

Edición provisional

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 28 de octubre de 2020 (*)

«Procedimiento prejudicial — Directiva 1999/62/CE — Directiva 2006/38/CE — Aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras — Artículo 7, apartado 9 — Artículo 7 bis, apartados 1 y 2 — Peajes — Principio de recuperación de los costes de infraestructura — Costes de infraestructura — Costes de explotación — Costes de la policía de tráfico — Rebasamiento de los costes — Efecto directo — Justificación a posteriori de un importe de peaje excesivo — Limitación en el tiempo de los efectos de la sentencia»

En el asunto C-321/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del estado federado de Renania del Norte-Westfalia, Alemania), mediante resolución de 28 de marzo de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de abril de 2019, en el procedimiento entre

BY,

CZ

y

Bundesrepublik Deutschland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente de Sala, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, y la Sra. C. Toader y los Sres. M. Safjan y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretaria: Sra. M. Krausenböck, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 4 de marzo de 2020;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de CZ y BY, por los Sres. M. Pfnür y A. Winczura, Rechtsanwälte;
- en nombre de la Bundesrepublik Deutschland, por la Sra. J. Hilf y los Sres. F. Montag y M. Schleifenbaum, Rechtsanwälte;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. D. Klebs y J. Möller, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. W. Mölls y la Sra. N. Yerrell, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de junio de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 7, apartado 9, y 7 *bis*, apartados 1 y 2, de la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (DO 1999, L 187, p. 42), en su versión modificada por la Directiva 2006/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006 (DO 2006, L 157, p. 8) (en lo sucesivo, «Directiva 1999/62 en su versión modificada»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre BY y CZ, por un lado, y la Bundesrepublik Deutschland (República Federal de Alemania), por otro, en relación con la solicitud por parte de las primeras del reembolso de cantidades pagadas en concepto de peajes por la utilización de las autopistas federales alemanas.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El artículo 2 de la Directiva 1999/62 en su versión modificada establece:

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

- a) “red transeuropea de carreteras”: la red de carreteras definida en el anexo I, sección 2, de la Decisión n.º 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte [(DO 1996, L 228, p. 1), Decisión modificada en último lugar por el Reglamento n.º 1791/2006 del Consejo, de 20 de noviembre de 2006 (DO 2006, L 363, p. 1),] e ilustrada mediante mapas. Los mapas se refieren a las secciones correspondientes mencionadas en la parte dispositiva o en el anexo II de dicha Decisión;
- a *bis*) “costes de construcción”: los costes relativos a la construcción, incluidos en su caso los costes de financiación:
 - de nuevas infraestructuras o nuevas mejoras de infraestructuras (incluidas las reparaciones estructurales significativas), o
 - de infraestructuras o mejoras de infraestructuras (incluidas las reparaciones estructurales significativas) que se hayan terminado no más de 30 años antes del 10 de junio de 2008, si los sistemas de peaje estaban ya en funcionamiento el 10 de junio de 2008, o que se hayan terminado no más de 30 años antes del establecimiento de cualesquiera nuevos sistemas de peaje instaurados después del 10 de junio de 2008; también podrán considerarse costes de construcción los costes relativos a infraestructuras o mejoras de infraestructuras que se hayan terminado antes de esas fechas si:
 - i) el Estado miembro ha establecido un sistema de peaje que estipula la recuperación de dichos costes mediante un contrato con un operador de sistemas de peaje, o mediante otros actos jurídicos de efecto equivalente, que entren en vigor antes del 10 de junio de 2008, o
 - ii) el Estado miembro puede demostrar que la conveniencia de construir la infraestructura en cuestión dependía de que esta tuviera una vida útil predeterminada superior a 30 años.

En cualquier circunstancia, la proporción de los costes de construcción que habrá de tenerse en cuenta no podrá ser superior a la proporción del período de vida útil predeterminada de los componentes de la infraestructura que quede por transcurrir el 10 de junio de 2008, o en la fecha en que se instauren los nuevos sistemas de peaje, si esta última es posterior.

Los costes de infraestructuras o mejoras de infraestructuras podrán incluir los gastos específicos de infraestructura destinados a reducir la contaminación sonora o a mejorar la seguridad vial y los pagos efectivos realizados por el operador de la infraestructura correspondientes a elementos medioambientales objetivos como, por ejemplo, la protección contra la contaminación del suelo;

[...]

b) “peaje”: el pago de un importe determinado por recorrer un vehículo una distancia determinada en las infraestructuras a que se refiere el artículo 7, apartado 1, basado en la distancia recorrida y en el tipo de vehículo;

b *bis*) “peaje medio ponderado”: los ingresos totales obtenidos en concepto de peajes durante un determinado período divididos por el número de vehículos-kilómetros que circulen en una determinada red sometida a peaje durante ese período, calculándose tanto los ingresos como los vehículos-kilómetros en relación con los vehículos a los que se aplique el peaje;

[...]».

4 El artículo 7 de esta Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros podrán mantener o introducir peajes y/o tasas en la red transeuropea de carreteras, o en parte de ella, únicamente si se cumplen las condiciones establecidas en los apartados 2 a 12. Esto se entenderá sin perjuicio del derecho de los Estados miembros, de conformidad con el Tratado, de aplicar peajes y/o tasas en las carreteras no incluidas en la red transeuropea, entre ellas las carreteras paralelas a las que pueda desviarse el tráfico de la red transeuropea de carreteras y/o que estén directamente en competencia con determinadas partes de dicha red, o de aplicar peajes y/o tasas en carreteras de la red transeuropea a otros tipos de vehículos de motor no cubiertos por la definición de “vehículo”, siempre que la imposición de peajes y/o tasas a dichas carreteras no sea discriminatoria con respecto al tráfico internacional ni dé lugar a distorsiones de la competencia entre operadores.

[...]

9. El importe de los peajes se basará únicamente en el principio de recuperación de los costes de infraestructura. En particular, el importe de los peajes medios ponderados estará en relación con los costes de construcción y con los costes de explotación, mantenimiento y desarrollo de la red de infraestructura de que se trate. El importe de los peajes medios ponderados podrá también incluir un componente de rendimiento del capital o un margen de beneficio basado en las condiciones de mercado.

[...]»

5 Según el artículo 7 *bis*, apartados 1 a 3, de dicha Directiva:

«1. A la hora de determinar el nivel de los peajes medios ponderados que deberán cobrarse en la red de infraestructura de que se trate o en una parte claramente definida de la misma, los Estados miembros tendrán en cuenta los diferentes costes establecidos en el artículo 7, apartado 9. Los costes que se tengan en cuenta se referirán a la red o parte de la red por la cual se recauden los peajes y a los vehículos que estén sujetos al peaje. Los Estados miembros podrán decidir no recuperar esos costes mediante ingresos procedentes de peajes o recuperar únicamente un porcentaje de los costes.

2. Los peajes se determinarán con arreglo al artículo 7 y al apartado 1 del presente artículo.

3. Para los nuevos sistemas de peaje que no conlleven peajes de concesión instaurados por los Estados miembros después del 10 de junio de 2008, los Estados miembros calcularán los costes utilizando un método basado en los principios fundamentales de cálculo establecidos en el anexo III.

Por lo que respecta a los nuevos peajes de concesión instaurados después del 10 de junio de 2008, el nivel máximo de los peajes será equivalente o inferior al nivel que se habría obtenido utilizando un método basado en los principios fundamentales de cálculo establecidos en el anexo III. La evaluación

de dicha equivalencia se realizará sobre la base de un período de referencia de una duración razonable adecuado a la naturaleza del contrato de concesión.

Los sistemas de peaje ya establecidos el 10 de junio de 2008, o para los que se hayan recibido ofertas o respuestas a invitaciones a negociar conforme al procedimiento negociado a raíz de un proceso de contratación pública antes del 10 de junio de 2008, no estarán sujetos a las obligaciones establecidas en el presente apartado durante el tiempo en que dichos sistemas sigan en vigor y siempre y cuando no sufran ninguna modificación sustancial.»

- 6 El anexo III de la Directiva 1999/62 en su versión modificada, que lleva por título «Principios fundamentales para la imputación de costes y el cálculo de peajes», dispone en su punto 3:

«Costes de explotación, gestión y peaje

Esta rúbrica de costes incluirá todos los costes en que incurra el operador de la infraestructura que no estén cubiertos por [el punto] 2 y se refieran a la puesta en marcha, explotación y gestión de la infraestructura y del sistema de peaje. Incluirá, en particular:

- los costes de construcción, instalación y mantenimiento de las cabinas de pago del peaje y otros sistemas de pago,
- los costes diarios derivados de la explotación, administración y aplicación de los sistemas de cobro de peajes,
- las tasas y cargas administrativas relativas a los contratos de concesión,
- los costes de gestión, administrativos y de servicios relativos a la explotación de la infraestructura.

Los costes pueden incluir un componente de rendimiento del capital o de margen de beneficios acorde con el grado de riesgo transferido.

Dichos costes se distribuirán de forma equitativa y transparente entre todas las clases de vehículos sujetas al sistema de peaje.»

Derecho alemán

- 7 Según el órgano jurisdiccional remitente, el importe de los peajes por la utilización de las autopistas federales alemanas durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2014 está fijado en el anexo 4 de la Bundesfernstraßenmautgesetz (Ley Federal de Peajes de Carreteras), de 12 de julio de 2011 (BGBl. 2011 I S., p. 1378), en virtud del artículo 14, apartado 3, de esta Ley. Dicho anexo determina estos peajes basándose, por un lado, en un importe fijo por kilómetro para los vehículos o conjuntos de vehículos que tienen hasta tres ejes o que tienen cuatro ejes o más y, por otro lado, en la categoría a la que pertenece el vehículo, que se determina en función del nivel de emisiones contaminantes. Los importes de los peajes oscilan entre 0,141 y 0,288 euros.
- 8 Dicho órgano jurisdiccional precisa que el importe de los peajes aplicables en el período para el que se solicita el reembolso, comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 18 de julio de 2011, se calculó sobre la base del *Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland* (Informe pericial relativo a los costes de las infraestructuras viarias de Alemania), de 30 de noviembre de 2007 (en lo sucesivo, «WKG 2007»), que abarcaba un período de cálculo que iba de 2007 a 2012, teniendo en cuenta, en particular, los costes de la inversión de capital en la adquisición de los terrenos en los que se construyeron las autopistas y los gastos de explotación de las infraestructuras viarias, a saber, los costes de mantenimiento, los costes de construcción, los gastos relativos al sistema de cobro de los peajes y los costes de la policía de tráfico.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 9 BY y CZ explotaron, hasta el 31 de agosto de 2015, una sociedad de Derecho polaco que ejercía actividades de transporte por carretera, especialmente en territorio alemán.
- 10 En este concepto, BY y CZ pagaron a la República Federal de Alemania, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 18 de julio de 2011, un importe total de 12 420,53 euros por la utilización de las autopistas federales alemanas.
- 11 Al considerar excesivo dicho importe, BY y CZ presentaron una demanda por la que reclamaron su reembolso ante el Verwaltungsgericht Köln (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Colonia, Alemania), que la desestimó.
- 12 BY y CZ interpusieron un recurso de apelación ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando, en esencia, que las modalidades de cálculo utilizadas para fijar los importes de los peajes que tuvieron que pagar llevaron a establecer unos importes excesivos, contrarios al Derecho de la Unión.
- 13 Para pronunciarse en el asunto de que conoce, el órgano jurisdiccional remitente considera que procede dilucidar previamente si los artículos 7, apartado 9, y 7 *bis*, apartados 1 y 2, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada tienen efecto directo y si dichas disposiciones han sido incorporadas correctamente al Derecho alemán.
- 14 A este respecto, en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente recuerda que, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 5 de febrero de 2004, *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2004:76), el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 no podía ser invocado por los particulares frente a una autoridad pública en caso de no adaptación o de adaptación incompleta del Derecho interno a esta Directiva. Sin embargo, a raíz de las modificaciones introducidas por el legislador de la Unión en dicha Directiva en virtud de la Directiva 2006/38, el órgano jurisdiccional remitente considera que el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada tiene efecto directo, puesto que, según entiende, esta disposición contiene ahora una prohibición de superar los costes en virtud de la cual se excluyen los importes de peajes excesivos no justificados por los costes de infraestructura.
- 15 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, si los costes de la policía de tráfico, los cuales se tomaron en cuenta al fijar el importe de los peajes controvertidos en el litigio principal, están incluidos en el concepto de «costes de explotación», en el sentido del artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada.
- 16 Por otra parte, al tiempo que señala que las modalidades de cálculo de los importes de los peajes fijados en Derecho alemán comportan errores, en particular en lo que se refiere a la toma en consideración de los costes correspondientes al rendimiento de la inversión de capital en la adquisición de los terrenos en los que se construyeron las autopistas, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si superar ligeramente los costes de infraestructura constituye una infracción del artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada.
- 17 En tercer y último lugar, el órgano jurisdiccional remitente señala que el Derecho nacional permite corregir un importe de peaje excesivo mediante un cálculo de los costes presentado *a posteriori* en un procedimiento judicial. Refiriéndose al apartado 138 de la sentencia de 26 de septiembre de 2000, *Comisión/Austria* (C-205/98, EU:C:2000:493), se pregunta, sin embargo, si esa normativa nacional es compatible con el Derecho de la Unión. En el supuesto de que así fuera, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta también qué método convendría seguir para realizar dicho cálculo.
- 18 En estas circunstancias, el Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo del estado federado de Renania del Norte-Westfalia, Alemania) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Puede un particular sujeto al sistema de peaje invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales el cumplimiento de las disposiciones relativas al cálculo del peaje que contienen los artículos 7, apartado 9, y 7 *bis*, apartados 1 y 2, de la Directiva 1999/62 [en su versión

modificada], cuando, al establecer legalmente los peajes, el Estado miembro no ha observado plenamente dichas disposiciones o lo ha hecho erróneamente en detrimento del sujeto pasivo?

- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:
- a) ¿Pueden incluirse los costes de la policía de tráfico entre los costes de explotación de la red de infraestructura en el sentido del artículo 7, apartado 9, segunda frase, de la Directiva 1999/62 [en su versión modificada]?
 - b) Cuando se exceden los costes de infraestructura computables en el importe del peaje medio ponderado
 - i) hasta en un 3,8 %, especialmente si se tienen en cuenta costes que por principio no son computables, o
 - ii) hasta en un 6 %,

¿constituye ello una infracción de la prohibición de superar los costes que contiene el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 [en su versión modificada], de manera que el Derecho nacional no es aplicable a este respecto?

- 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, letra b):
- a) ¿Debe interpretarse la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de septiembre de 2000, Comisión/Austria (C-205/98, EU:C:2000:493), apartado 138, en el sentido de que un exceso sustancial de los costes no puede ser subsanado con un cálculo [*a posteriori*] de los costes presentado en un procedimiento judicial y en el que se demuestre que el importe del peaje establecido, en realidad, no excede los costes computables?
 - b) En caso de respuesta negativa a la tercera cuestión, letra a):

Para el cálculo de los costes *a posteriori*, una vez concluido el período de cálculo, ¿deben considerarse íntegramente los costes reales y los ingresos efectivos en concepto de peaje, es decir, sin tener en cuenta las estimaciones en que se basó el cálculo provisional original?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la segunda cuestión prejudicial, letra a)

- 19 Mediante su segunda cuestión prejudicial, letra a), que procede examinar en primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada debe interpretarse en el sentido de que los costes de la policía de tráfico están comprendidos en el concepto de «costes de explotación», a efectos de dicha disposición.
- 20 A este respecto, la primera frase del artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada dispone que el importe de los peajes se basará únicamente en el principio de recuperación de los costes de infraestructura. La segunda frase de esta disposición puntualiza que el importe de los peajes medios ponderados estará en relación con los costes de construcción y con los costes de explotación, mantenimiento y desarrollo de la red de infraestructura de que se trate. La tercera frase de dicha disposición establece que el importe de los peajes medios ponderados también podrá incluir un componente de rendimiento del capital o un margen de beneficio basado en las condiciones de mercado.
- 21 El artículo 7 *bis*, apartado 1, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada prevé que, a la hora de determinar el nivel de los peajes medios ponderados que deberán cobrarse en la red de infraestructura de que se trate o en una parte claramente definida de la misma, los Estados miembros tendrán en cuenta los diferentes costes establecidos en el artículo 7, apartado 9, de esta Directiva. El artículo 7 *bis*,

apartado 2, precisa que los peajes se determinarán con arreglo al apartado 1 de este artículo y al artículo 7 de dicha Directiva.

22 Del tenor literal de esas disposiciones se desprende que los peajes medios ponderados deben determinarse teniendo en cuenta únicamente los «costes de infraestructura» a que se refiere el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada, que, a este respecto, remite a los costes de construcción, explotación, mantenimiento y desarrollo de la red de infraestructura de que se trate.

23 Procede comenzar indicando que, como señaló el Abogado General en el punto 30 de sus conclusiones, los costes pertinentes para responder a la presente cuestión prejudicial son no los relativos a la construcción, al mantenimiento o al desarrollo de la red de infraestructura de que se trata, sino los relativos a los costes de explotación de esta.

24 Por lo que respecta, en particular, al concepto de «costes de explotación» contemplado en el artículo 7, apartado 9, segunda frase, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada, tal concepto se refiere a los costes derivados de la explotación de la infraestructura de que se trate.

25 Esta interpretación se ve corroborada por lo dispuesto en el anexo III, punto 3, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada, según el cual los costes de explotación incluyen todos los costes a cargo del operador de la infraestructura que se relacionan con la explotación de esta. A este respecto, procede señalar que, si bien del artículo 7 *bis*, apartado 3, de esta Directiva se desprende que los principios fundamentales enunciados en su anexo III se aplican al cálculo de los peajes medios ponderados para los sistemas de peaje establecidos después del 10 de junio de 2008 y que, por tanto, dicho anexo no es aplicable en el litigio principal, tal anexo proporciona indicios sobre el alcance de los conceptos equivalentes utilizados en el marco de dicha Directiva.

26 Pues bien, como señaló el Abogado General en el punto 32 de sus conclusiones, las actividades de policía son responsabilidad del Estado cuando actúa en ejercicio de sus prerrogativas de poder público y no como operador de la infraestructura viaria.

27 Por consiguiente, los costes de la policía de tráfico no pueden considerarse «costes de explotación» de los contemplados en el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada.

28 Tal interpretación resulta confirmada por los trabajos preparatorios de dicha Directiva. En efecto, de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 1999/62, presentada el 23 de julio de 2003 [COM(2003) 448 final, p. 4] se desprende que la Comisión Europea propuso inicialmente tener en cuenta, a efectos de la determinación de los importes de los peajes, costes externos como los costes de accidente no cubiertos por los seguros, que quedan a cargo de la sociedad en su conjunto. Estos costes debían incluir, en particular, los costes administrativos de los servicios públicos movilizados en el marco de accidentes de tráfico. Sin embargo, el legislador de la Unión no adoptó esta propuesta en la Directiva 1999/62 en su versión modificada.

29 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial, letra a), que el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada debe interpretarse en el sentido de que los costes de la policía de tráfico no están comprendidos en el concepto de «costes de explotación», a efectos de dicha disposición.

Sobre la segunda cuestión prejudicial, letra b)

30 Mediante su segunda cuestión prejudicial, letra b), que procede examinar en segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada debe interpretarse en el sentido de que se opone a que los peajes medios ponderados superen los costes de infraestructura de la red de infraestructura de que se trata en un 3,8 % o en un 6 % debido, en particular, a la toma en consideración de costes que no están comprendidos en el concepto de «costes de infraestructura», a efectos de dicha disposición.

31 A este respecto, como se desprende de los apartados 20 y 22 de la presente sentencia, por un lado, el artículo 7, apartado 9, primera frase, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada establece que el

importe de los peajes se basa únicamente en el principio de recuperación de los costes de infraestructura. Por otro lado, los Estados miembros deben determinar los peajes medios ponderados teniendo en cuenta únicamente los «costes de infraestructura», tal como se enumeran expresamente en dicho artículo.

- 32 De ello se deduce que el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada se opone a todo rebasamiento de los costes de infraestructura de la red de infraestructura de que se trate que resulte de errores de cálculo no desdeñables o de la toma en consideración de costes que no correspondan a los contemplados en esa disposición, como los costes de la policía de tráfico.
- 33 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión prejudicial, letra b), que el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada debe interpretarse en el sentido de que se opone a que los peajes medios ponderados superen los costes de infraestructura de la red de infraestructura de que se trata en un 3,8 % o en un 6 % debido a errores de cálculo no desdeñables o a la toma en consideración de costes que no están comprendidos en el concepto de «costes de infraestructura», a efectos de dicha disposición.

Sobre la primera cuestión prejudicial

- 34 Mediante su primera cuestión prejudicial, que procede examinar en tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si un particular puede invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales lo dispuesto en los artículos 7, apartado 9, y 7 bis, apartados 1 y 2, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada frente a un Estado miembro cuando este no haya respetado estas disposiciones o las haya adaptado de manera incorrecta.
- 35 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, sean incondicionales y suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas frente a un Estado miembro ante los órganos jurisdiccionales de este, bien cuando dicho Estado miembro no haya adaptado el Derecho nacional a la directiva dentro de los plazos señalados, bien cuando haya hecho una adaptación incorrecta (sentencia de 21 de noviembre de 2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 36 Una disposición del Derecho de la Unión es incondicional cuando establece una obligación que no está sujeta a ningún requisito ni supeditada, en su ejecución o en sus efectos, a que se adopte ningún acto de las instituciones de la Unión o de los Estados miembros. Por otra parte, una disposición es suficientemente precisa para ser invocada por un justiciable y aplicada por el juez cuando establece una obligación en términos inequívocos (sentencia de 1 de julio de 2010, Gassmayr, C-194/08, EU:C:2010:386, apartado 45).
- 37 En el apartado 42 de la sentencia de 5 de febrero de 2004, Rieser Internationale Transporte (C-157/02, EU:C:2004:76), el Tribunal de Justicia declaró que ni el artículo 7, letra h), de la Directiva 93/89/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993, relativa a la aplicación por los Estados miembros de los impuestos sobre determinados tipos de vehículos utilizados para el transporte de mercancías por carretera, así como de los peajes y derechos de uso percibidos por la utilización de determinadas infraestructuras (DO 1993, L 279, p. 32), ni el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 podían ser invocados por los particulares frente a una autoridad pública en caso de no adaptación o de adaptación incompleta del Derecho interno a estas Directivas.
- 38 En efecto, por lo que respecta al artículo 7, letra h), de la Directiva 93/89, que disponía que los «importes de los peajes estarán relacionados con los costes de construcción, explotación y ampliación de la red de infraestructuras de que se trate», el Tribunal de Justicia declaró, en los apartados 40 y 41 de dicha sentencia, que esta disposición no podía considerarse incondicional y suficientemente precisa para poder ser invocada por los particulares frente a una autoridad pública, debido a que dicha disposición, en primer lugar, no precisaba la naturaleza de la relación que debía existir entre los importes de los peajes y los costes de construcción, explotación y desarrollo de la red de infraestructuras de que se tratase; en segundo lugar, no definía estas tres partidas de gastos; y, por último, en tercer lugar, aunque imponía a los Estados miembros una directriz general para calcular los

derechos de peaje, no indicaba ningún método de cálculo concreto y dejaba a los Estados miembros un amplio margen de apreciación al respecto.

- 39 En el apartado 41 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia estimó que lo mismo cabía decir, con mayor motivo, del artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62, ya que esta disposición está redactada en términos idénticos a los del artículo 7, letra h), de la Directiva 93/89, con la salvedad de que se refiere no a los «importes de los peajes», sino al concepto de «importes medios ponderados de los peajes», pero sin definirlo.
- 40 En el presente asunto, como se desprende del apartado 22 anterior, resulta de los artículos 7, apartado 9, primera frase, y 7 *bis*, apartados 1 y 2, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada que los peajes medios ponderados deben determinarse teniendo en cuenta únicamente los «costes de infraestructura».
- 41 Al establecer que el importe de los peajes se basará únicamente en el principio de recuperación de los «costes de infraestructura», el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada precisa claramente la naturaleza de la relación que debe existir entre los importes de los peajes y los costes de infraestructura correspondientes.
- 42 Además, de la lectura conjunta del artículo 7, apartado 1, y del artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada se desprende que la «red de infraestructura de que se trate», mencionada en esta última disposición, corresponde a una red de infraestructura situada en la «red transeuropea de carreteras», que se define en el artículo 2, letra a), de esta Directiva. Dicha Directiva define igualmente en su artículo 2 los conceptos de «peaje», «peaje medio ponderado» y «costes de construcción».
- 43 Como señaló el Abogado General en el punto 83 de sus conclusiones, las principales lagunas señaladas por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 5 de febrero de 2004, *Rieser Internationale Transporte* (C-157/02, EU:C:2004:76), que impedían que el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 tuviera un efecto directo, han sido colmadas por el legislador de la Unión con ocasión de las modificaciones introducidas en dicha Directiva por la Directiva 2006/38.
- 44 Si bien la Directiva 1999/62 en su versión modificada aún deja un margen de apreciación a los Estados miembros en lo que respecta a las modalidades de cálculo de los peajes, esta circunstancia no afecta al carácter preciso e incondicional de la obligación de determinar los peajes teniendo en cuenta únicamente los «costes de infraestructura», contemplados en el artículo 7, apartado 9, de dicha Directiva.
- 45 De ello resulta que los artículos 7, apartado 9, y 7 *bis*, apartados 1 y 2, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada imponen a los Estados miembros que introducen o mantienen peajes en la red transeuropea de carreteras una obligación precisa e incondicional de determinar el nivel de dichos peajes teniendo en cuenta únicamente los «costes de infraestructura», es decir, los costes de construcción, explotación, mantenimiento y desarrollo de la red de infraestructura de que se trate.
- 46 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial que un particular puede invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de tener en cuenta únicamente los costes de infraestructura previstos en el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada, impuesta por esa disposición y por el artículo 7 *bis*, apartados 1 y 2, de dicha Directiva, frente a un Estado miembro cuando este no haya respetado esa obligación o la haya adaptado de manera incorrecta.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

- 47 Mediante su tercera cuestión prejudicial, que procede examinar en último lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la Directiva 1999/62 en su versión modificada, leída a la luz del apartado 138 de la sentencia de 26 de septiembre de 2000, *Comisión/Austria* (C-205/98, EU:C:2000:493), debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un importe de peaje excesivo se justifique *a posteriori* mediante un nuevo cálculo de los costes de infraestructura presentado en un procedimiento judicial. En caso contrario, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si ese cálculo

debe basarse exclusivamente en los costes reales y en los ingresos de peaje efectivamente recaudados y no en las hipótesis formuladas en el cálculo provisional.

- 48 A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 138 de dicha sentencia, que la República de Austria no podía justificar el aumento del importe de los peajes aplicable a la autopista afectada alegando un nuevo método de cálculo de los costes dado que, por un lado, no había explicado en qué medida este método era más apropiado y, por otro lado, el artículo 7, letra h), de la Directiva 93/89, que disponía que los importes de los peajes estaban vinculados a los costes de construcción, explotación y desarrollo de la red de infraestructuras de que se tratase, implicaba que la adaptación del importe de los peajes fuera consecutiva al cálculo que le servía de justificación.
- 49 Estas consideraciones se aplican también en un supuesto como el que es objeto del litigio principal, en el que la justificación de los importes de los peajes considerados excesivos no resulta de la aplicación *a posteriori* de una nueva metodología de cálculo, sino de la actualización en un procedimiento judicial de los costes de infraestructura tenidos en cuenta inicialmente.
- 50 En estas circunstancias, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que la Directiva 1999/62 en su versión modificada, leída a la luz del apartado 138 de la sentencia de 26 de septiembre de 2000, Comisión/Austria (C-205/98, EU:C:2000:493), debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un importe de peaje excesivo se justifique *a posteriori* mediante un nuevo cálculo de los costes de infraestructura presentado en un procedimiento judicial.

Sobre la limitación en el tiempo de los efectos de la presente sentencia

- 51 En la vista, la República Federal de Alemania solicitó al Tribunal de Justicia que limitase los efectos en el tiempo de la presente sentencia en el supuesto de que declarase que los artículos 7, apartado 9, y 7 *bis*, apartados 1 y 2, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada tienen efecto directo.
- 52 En apoyo de su solicitud, en primer lugar, la República Federal de Alemania sostuvo que existe una incertidumbre en cuanto al alcance del concepto de «costes de explotación», en el sentido del artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada, que resulta, en gran parte, del comportamiento adoptado por la Comisión. En efecto, según la República Federal de Alemania, la Comisión consideró, en sus dictámenes de 10 de diciembre de 2014, con arreglo al artículo 7 *nonies*, apartado 2, de la Directiva 1999/62, relativo a la instauración de un nuevo sistema de peajes en Alemania [C(2014) 9313 final], y de 16 de enero de 2019, con arreglo al artículo 7 *nonies*, apartado 2, de la Directiva 1999/62, relativo a la introducción de un nuevo sistema de peajes en Alemania [C(2019) 60], que los costes de la policía de tráfico estaban comprendidos en el citado concepto.
- 53 En segundo lugar, la República Federal de Alemania llamó la atención del Tribunal de Justicia sobre las graves consecuencias financieras que se derivarían de la aplicación retroactiva de la presente sentencia.
- 54 Según jurisprudencia reiterada, la interpretación que el Tribunal de Justicia, en el ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 267 TFUE, hace de una norma de Derecho de la Unión aclara y precisa el significado y el alcance de dicha norma, tal como debe o habría debido ser entendida y aplicada desde el momento de su entrada en vigor. De ello resulta que la norma así interpretada puede y debe ser aplicada por el juez incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de la sentencia que resuelva sobre la petición de interpretación, si además se reúnen los requisitos que permiten someter a los órganos jurisdiccionales competentes un litigio relativo a la aplicación de dicha norma (sentencia de 14 de marzo de 2019, Skanska Industrial Solutions y otros, C-724/17, EU:C:2019:204, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 55 Solo con carácter excepcional puede el Tribunal de Justicia, aplicando el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico de la Unión, limitar la posibilidad de que los interesados invoquen una disposición por él interpretada con el fin de cuestionar relaciones jurídicas establecidas de buena fe. Para poder decidir dicha limitación, es necesario que concurran dos requisitos esenciales, a saber, la buena fe de los círculos interesados y el riesgo de trastornos graves (sentencia de

14 de marzo de 2019, Skanska Industrial Solutions y otros, C-724/17, EU:C:2019:204, apartado 56 y jurisprudencia citada).

- 56 Más concretamente, el Tribunal de Justicia únicamente ha recurrido a esta solución en circunstancias muy específicas, cuando existía un riesgo de repercusiones económicas graves debidas, en particular, al elevado número de relaciones jurídicas constituidas de buena fe sobre la base de una normativa considerada como válidamente en vigor, y era patente que los particulares y las autoridades nacionales habían sido incitados a observar una conducta contraria a la normativa de la Unión en razón de una incertidumbre objetiva e importante en cuanto al alcance de las disposiciones del Derecho de la Unión, incertidumbre a la que habían contribuido eventualmente los propios comportamientos observados por otros Estados miembros o por la Comisión (sentencia de 14 de marzo de 2019, Skanska Industrial Solutions y otros, C-724/17, EU:C:2019:204, apartado 57 y jurisprudencia citada).
- 57 En el presente asunto, debe señalarse que la República Federal de Alemania no ha aportado elementos que cumplan el criterio relativo a la buena fe de los círculos interesados.
- 58 En particular, como señaló el Abogado General en los puntos 99 y 100 de sus conclusiones, la República Federal de Alemania no ha expuesto las razones por las que los dictámenes de la Comisión mencionados en el apartado 52 de la presente sentencia, mediante los cuales dicha institución se pronunció a favor de la instauración de nuevos sistemas de peaje que tomaran en consideración costes de infraestructura relativos a la policía de tráfico, han contribuido a sembrar una incertidumbre objetiva y profunda sobre el alcance del artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62 en su versión modificada.
- 59 En efecto, el importe de los peajes controvertidos en el litigio principal, correspondiente al período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el 18 de julio de 2011, fue calculado sobre la base del WKG 2007, que abarcaba un período de cálculo que iba de 2007 a 2012. Pues bien, es preciso señalar que dichos dictámenes de la Comisión son posteriores a ese período de cálculo y, por tanto, no podían tenerse en cuenta para determinar el importe de los peajes controvertidos en el litigio principal.
- 60 En estas circunstancias, no procede limitar en el tiempo los efectos de la presente sentencia.

Costas

- 61 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 en el 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 Primera) declara:

- 1) **El artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, en su versión modificada por la Directiva 2006/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, debe interpretarse en el sentido de que los costes de la policía de tráfico no están comprendidos en el concepto de «costes de explotación», a efectos de dicha disposición.**
- 2) **El artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62, en su versión modificada por la Directiva 2006/38, debe interpretarse en el sentido de que se opone a que los peajes medios ponderados superen los costes de infraestructura de la red de infraestructura de que se trata en un 3,8 % o en un 6 % debido a errores de cálculo no desdeñables o a la toma en consideración de costes que no están comprendidos en el concepto de «costes de infraestructura», a efectos de dicha disposición.**

- 3) **Un particular puede invocar directamente ante los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de tener en cuenta únicamente los costes de infraestructura previstos en el artículo 7, apartado 9, de la Directiva 1999/62, en su versión modificada por la Directiva 2006/38, impuesta por esa disposición y por el artículo 7 *bis*, apartados 1 y 2, de dicha Directiva, frente a un Estado miembro cuando este no haya respetado esa obligación o la haya adaptado de manera incorrecta.**
- 4) **La Directiva 1999/62, en su versión modificada por la Directiva 2006/38, leída a la luz del apartado 138 de la sentencia de 26 de septiembre de 2000, Comisión/Austria (C-205/98, EU:C:2000:493), debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un importe de peaje excesivo se justifique *a posteriori* mediante un nuevo cálculo de los costes de infraestructura presentado en un procedimiento judicial.**

Firmas

* Lengua de procedimiento: alemán.