, debe señalarse sobre todo el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada, la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a las autoridades nacionales o comunitarias, el carácter intencional o involuntario de la infracción cometida o del perjuicio causado, el carácter excusable o inexcusable de un eventual error de Derecho, la circunstancia de que las actitudes adoptadas por una Institución comunitaria hayan podido contribuir a la omisión, la adopción o al mantenimiento de medidas o de prácticas nacionales contrarias al Derecho comunitario.
- 35 El Tribunal de Justicia ha extraído los requisitos anteriormente descritos de la responsabilidad del artículo 215, párrafo segundo, del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en su versión modificada por el Tratado de Maastricht. Su equivalente actualmente vigente es el artículo 340 TFUE, párrafo segundo.
- 36 La responsabilidad patrimonial del Estado miembro sirve no solo para la protección de los particulares, sino para garantizar la aplicación del Derecho de la Unión. Los requisitos anteriormente indicados de la responsabilidad patrimonial del Estado miembro, derivados del Derecho de la Unión, pero aplicados, y en cierta medida incluso determinados, tomando en consideración el Derecho nacional, son formulados por el Tribunal de Justicia como condición necesaria y a la vez suficiente de esta responsabilidad frente a los particulares por la vulneración del Derecho de la Unión. De este tipo de requisitos, el Tribunal de Justicia parece deducir, por un lado, la prohibición de supeditar en el Derecho nacional el resarcimiento por el Estado de los daños causados por la vulneración del Derecho de la Unión a exigencias materiales y formales menos favorables que en supuestos de reclamaciones análogas de carácter interno, así como a exigencias que supongan que la obtención de una indemnización resulte prácticamente imposible o excesivamente difícil, mientras que, por otro lado, deduce la posibilidad de reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado por los citados

daños con arreglo al Derecho nacional, cuando los requisitos previstos en el Derecho nacional no excedan de las exigencias del Derecho de la Unión.

- 37 Del artículo 417<sup>1</sup> k.c., apartado 1, se desprende que si los daños fueron causados por la adopción de un acto normativo, podrá reclamarse su resarcimiento después de que se declare en el correspondiente procedimiento su incompatibilidad con la Constitución de la República de Polonia, un tratado internacional ratificado o una ley. Por el contrario, a la luz del apartado 4 de este artículo, si los daños fueron causados por no haber adoptado un acto normativo, a cuya adopción obligue una disposición legal, el órgano jurisdiccional que conozca de la reclamación de resarcimiento de los daños declarará la ilegalidad de la falta de adopción de dicho acto. En lo que se refiere a este segundo supuesto, prevalece la postura que distingue dos formas de omisión legislativa: 1) situaciones en las que no se ha llegado a adoptar en absoluto el acto legal de que se trate (la llamada omisión propia); 2) situaciones en las que aunque se haya adoptado dicho acto, contiene únicamente una regulación incompleta, fragmentaria, lo que supone una limitación o una privación de la posibilidad de ejercer determinadas facultades resultantes, por ejemplo, de otro acto legal (la llamada omisión relativa).
- 38 No obstante, con independencia del fundamento de la responsabilidad del Estado, para que se pueda hablar de esa responsabilidad en la esfera del *imperium*, a la luz del Derecho nacional, en cada situación deben concurrir, entre otros, los siguientes requisitos: 1) una acción u omisión contrarias a Derecho; 2) un daño; 3) un nexo causal entre la acción u omisión y el daño. A ello deben añadirse los requisitos específicos previstos en las disposiciones del Derecho que regulan una determinada situación.
- 39 Es importante señalar que, en lo que respecta a la responsabilidad del Estado, se considera que la acción u omisión contrarias a Derecho, es decir, la ilegalidad, no deben tener una naturaleza calificada, limitada a los supuestos de una infracción flagrante del Derecho. Únicamente respecto de la responsabilidad fundada en el artículo 417<sup>1</sup> k.c., apartado 2, se establece la naturaleza calificada de la ilegalidad, si bien ello no resulta aplicable al litigio objeto de examen.
- 40 Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se supedita la responsabilidad del Estado miembro a la existencia de la llamada ilegalidad calificada, es decir, cuando la vulneración del Derecho de la Unión sea lo «suficientemente grave». Esta vulneración ligada a la extralimitación del ámbito de la potestad discrecional debe ser manifiesta (flagrante) y grave (seria). A este respecto, nos encontramos ante una situación en la que la acción u omisión de la autoridad pública (por ejemplo, en caso de transposición incorrecta de una directiva de la Unión) puede ser enjuiciada a la luz del Derecho nacional, pero —tomando en consideración el planteamiento del Tribunal de Justicia— el Estado miembro puede verse exonerado de responsabilidad patrimonial a la luz del Derecho de la Unión.

- 41 Cuestión distinta es la necesidad de la existencia de la relación de causalidad. El perjudicado, al reclamar la responsabilidad de la autoridad pública, debe ciertamente acreditar ante el órgano jurisdiccional, entre otros, que la acción u omisión contraria a Derecho en el ejercicio de la autoridad pública causó daños, de modo que entre estos requisitos debe existir un nexo a efectos del artículo 361 k.c., con arreglo al cual el obligado al resarcimiento responderá solamente de los efectos normales de la acción u omisión de la que hayan resultado los daños. Dentro de estos límites, con arreglo al artículo 361, apartado 2 k.c., la obligación de resarcimiento incluye las pérdidas que haya soportado el perjudicado (*damnum emergens*) y los beneficios que podría haber obtenido si no le hubieran causado los daños (*lucrum cessans*).
- 42 A la luz del artículo 361 k.c., apartado 1, la responsabilidad por daños podrá generarse incluso por un nexo causal indirecto entre la acción u omisión defectuosas y los daños.
- 43 El Tribunal de Justicia aplica en su jurisprudencia la teoría de la relación de causalidad directa cuando examina cuestiones de responsabilidad del Estado miembro por omisiones legislativas (ligadas, por ejemplo, a la transposición de una Directiva de la Unión). Por ello, a diferencia del legislador nacional, se excluirían todos los daños que guarden únicamente una relación indirecta con la acción u omisión de la autoridad pública.
- 44 A la vista de las anteriores consideraciones se plantea la pregunta de si el reconocimiento de que el derecho al resarcimiento con arreglo al Derecho comunitario por la aplicación defectuosa de este Derecho y, en particular, por la transposición defectuosa de una directiva o por su falta de transposición, existe únicamente cuando la norma vulnerada confiera derechos a los particulares, la infracción del derecho tenga una naturaleza calificada y la relación de causalidad entre la infracción y el daño sea de carácter directo, se opone a la norma del Derecho de un Estado miembro, que en estos supuestos reconoce el derecho al resarcimiento si se cumplen unos requisitos menos rigurosos (**segunda cuestión prejudicial**). En efecto, cuando el Derecho nacional establezca unos requisitos menos rigurosos que los del Derecho de la Unión para la responsabilidad del Estado miembro por una transposición defectuosa de una directiva o por su falta de transposición, la aceptación de la primacía del Derecho de la Unión sobre las leyes nacionales supondría que ese Estado quedaría exento de responsabilidad patrimonial por este concepto, lo que no parece conciliarse con los principios de equidad.
- 45 La necesidad de responder a la segunda cuestión prejudicial resulta, además, de las dudas sobre el contenido de la sentencia del Tribunal de Justicia dictada en el asunto *Brasserie du pecheur*, que tiene una importancia decisiva respecto de la responsabilidad de los Estados miembros por infringir el Derecho de la Unión. En el apartado 42 de dicha sentencia se declaró lo siguiente: «[...] los requisitos para que exista la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por la violación del Derecho comunitario no deben, a falta de justificación

específica, diferir de los que rigen la responsabilidad de la Comunidad en circunstancias comparables. En efecto, la protección de los derechos que los particulares deducen del Derecho comunitario no puede variar en función de la naturaleza nacional o comunitaria de la autoridad que origina el daño».

- 46 Dado que en el fragmento citado de la motivación de la sentencia del Tribunal de Justicia se ha invocado el estándar uniforme de la responsabilidad patrimonial, establecido actualmente en el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, ello abogaría por una respuesta afirmativa a la segunda de las cuestiones prejudiciales planteadas, es decir, reconocer que las normas de la Unión se oponen a unas normas del Derecho nacional menos rigurosas para los perjudicados. El Sąd Okręgowy y el Sąd Apelacyjny, que han resuelto en el presente litigio, también partían claramente de este planteamiento. Sin embargo, por otra parte, en el apartado 66 de la misma resolución del Tribunal de Justicia se declaró lo siguiente: «Los tres requisitos contemplados anteriormente son necesarios y suficientes para generar, a favor de los particulares, un derecho a obtener reparación, sin excluir, no obstante, que, con arreglo al Derecho nacional, el Estado pueda incurrir en responsabilidad en virtud de requisitos menos restrictivos». El Sąd Najwyższy es partidario de esta segunda postura.

DOCUMENTO DE TRABAJO