



COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Comunicación de la Comisión relativa a las directrices de interpretación de los artículos 6 y 7 de la Directiva (UE) 2019/520, relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de carretera y por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de cánones de carretera en la Unión

(C/2025/6688)

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Contexto general

1. Los sistemas de peaje electrónicos interoperables prestados a través del Servicio Europeo de Telepeaje (SET) contribuyen a la consecución de unos sistemas de peaje fiables, fáciles de usar y rentables en la Unión Europea (UE). La Directiva (UE) 2019/520 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾ tiene por objeto promover la implantación generalizada de sistemas de peaje electrónicos interoperables para reducir los costes y cargas derivados de la existencia de diferentes sistemas de peaje en toda la UE.
2. De conformidad con el artículo 2, punto 6, de la Directiva (UE) 2019/520, por «proveedor del SET» se entiende «una entidad que [...] proporciona acceso al SET a un usuario del SET [y] transfiere los peajes al perceptor de peaje correspondiente [...]». En la práctica, y de conformidad con el artículo 3, apartado 4, de la Directiva (UE) 2019/520, el proveedor del SET pone a disposición de los usuarios de las carreteras un equipo instalado a bordo (EIB) interoperable que permite el pago de peajes en diferentes infraestructuras de transporte. El proveedor del SET recauda los peajes en nombre del perceptor de peaje y los transfiere a este, prestando así también un servicio a ese agente económico.
3. Una vez que la Directiva (UE) 2019/520 se haya ejecutado plenamente, los usuarios de las carreteras podrán pagar peajes en la UE con un único contrato de suscripción, a través de un único proveedor y una única unidad instalada a bordo. Esto no solo será de importancia económica para la UE, sino que también beneficiará enormemente a la sociedad, al reducir la carga administrativa, el tiempo de espera en las colas y la congestión de las carreteras.
4. El derecho de los proveedores del SET a recibir una remuneración por los servicios de telepeaje prestados a los perceptores de peaje fue introducido por la Directiva (UE) 2019/520 y actualmente se rige por el artículo 7 de dicha Directiva.
5. El Reglamento de Ejecución (UE) 2020/204 de la Comisión ⁽²⁾ establece normas detalladas relativas a las modalidades de remuneración de los proveedores del SET. En particular, el punto 1.2 del anexo II de dicho Reglamento de Ejecución enumera los elementos que pueden utilizarse para determinar su remuneración variable.
6. Sin embargo, la remuneración justa de los proveedores del SET por parte de los perceptores de peaje ha generado conflictos ⁽³⁾ en los últimos años. En particular, la incertidumbre resultante en el mercado ha dificultado a algunos proveedores, sobre todo pequeños proveedores, acceder al mercado y hacer negocios, y ha obstaculizado el desarrollo de la competencia, poniendo en peligro el despliegue del peaje electrónico interoperable en la UE. Procede, por tanto, que la Comisión proporcione orientaciones sobre la remuneración justa de los proveedores del SET y proponga una fórmula para su remuneración.

⁽¹⁾ Directiva (UE) 2019/520 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2019, relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de carretera y por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre el impago de cánones de carretera en la Unión (DO L 91 de 29.3.2019, p. 45 ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/520/oj>), que debía transponerse al Derecho nacional de los Estados miembros a más tardar el 19 de octubre de 2021.

⁽²⁾ Reglamento de Ejecución (UE) 2020/204 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2019, relativo a las obligaciones detalladas de los proveedores del Servicio Europeo de Telepeaje, el contenido mínimo de la declaración de dominio del Servicio Europeo de Telepeaje, las interfaces electrónicas, los requisitos de los componentes de interoperabilidad y por el que se deroga la Decisión 2009/750/CE (DO L 43 de 17.2.2020, p. 49. ELI: http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2020/204/oj).

⁽³⁾ Desacuerdos entre proveedores del SET y perceptores de peaje y procedimientos de mediación nacionales previstos en el artículo 12 de la Directiva (UE) 2019/520.

7. Para conocer mejor la compleja cuestión de la remuneración del SET, la Dirección General de Movilidad y Transportes de la Comisión Europea llevó a cabo un estudio ⁽⁴⁾ con la ayuda de un consultor externo. Analizó los sistemas y parámetros de remuneración existentes y formuló recomendaciones para un modelo de remuneración justa del SET. Las conclusiones de este estudio han servido de base para estas directrices.

1.2. Objetivos de las directrices

8. Estas directrices tienen por objeto responder a la necesidad del sector del peaje electrónico de contar con unas normas claras y justas sobre la remuneración de los proveedores del SET, proporcionando explicaciones y orientaciones adicionales sobre cómo la Comisión interpreta los artículos 6 y 7 de la Directiva (UE) 2019/520. Se anima a las autoridades de los Estados miembros, a los perceptores de peaje, a los proveedores del SET y a los órganos de conciliación ⁽⁵⁾ a que utilicen estas directrices a la hora de determinar el método, las normas y el nivel de remuneración de la prestación del SET. También se les anima a informar a la Comisión sobre su experiencia con estas directrices, para que la Comisión pueda revisarlas en una fase posterior.
9. La presente Comunicación de la Comisión no crea nuevas normas. La interpretación del Derecho de la UE es, en última instancia, prerrogativa del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. REMUNERACIÓN JUSTA DE LOS PROVEEDORES DEL SET

10. De conformidad con el artículo 7, apartado 1, de la Directiva (UE) 2019/520, la remuneración de los proveedores del SET por parte de los perceptores de peaje es un derecho que debe estar garantizado legalmente por los Estados miembros. El considerando 22 también explica que los proveedores del SET deben recibir una remuneración justa.
11. De conformidad con el artículo 2, punto 8, de la Directiva (UE) 2019/520, por «dominio del SET» se entiende una carretera, una red de carreteras, una estructura, como un puente o un túnel, o un transbordador, donde se recaudan peajes utilizando un sistema de telepeaje.
12. Los derechos y obligaciones de los proveedores del SET en cada dominio del SET se establecen en las declaraciones de dominio del SET elaboradas y mantenidas por los perceptores de peaje de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva (UE) 2019/520. La lista de los elementos mínimos que deben contener las declaraciones de dominio del SET figura en el anexo II del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/204.
13. Las declaraciones de dominio deben ser lo más precisas posible para que los proveedores del SET puedan tomar decisiones empresariales con conocimiento de causa cuando elijan ofrecer sus servicios en el mercado. La declaración de dominio, que el perceptor de peaje debe mantener periódicamente, debe establecer las condiciones generales para los proveedores del SET de conformidad con el artículo 6, apartado 2, de la Directiva (UE) 2019/520. La declaración de dominio debe establecer todos los servicios pertinentes que los perceptores de peaje esperan de los proveedores del SET, tal como se enumeran en el punto 16 de estas directrices. Del mismo modo, el método para la remuneración de los proveedores del SET debe describirse detalladamente en las condiciones comerciales establecidas en la declaración de dominio de conformidad con el artículo 7, apartado 2, segunda frase, leída en relación con el considerando 38 de la Directiva (UE) 2019/520 y con el punto 1.2 del anexo II del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/204. Habida cuenta del papel fundamental de la declaración de dominio al establecer los derechos y obligaciones respectivos de los proveedores del SET y de los perceptores de peaje, y teniendo en cuenta el principio de transparencia a que se refieren los considerandos 20 y 22 y el artículo 7, apartado 2, de la Directiva (UE) 2019/520, los contratos entre proveedores del SET y perceptores de peaje para la prestación del SET no deben contener nuevos elementos significativos que no estén mencionados en la declaración de dominio. Sin embargo, esto no se aplica si el contrato se hace público junto con la declaración de dominio.

⁽⁴⁾ Comisión Europea: Dirección General de Movilidad y Transportes, Mobycon, Plan.ES y Rapp Trans, *Study on the remuneration of EETS (European Electronic Toll Service) – Analysis of existing remuneration schemes in the EU and relevant parameters for the remuneration of EETS* [«Estudio sobre la remuneración del SET (Servicio Europeo de Telepeaje). Análisis de los regímenes de remuneración existentes en la UE y parámetros pertinentes para la remuneración del SET», documento en inglés], Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2832/1900355>.

⁽⁵⁾ De conformidad con el artículo 12, apartados 2 y 3, de la Directiva (UE) 2019/520, el órgano de conciliación debe asegurarse de que todos los documentos necesarios para el procedimiento de mediación obren en su poder en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud de intervención y debe emitir su dictamen en un plazo máximo de seis meses desde la recepción de la solicitud de intervención.

14. El alcance de los servicios, el método de remuneración y el nivel de remuneración de los proveedores del SET establecidos en la declaración de dominio, no deben modificarse, excepto si ese cambio se deriva del mantenimiento realizado por el perceptor de peaje a que se refiere el punto 13 anterior o excepto si ese cambio se deriva de la elaboración o modificación de legislación nacional o de la Unión. Los proveedores del SET y los perceptores de peaje deben entablar un diálogo con vistas a adaptar el nivel de remuneración de los proveedores del SET en caso de que los cambios en el alcance de los servicios, incluidos los requisitos operacionales, derivados de la elaboración o modificación de legislación nacional o de la Unión impliquen costes adicionales para los proveedores del SET.
15. A fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 7, apartado 2, primera frase, de la Directiva (UE) 2019/520, es necesario un método transparente, no discriminatorio e idéntico para determinar la remuneración de todos los proveedores del SET en un dominio del SET determinado. Esta metodología debe ser válida durante un plazo de tiempo predeterminado razonable. Con arreglo a la segunda frase de dicho apartado, este método debe formar parte de las condiciones comerciales establecidas en la declaración de dominio publicada. Sin embargo, ello no impide que los perceptores de peaje utilicen indicadores de rendimiento pertinentes en su relación con los proveedores del SET, lo que podría dar lugar a diferencias en su remuneración real, en la medida en que dichos indicadores de rendimiento formen parte del método, sean alcanzables, transparentes y no discriminatorios.
16. En la práctica, los servicios prestados por los proveedores del SET, que deben ser remunerados y pueden considerarse constitutivos de la estructura empresarial general de un proveedor del SET, pueden agruparse como sigue:
 - a) la «gestión de los clientes», que comprende los servicios relacionados con:
 - i) el registro de los usuarios y vehículos del SET,
 - ii) la información y atención al cliente, incluidas las actividades de marketing y comunicación personalizadas, cuando el perceptor de peaje las especifique y las solicite,
 - iii) la facturación de los clientes, y
 - iv) la gestión de los contratos con los usuarios;
 - b) la «gestión de los perceptores de peaje», que comprende los servicios relacionados con:
 - i) la gestión de los contratos con los perceptores de peaje,
 - ii) el seguimiento y presentación de informes de indicadores clave de rendimiento,
 - iii) las tareas relacionadas con la «idoneidad para su uso», tal como se define en el artículo 2, punto 14, de la Directiva (UE) 2019/520, y
 - iv) la transferencia de los pagos de peajes;
 - c) «la gestión técnica», que comprende los servicios relacionados con:
 - i) la adquisición y certificación del equipo informático del EIB,
 - ii) el desarrollo y mantenimiento del programa informático del EIB,
 - iii) el funcionamiento técnico y la distribución del EIB,
 - iv) la implantación y el funcionamiento de los equipos y programas informáticos de los sistemas de servicio interno, y
 - v) la implantación de las interfaces del perceptor de peaje;
 - d) los servicios relacionados con la ejecución, como el diseño del sistema, cuando así lo solicite el perceptor de peaje y sustituyan o complementen tareas de ejecución no realizadas por el perceptor de peaje;

La remuneración de los servicios mencionados más arriba debe incluir los costes de «dirección de la empresa» relacionados con:

- i) recursos humanos;
- ii) contabilidad e impuestos;
- iii) servicios jurídicos y otros servicios similares.

17. De conformidad con el principio de transparencia a que se refiere el artículo 7, apartado 2, de la Directiva (UE) 2019/520, la declaración de dominio también debe indicar claramente los servicios que quedan excluidos de la remuneración porque no los realiza el proveedor del SET, por ejemplo, la detección del uso de las carreteras de peaje ⁽⁶⁾, cuando esta la realice de forma centralizada por el perceptor de peaje.
18. De conformidad con el artículo 7, apartado 3, de la Directiva (UE) 2019/520, en los dominios en los que haya un proveedor principal de servicio, «el método de cálculo de la remuneración de los proveedores del SET [debe seguir] la misma estructura que la remuneración por servicios comparables prestados por el proveedor principal del servicio». Esto significa que, en el caso de que los servicios prestados sean comparables, se utilizan los mismos parámetros (como el número de kilómetros, el número de equipos instalados a bordo) en el método de cálculo de la remuneración de ambos tipos de prestadores. Sin embargo, esto no tiene por qué dar lugar necesariamente a un nivel de remuneración idéntico para los dos tipos de prestadores por los mismos servicios prestados.
19. De hecho, de conformidad con el artículo 7, apartado 3, de la Directiva (UE) 2019/520, el nivel de remuneración del proveedor principal del servicio y el de los proveedores del SET podría diferir si tal diferencia está justificada por los elementos enumerados en las letras a) y b) de dicho apartado. Estas diferencias deben destacarse y explicarse en la declaración de dominio del SET, de conformidad con el principio de transparencia y tal como se establece en el punto 1.3 del anexo II del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/204.
20. El artículo 7, apartado 3, letra a), de la Directiva (UE) 2019/520 permite que la remuneración de los proveedores del SET difiera de la del proveedor principal del servicio cuando el coste de los requisitos y obligaciones específicos impuestos a este último lo justifique. Del mismo modo, si las obligaciones y tareas de los proveedores del SET van más allá de las del proveedor principal del servicio, los proveedores del SET tienen derecho a recibir una remuneración superior a la del proveedor principal del servicio.
21. El artículo 7, apartado 3, letra b), de la Directiva (UE) 2019/520 permite al perceptor de peaje deducir los gastos fijos de la remuneración de los proveedores del SET sobre la base de algunos de los costes en que incurra. La Comisión observa que esta disposición nunca ha sido utilizada por los perceptores de peaje. El SET aspira a ser un servicio de peaje a escala de la Unión para los usuarios de las carreteras y tiene múltiples beneficios para los usuarios, como se indica en el punto 3 de estas directrices. El usuario de las carreteras es el principal beneficiario del SET, promovido por la Directiva. Por lo tanto, la Comisión considera que, cuando proceda, es preferible incluir los costes de explotación y mantenimiento de un sistema conforme al SET, así como los costes de acreditación en los que incurra el perceptor de peaje, en el peaje que debe pagar el usuario de las carreteras.
22. Además de los servicios prestados al perceptor de peaje, los proveedores del SET también prestan a los usuarios de las carreteras, en particular mediante el uso de un EIB, servicios distintos al cobro de peajes. Algunos de los costes resultantes son comunes a ambos tipos de servicios. De conformidad con el principio de transparencia, para el cálculo de la remuneración, los proveedores del SET deben comunicar estos costes comunes al perceptor de peaje, de modo que puedan asignarse a cada tipo de servicio sobre la base de los métodos de contabilidad de costes habituales.
23. Los proveedores del SET deben adaptarse a los requisitos de cada declaración de dominio. La complejidad de esta tarea da lugar a costes específicos que debe tener en cuenta el perceptor de peaje. Al mismo tiempo, la prestación de servicios similares del SET en diversos dominios de peaje puede dar lugar a una eficiencia de costes. Al determinar la remuneración del proveedor del SET, el perceptor de peaje puede tener en cuenta estos aspectos.
3. **FÓRMULA PARA CALCULAR LA REMUNERACIÓN DE LOS PROVEEDORES DEL SET**
24. Los servicios prestados por los proveedores del SET a que se refiere el punto 16 de estas directrices generan costes que pueden remunerarse mediante diversos tipos de cánones (canon por usuario/empresa, canon por vehículo matriculado, canon por EIB activo asignado a una empresa, canon como porcentaje del importe de los ingresos por peaje recaudados, canon por número de transacciones tramitadas, canon fijo anual). Estos cánones constituyen conjuntamente la remuneración global de los proveedores del SET.

⁽⁶⁾ La detección de las carreteras de peaje es el servicio mediante el cual un sistema procesa los datos y reconstruye la ruta del vehículo, permitiendo la verificación de la ruta y determinando el importe adeudado.

25. Con el fin de establecer una fórmula para la remuneración de los proveedores del SET, los cánones a que se refiere el punto 24 de estas directrices podrían agruparse en las cuatro categorías principales que se indican a continuación:
- FixFee*: canon que remunera los costes de los procesos empresariales u otros costes que no están relacionados con el número de transacciones, la distancia total recorrida, el número de vehículos o el importe de los ingresos por peajes recaudados.
 - Fee_{trx}*: canon por el uso de la red de peaje, a saber, el número de transacciones o el número de kilómetros recorridos.
 - Fee_{vehicle}*: canon por el número de vehículos tratados o el número de EIB (activos) para un determinado dominio de peaje y su gestión. También puede aplicarse al número de usuarios (particulares y empresas).
 - Fee_{toll}*: porcentaje del importe de los ingresos por peaje recaudados por el proveedor del SET. También puede aplicarse a los requisitos impuestos por el perceptor de peaje en relación con la garantía bancaria que debe proporcionarse con arreglo al punto 1.1, letra c), del anexo II del Reglamento de Ejecución (UE) 2020/204, o a los costes relacionados con la calificación crediticia/el riesgo general de pago del usuario.
26. Una vez que se haya determinado que debe pagarse la remuneración por los servicios del SET a que se refiere el punto 16 de estas directrices, cada uno de estos servicios debe estar cubierto por una sola categoría de canon. De este modo, cuando proceda, cada categoría de canon puede cubrir varios servicios del SET que deben recibir remuneración ⁽⁷⁾. Las categorías de canon deben utilizarse en el cálculo de la remuneración sobre la base de los servicios reales prestados en un dominio de peaje determinado y de las especificidades de cada dominio. También debe establecerse el marco temporal de la remuneración (anual o mensual), y debe facilitarse una descripción clara de todas las categorías de canon para cada dominio.
27. Una vez determinado el valor de las distintas categorías de canon a que se refiere el punto 25 de estas directrices, la siguiente fórmula de remuneración ⁽⁸⁾, adaptada a las especificidades de cada dominio, puede utilizarse para determinar la remuneración:

$$EETS_{Rem} = FixFee + Fee_{trx} * No_{trx} + Fee_{vehicle} * No_{vehicle} + Fee_{toll} * Tollamount^{(9)}$$

⁽⁷⁾ Por ejemplo, *Fee_{vehicle}* puede cubrir servicios relacionados con la matriculación de usuarios y vehículos, la atención al cliente, la gestión de contratos, etc.

⁽⁸⁾ Para más información sobre el uso de la fórmula, puede consultarse el estudio mencionado en la nota a pie de página 4.

⁽⁹⁾ *No_{trx}* representa el número de transacciones procesadas o el número de kilómetros recorridos en un determinado período de tiempo. *No_{vehicle}* representa el número de vehículos o EIB contabilizados en un determinado período de tiempo. *Tollamount* representa el importe del peaje en su valor en moneda por período de tiempo (debe tenerse en cuenta la tramitación de los peajes abonados o reembolsados).