Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 19 de enero de 2017*

«Procedimiento prejudicial — Sistema común del impuesto sobre el valor añadido — Directiva 2006/112/CE — Artículo 13, apartado 1, párrafo segundo — Actividad de gestión y de puesta a disposición de infraestructuras viarias a cambio del pago de un peaje — Actividades realizadas por un organismo de Derecho público que actúe como autoridad pública — Presencia de operadores privados — Distorsiones significativas de la competencia — Existencia de una competencia actual o potencial»

En el asunto C-344/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por los Appeal Commissioners (Comisión de Recursos Tributarios, Irlanda), mediante resolución de 11 de junio de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de julio de 2015, en el procedimiento entre

National Roads Authority

y

The Revenue Commissioners,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot, Presidente en funciones de la Sala Sexta, y los Sres. A. Arabadjiev y C.G. Fernlund (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de mayo de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la National Roads Authority, por los Sres. E. O'Hanrahan, Solicitor, y M. Collins, SC;

— en nombre de The Revenue Commissioners, por las Sras. M.-C. Maney, Solicitor, y E. Barrington, SC;

— en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. T. Henze, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna y las Sras. B. Majerczyk-Graczykowska y K. Maćkowska, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: inglés

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. M. Owsiany-Hornung y el Sr. R. Lyal, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de septiembre de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO 2006, L 347, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva sobre el IVA»).

2 Esta petición se ha planteado en el contexto de un litigio entre la National Roads Authority (autoridad nacional responsable de la red viaria, Irlanda; en lo sucesivo, «NRA») y The Revenue Commissioners (Administración tributaria, Irlanda) relativo a la consideración de la NRA como sujeto pasivo del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en el marco de su actividad de puesta a disposición de infraestructuras viarias a cambio del pago de un peaje.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 La Directiva sobre el IVA derogó y sustituyó a partir del 1 de enero de 2007 la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Sistema común del impuesto sobre el valor añadido: base imponible uniforme (DO 1977, L 145, p. 1; EE 09/01, p. 54; en lo sucesivo, «Sexta Directiva»). Según los considerandos 1 y 3 de la Directiva sobre el IVA, la refundición de la Sexta Directiva era necesaria para presentar todas las disposiciones aplicables de forma clara y racional en una estructura y una redacción remodeladas sin introducir, en principio, cambios de fondo.

4 Habida cuenta de que el contenido del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre el IVA corresponde al del artículo 4, apartado 5, párrafos primero a tercero, de la Sexta Directiva, la interpretación dada por el Tribunal de Justicia a esta última disposición es extensible a la primera.

5 El artículo 2, apartado 1, de la Directiva sobre el IVA dispone:

«Estarán sujetas al IVA las operaciones siguientes:

a) las entregas de bienes realizadas a título oneroso en el territorio de un Estado miembro por un sujeto pasivo que actúe como tal;

[…]

c) las prestaciones de servicios realizadas a título oneroso en el territorio de un Estado miembro por un sujeto pasivo que actúe como tal;

[…]»

6 El artículo 9 de esta Directiva establece:

«1. Serán considerados “sujetos pasivos” quienes realicen con carácter independiente, y cualquiera que sea el lugar de realización, alguna actividad económica, cualesquiera que sean los fines o los resultados de esa actividad.

Serán consideradas “actividades económicas” todas las actividades de fabricación, comercio o prestación de servicios, incluidas las actividades extractivas, las agrícolas y el ejercicio de profesiones liberales o asimiladas. En particular será considerada actividad económica la explotación de un bien corporal o incorporal con el fin de obtener ingresos continuados en el tiempo.

[…]»

7 El artículo 13, apartado 1, de dicha Directiva establece lo siguiente:

«Los Estados, las regiones, las provincias, los municipios y los demás organismos de Derecho público no tendrán la condición de sujetos pasivos en cuanto a las actividades u operaciones en las que actúen como autoridades públicas, ni siquiera en el caso de que con motivo de tales actividades u operaciones perciban derechos, rentas, cotizaciones o retribuciones.

No obstante, cuando efectúen tales actividades u operaciones deberán ser considerados sujetos pasivos en cuanto a dichas actividades u operaciones, en la medida en que el hecho de no considerarlos sujetos pasivos lleve a distorsiones significativas de la competencia.

En cualquier caso, los organismos de Derecho público tendrán la condición de sujetos pasivos en relación con las actividades que figuran en el anexo I, excepto cuando el volumen de éstas sea insignificante.»

Derecho irlandés

Value Added Tax Act, 1972

8 El artículo 8, apartado 2, A, de la Value Added Tax Act, 1972 (Ley del impuesto sobre el valor añadido de 1972; en lo sucesivo, «Ley del IVA»), en su versión aplicable a los hechos objeto del litigio principal, establece:

«No obstante lo dispuesto en el artículo 2, el Estado o cualquier organismo de Derecho público no tendrán la condición de sujetos pasivos que actúen como tal en cuanto a las actividades u operaciones que efectúen en el ejercicio de los derechos o facultades especiales que les confiera cualquier normativa, o que estén estrechamente relacionadas con el ejercicio de tales derechos o facultades, salvo cuando:

a) dichas actividades figuren en la lista del anexo I de la Directiva [sobre el IVA] (que se recoge en el anexo 7) y sean realizadas por el Estado o por el organismo de Derecho público en un volumen no insignificante, o

b) el hecho de no considerar al Estado o al organismo de Derecho público como sujetos pasivos en cuanto a dichas actividades u operaciones pueda llevar a distorsiones significativas de la competencia.»

Roads Act, 1993

9 De la petición de decisión prejudicial se desprende que la NRA es un organismo de Derecho público irlandés que fue establecido por la Road Acts, 1993 (Ley de carreteras de 1993; en lo sucesivo, «Ley de Carreteras») con la misión de gestionar la red viaria pública nacional.

10 Con arreglo al artículo 17, apartado 1, de la Ley de carreteras, la función principal de la NRA consiste en garantizar la disponibilidad de una red viaria nacional segura y eficaz. Incumbe a la NRA la responsabilidad general de planificar y supervisar la construcción y el mantenimiento de las carreteras nacionales.

11 A tal efecto, en virtud del artículo 57 de dicha Ley, puede elaborar planes con objeto de instaurar sistemas de peaje sobre el acceso a carreteras nacionales.

12 El artículo 58 de dicha Ley dispone esencialmente que, a cambio del acceso a las vías de peaje, la NRA puede aplicar y percibir peajes, cuyo importe habrá de constar en los reglamentos que adopte.

13 A tenor del artículo 61 de esta misma Ley, compete a la NRA adoptar los reglamentos que considere necesarios para la explotación y gestión de las vías de peaje.

14 Asimismo, de conformidad con el artículo 63 de la Ley de carreteras, la NRA tiene la facultad legal de celebrar acuerdos con terceros para permitir a éstos percibir los peajes de una vía de peaje. El importe máximo de los peajes que puede cobrarse a cambio del uso de una vía de peaje, ya sea explotada ésta por la NRA o por un tercero, habrá de fijarse en un reglamento adoptado por la NRA a tal efecto.

15 Además, los acuerdos celebrados entre la NRA y un tercero sobre la base del artículo 63 de esta Ley deberán cumplir varios requisitos establecidos en dicho artículo. Y así, el tercero habrá de comprometerse a respetar una, varias o todas las obligaciones siguientes: i) asumir en todo o en parte los gastos de construcción o de mantenimiento de la carretera; ii) construir o mantener (o asociarse o contribuir a la construcción o al mantenimiento) de la carretera, y iii) explotar y gestionar la carretera para la NRA (en particular, proporcionar, supervisar y explotar un sistema de peaje en relación con el acceso a la carretera y percibir los correspondientes peajes).

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

16 De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la mayoría de las vías de peaje existentes en el territorio irlandés han sido construidas y son explotadas por operadores privados con arreglo a contratos de colaboración público-privada celebrados con la NRA.

17 El órgano jurisdiccional remitente indica a este respecto que en Irlanda hay actualmente ocho vías de peaje explotadas por esos operadores privados y en las que se aplica el IVA a los peajes. Para cada una de esas vías de peaje, la NRA elaboró un plan de peaje, por un lado, y adoptó reglamentos en los que se fija el importe máximo que puede cobrarse a cambio del uso de esas vías de peaje, por otro lado. La NRA explota ella misma dos vías de peaje, a saber, la autopista Westlink y el túnel de Dublín.

18 En lo que respecta en concreto a la autopista Westlink, de la petición de decisión prejudicial se desprende que esta autopista era explotada anteriormente por un operador privado sobre la base de un contrato celebrado con la NRA. Dado que era preciso aumentar la inversión para modernizar la autopista a fin de garantizar una circulación más fluida y que el operador privado no deseaba proceder a tal inversión sin una mayor participación de la NRA, ésta negoció la rescisión del contrato en cuestión, retomó la explotación de la referida autopista e instaló un sistema de peaje electrónico.

19 A partir del mes de julio de 2010, la Administración tributaria consideró a la NRA sujeto pasivo del IVA en cuanto a la actividad de esta última consistente en poner a disposición las dos vías de peaje que explota, al estimar que la no imposición de la NRA hubiera llevado a distorsiones significativas de la competencia, en el sentido del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre el IVA.

20 La NRA abonó el IVA debido en virtud del sometimiento al impuesto y, para ello, trató el importe percibido por los peajes como importe con IVA incluido. No obstante, considerando que su condición de sujeto pasivo era infundada y que, en virtud del artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva sobre el IVA, debía quedar exenta del referido impuesto, la NRA interpuso un recurso ante los Appeal Commissioners (Comisión de Recursos Tributarios, Irlanda).

21 Ante el órgano jurisdiccional remitente, la Administración tributaria alega que, a la luz de la sentencia de 16 de septiembre de 2008, Isle of Wight Council y otros (C-288/07, EU:C:2008:505), procede interpretar el artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre el IVA en el sentido de que se presume que existe una distorsión de la competencia aun cuando las actividades de que se trate no compitan entre sí. Esta Administración aduce que, cuando dos actividades son de la misma naturaleza, existe en la práctica una presunción concluyente de que tratar una de ellas como imponible y la otra como no imponible supondría una vulneración del principio de neutralidad fiscal y llevaría a distorsiones significativas de la competencia.

22 El órgano jurisdiccional remitente apunta que, puesto que es manifiesto que la NRA es un organismo de Derecho público que actúa como autoridad pública en cuanto a la actividad consistente en poner a disposición infraestructuras viarias a cambio del pago de un peaje, a primera vista no cabe considerarla sujeto pasivo. Por lo tanto, a su entender, la NRA no tiene la obligación de aplicar el IVA a esta actividad.

23 Por otra parte, en primer lugar, este órgano jurisdiccional precisa que, habida cuenta de que las diferentes vías de peaje de Irlanda están lo suficientemente alejadas unas de otras, responden a necesidades diferentes desde el punto de vista de los consumidores y, por ende, no compiten entre sí. Por consiguiente, el importe del peaje solicitado por un operador, ya se trate de la NRA o de un operador privado, no incide en la decisión del consumidor medio de usar una vía de peaje u otra.

24 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional indica que no existe ninguna posibilidad realista de que un operador privado entre en el mercado para prestar un servicio de acceso a vías de peaje mediante la construcción de una vía de peaje que pueda competir con la autopista de Westlink o con el túnel de Dublín.

25 Esto se explica porque un operador privado sólo podría entrar en dicho mercado a condición de que la NRA elaborase un plan de peaje en relación con una carretera pública con el fin de transformarla en vía de peaje, adoptase los reglamentos relativos a dicha vía y concluyese un acuerdo con el operador privado autorizándolo a percibir los correspondientes peajes.

26 Además, los datos demuestran que, en la práctica, un operador privado que desease construir una vía de peaje privada se enfrentaría a dificultades casi insuperables. Por un lado, tal construcción precisa de extensos terrenos, y el operador privado, que no dispone, contrariamente a la NRA, de la facultad de expropiar, no tendría la posibilidad de obligar a los propietarios de bienes inmuebles a venderle terrenos privados para construir tal vía. Por otro lado, habida cuenta de la inversión que puede requerir semejante construcción, nada permite asegurar que un operador privado estuviese dispuesto a realizar tal inversión para competir con una vía de peaje ya existente.

27 Por último, el órgano jurisdiccional remitente indica que la Administración tributaria tampoco ha demostrado que exista una posibilidad realista de que un operador privado entre en ese mercado.

28 No obstante, en vista de las alegaciones de la Administración tributaria mencionadas en el apartado 21 de la presente sentencia, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la actividad de percepción de peajes que lleva a cabo la NRA y la que realizan los operadores privados deben entenderse como actividades de la misma naturaleza y, en consecuencia, actividades que compiten entre sí, por lo que cabría considerar que el hecho de no tratar a la NRA como sujeto pasivo podría llevar a distorsiones significativas de la competencia, en el sentido del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre el IVA.

29 En estas circunstancias, los Appeal Commissioners (Comisión de Recursos Tributarios) decidieron suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) En caso de que un organismo de Derecho público lleve a cabo una actividad consistente en facilitar el acceso a una vía a cambio del pago de un peaje, existiendo en el Estado miembro entidades privadas que recaudan peajes en distintas vías de peaje con arreglo a un acuerdo con el organismo de Derecho público de que se trate y de conformidad con las disposiciones legales nacionales, ¿debe interpretarse el artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre el IVA en el sentido de que dicho organismo de Derecho público compite con tales operadores privados, de manera que considerar que el organismo de Derecho público no es sujeto pasivo llevaría a una distorsión significativa de la competencia, pese a que a) no existe ni puede existir ninguna competencia real entre el organismo de Derecho público y los operadores privados de que se trata, y b) no hay ningún dato que indique la existencia de una posibilidad real de que un operador privado pueda entrar en el mercado para construir y explotar una vía de peaje que compita con la vía de peaje explotada por el organismo de Derecho público?

2) En caso de que no sea aplicable ninguna presunción, ¿qué se requiere a efectos de determinar la existencia de una distorsión significativa de la competencia en el sentido del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre el IVA?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Observaciones previas

30 La Comisión Europea indica que no puede determinar con certeza, a pesar de la indicación del órgano jurisdiccional remitente sobre el particular, si, en el marco de la explotación de las dos vías de peaje controvertidas en el litigio principal y de la percepción de los peajes, debe considerarse que la NRA actúa como autoridad pública.

31 A este respecto, cabe recordar, por un lado, que es responsabilidad del juez nacional definir el contexto normativo y fáctico del litigio del que conoce (véase, en ese sentido, la sentencia de 21 de septiembre de 2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, apartados 27 y 32 y jurisprudencia citada).

32 Por otro lado, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales prevista en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto pendiente ante él, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. La facultad de determinar las cuestiones que deben someterse al Tribunal de Justicia corresponde, por tanto, exclusivamente al juez nacional, y las partes en el litigio principal no pueden modificar su contenido (sentencia de 16 de octubre de 2014, Welmory, C-605/12, EU:C:2014:2298, apartado 33 y jurisprudencia citada).

33 En el caso de autos, se desprende de la petición de decisión prejudicial que el órgano jurisdiccional remitente considera inequívocamente que, en el litigio principal, la NRA actúa como autoridad pública cuando lleva a cabo la actividad consistente en poner a disposición la infraestructura viaria a cambio del pago de un peaje.

34 En estas circunstancias, procede que el Tribunal de Justicia se base en la premisa de que la NRA, que es un organismo de Derecho público, actúa como autoridad pública en el desarrollo de su actividad de puesta a disposición de la infraestructura viaria de que se trata a cambio del pago de un peaje y que, por lo tanto, debe considerarse que esa actividad está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 13, apartado 1, de la Directiva sobre el IVA.

Cuestiones prejudiciales

35 Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea en esencia que se dilucide si el artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva del IVA debe interpretarse en el sentido de que, en una situación como la del litigio principal, puede considerarse que un organismo de Derecho público que realiza una actividad consistente en proporcionar acceso a una carretera a cambio del pago de un peaje entra en competencia con los operadores privados que perciben peajes en otras vías de peaje con arreglo a un acuerdo con el organismo de Derecho público de que se trata en virtud de disposiciones legislativas nacionales.

36 Cabe recordar que el artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la citada Directiva establece una limitación a la norma de no sujeción al IVA de los organismos de Derecho público en cuanto a las actividades u operaciones en las que éstos actúen como autoridades públicas, enunciada en el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de dicha Directiva. De modo que la primera disposición mencionada pretende restaurar la regla general, formulada en los artículos 2, apartado 1, y 9 de esta misma Directiva, según la cual toda actividad de naturaleza económica se encuentra, en principio, sujeta al IVA y, por lo tanto, dicha disposición no puede ser objeto de interpretación restrictiva (véase, por analogía, la sentencia de 4 de junio de 2009, SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, C-102/08, EU:C:2009:345, apartados 67 y 68).

37 No obstante, esto no puede implicar que el artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre el IVA deba interpretarse de tal forma que la exención del IVA establecida en el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de esta Directiva en beneficio de los organismos de Derecho público que actúen como autoridades públicas quede privada de eficacia (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de noviembre de 2003, Taksatorringen, C-8/01, EU:C:2003:621, apartados 61 y 62, y de 25 de marzo de 2010, Comisión/Países Bajos, C-79/09, no publicada, EU:C:2010:171, apartado 49).

38 A tenor del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva, esos organismos deberán ser considerados sujetos pasivos para las actividades u operaciones que efectúen como autoridades públicas en la medida en que el hecho de no considerarlos sujetos pasivos lleve a distorsiones significativas de la competencia.

39 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a esta última disposición se desprende, en primer lugar, que con ella se prevé el supuesto de que dichos organismos realicen actividades que también pueden ser efectuadas, en situación de competencia, por operadores económicos privados. El objetivo consiste en garantizar que estos últimos no queden desaventajados por el hecho de ser gravados mientras que esos organismos no son sometidos a imposición (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de marzo de 2010, Comisión/Países Bajos, C-79/09, no publicada, EU:C:2010:171, apartado 90 y jurisprudencia citada).

40 En segundo lugar, la limitación a la norma de no sujeción al IVA de los organismos de Derecho público que actúen como autoridades públicas sólo tiene carácter eventual. Su aplicación supone una valoración de circunstancias económicas (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de octubre de 1989, Comune di Carpaneto Piacentino y otros, 231/87 y 129/88, EU:C:1989:381, apartado 32).

41 En tercer lugar, las distorsiones significativas de la competencia a las que podría llevar el hecho de no considerar sujetos pasivos a los organismos de Derecho público que actúen como autoridades públicas deben evaluarse con respecto a la actividad de que se trate, en sí misma considerada, sin que dicha evaluación recaiga sobre un mercado específico, y con respecto, no sólo a la competencia actual, sino también a la competencia potencial, siempre y cuando la posibilidad de que un operador privado entre en el mercado de referencia sea real y no meramente hipotética (sentencias de 25 de marzo de 2010, Comisión/Países Bajos, C-79/09, no publicada, EU:C:2010:171, apartado 91 y jurisprudencia citada, y de 29 de octubre de 2015, Saudaçor, C-174/14, EU:C:2015:733, apartado 74).

42 La posibilidad meramente teórica de que un operador privado entre en el mercado de referencia, que no venga apoyada por ningún elemento de hecho, ningún indicio objetivo ni ningún análisis del mercado, no puede asimilarse a la existencia de una competencia potencial (sentencia de 16 de septiembre de 2008, Isle of Wight Council y otros, C-288/07, EU:C:2008:505, apartado 64).

43 Tal como se desprende del enunciado del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre el IVA y de la jurisprudencia relativa a esta disposición, la aplicación de ésta supone, por un lado, que la actividad de que se trate se realice en situación de competencia, actual o potencial, con la llevada a cabo por los operadores privados y, por otro lado, que la diferencia de trato entre esas dos actividades en materia de IVA lleve a distorsiones significativas de la competencia, lo que deberá evaluarse teniendo en cuenta circunstancias económicas.

44 De ello resulta que la mera presencia de operadores privados en un mercado, sin tener en cuenta los elementos de hecho, los indicios objetivos y el análisis de ese mercado, no prueba la existencia de una competencia actual o potencial ni de una distorsión significativa de la competencia.

45 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la función principal de la NRA consiste en garantizar la disponibilidad de una red viaria nacional segura y eficaz. A tal efecto, incumbe a la NRA la responsabilidad general de planificar y construir todas las carreteras nacionales y de supervisar las obras de construcción y mantenimiento de esas carreteras. En tal concepto, sólo ella puede elaborar un plan para instaurar un sistema de peaje sobre el acceso a dichas carreteras y adoptar los reglamentos que considere necesarios para la explotación y el mantenimiento de éstas, en los que se fijará el importe máximo de peaje que puede cobrarse a cambio del acceso a una vía de peaje, ya sea explotada ésta por la NRA o por un operador privado.

46 Se desprende igualmente de los autos que los operadores privados únicamente pueden entrar en el mercado de puesta a disposición de infraestructuras viarias a cambio del pago de un peaje si la NRA los autoriza a ello. Además, el que se encomiende a un operador privado la gestión de una carretera nacional no incide en absoluto en el hecho de que la NRA sigue siendo la responsable última en materia de carreteras nacionales, de modo que si el operador privado no quiere o no puede seguir honrando sus compromisos, aquélla habrá de garantizar el buen funcionamiento de esas carreteras.

47 A este respecto, en lo que a la autopista Westlink se refiere, cabe destacar que el contrato que vinculaba a la NRA y al operador privado establecía que este último percibiese los peajes por medio de un sistema de peaje convencional con barrera. No obstante, habida cuenta de que la transformación de un puesto de peaje con barrera en un sistema electrónico de peaje sin barrera —necesario para garantizar una circulación más fluida en esa autopista— exigía una importante inversión e implicaba la asunción del riesgo inherente a la instalación de un sistema de peaje sin barrera y dado que el operador privado no deseaba proceder a tal inversión sin una mayor

participación de la NRA, ésta negoció la rescisión del contrato, retomó la explotación de la autopista Westlink en agosto de 2008 e instaló un sistema de peaje electrónico para responder al interés general de garantizar la fluidez del tráfico.

48 Es preciso indicar que, en tales circunstancias, la actividad de puesta a disposición de infraestructuras viarias a cambio del pago de un peaje, que no se limita por lo tanto a la percepción de los peajes, es llevada a cabo exclusivamente por la NRA en condiciones aptas para garantizar la disponibilidad de una red viaria nacional segura y eficaz en toda circunstancia. Con ello, este organismo asume, por iniciativa propia o por retirada del operador privado, las funciones de explotación y mantenimiento de esa red con arreglo a obligaciones legales particulares que le competen exclusivamente.

49 Por otra parte, es manifiesto que no hay posibilidad real alguna de que un operador privado entre en el mercado de que se trata mediante la construcción una carretera que pueda competir con las carreteras nacionales ya existentes.

50 En estas circunstancias, la NRA realiza su actividad de puesta a disposición de infraestructuras viarias a cambio del pago de un peaje en el marco de un régimen jurídico que le es propio. Por consiguiente, tal como señaló el propio órgano jurisdiccional remitente, no puede considerarse que esa actividad se efectúe en competencia con la llevada a cabo por los operadores privados consistente en percibir peajes en otras vías de peaje con arreglo a un acuerdo con la NRA en virtud de disposiciones legislativas nacionales. Además, según la jurisprudencia mencionada en el apartado 42 de la presente sentencia, tampoco existe una competencia potencial, ya que la posibilidad de que los operadores privados realicen la actividad de que se trata en las mismas condiciones que la NRA es puramente teórica. Por lo tanto, el artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre el IVA no es aplicable a una situación en la que, como sucede en el litigio principal, no existe competencia real, actual o potencial, entre el organismo de Derecho público de que se trate y los operadores privados.

51 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva sobre el IVA debe interpretarse en el sentido de que, en una situación como la del litigio principal, no puede considerarse que un organismo de Derecho público que realice una actividad consistente en proporcionar acceso a una carretera a cambio del pago de un peaje entre en competencia con los operadores privados que perciben peajes en otras vías de peaje con arreglo a un acuerdo con el organismo de Derecho público de que se trata en virtud de disposiciones legislativas nacionales.

Costas

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

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

El artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, debe interpretarse en el sentido de que, en una situación como la del litigio principal, no puede considerarse que un organismo de Derecho público que realice una actividad consistente en proporcionar acceso a una carretera a cambio del pago de un peaje entre en competencia con los operadores privados que perciben peajes en otras vías de peaje con arreglo a un acuerdo con el organismo de Derecho público de que se trata en virtud de disposiciones legislativas nacionales.

Firmas