CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 10 de junio de 1999 *

1. El Oberlandesgericht Köln (Alemania) ha planteado una cuestión prejudicial, con arreglo al artículo 234 CE (antiguo artículo 177), por la que pide, en esencia, la interpretación del concepto de «vehículo» que figura en el cuarto guión del artículo 2 de la Directiva 93/89/CEE, 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 [1] (en lo sucesivo, «Directiva 93/89»).

I. Los hechos del litigio principal

2. Según consta en el auto de remisión, el Sr. Pfennigmann, titular de una explotación agrícola en Alemania, circuló, el 14 de noviembre de 1996, con un tractor (de peso total autorizado 7.490 kg) y un remolque acoplado (de peso total autorizado 8.500 kg) por las autopistas federales A 93 y A 9 desde el enlace de Alteglofsheim hasta el de Schwandorf, en trayecto de ida y vuelta, sin haber abonado los correspondientes derechos de uso. La finalidad del viaje fue la entrega de verduras (repollos, lombardas y cebollas) a la empresa G., sita en Schwandorf, a la que el interesado suministraba productos.

El Bundesamt für Güterverkehr (Oficina Federal del Transporte de Mercancías) impuso al Sr. Pfennigmann, mediante resolución de 8 de julio de 1997, una multa de 100 DM. El interesado interpuso en tiempo y forma un recurso contra esta resolución, que fue desestimado por la sentencia de 17 de noviembre de 1997 del Amtsgericht Köln.

Ese órgano jurisdiccional no acogió la alegación del interesado de que no debía pagar derechos de uso por la utilización de las autopistas, porque el conjunto de vehículos acoplados que conducía, cuando sucedieron los hechos (tractor y remolque), no estaba destinado sólo al transporte de mercancías, sino que servía principalmente para sus actividades agrícolas. Por el contrario, estimó que todo dependía de si el vehículo o el conjunto de vehículos acoplados se destinó sólo al transporte de mercancías en el momento de utilización de

* Lengua original: español.

1 — Directiva 93/89/CEE del Consejo, de 25 de octubre de 1993 (DO L 279, p. 32).

la autopista, y que eran irrelevantes los otros usos a que se destinara cuando no utilizaba la autopista.

II. La cuestión prejudicial

3. El Sr. Pfennigmann interpuso un recurso contra esta sentencia. En el marco de ese procedimiento, la Sala Primera para asuntos en materia de multas del Oberlandesgericht Köln decidió plantear a este Tribunal de Justicia la siguiente cuestión con carácter prejudicial:

«Para determinar si un vehículo o un conjunto de vehículos acoplados está destinado *únicamente* al transporte de mercancías en el sentido del apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo en relación con el cuarto guión del artículo 2 de la Directiva 93/89/CEE del Consejo, ¿debe tenerse en cuenta el momento y la forma en que se utilizó el vehículo en el caso concreto o debe apreciarse si, con independencia de la finalidad en el caso concreto, el destino general del vehículo o del conjunto de vehículos acoplados consiste en su utilización para el transporte de mercancías?»

III. El derecho comunitario

4. La norma comunitaria cuya interpretación interesa el órgano jurisdiccional nacional es el cuarto guión del artículo 2 de la Directiva 93/89, del siguiente tenor:

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

[...]

— *vehículo*: el vehículo de motor o el conjunto de vehículos acoplados, destinados únicamente al transporte de mercancías por carretera y con un peso total en carga autorizado igual o superior a 12 toneladas.»

IV. Las observaciones presentadas en el procedimiento prejudicial

5. Han presentado observaciones escritas en este procedimiento, dentro del plazo establecido al efecto por el artículo 20 del Estatuto (CE) del Tribunal de Justicia, los Gobiernos de Alemania, de Bélgica, de Suecia y la Comisión.

En el acto de la vista, celebrada el 19 de mayo de 1999, comparecieron, a fin de presentar observaciones orales, el representante del Sr. Pfennigmann, el del Gobierno alemán, el del Gobierno sueco y el de la Comisión.

6. El Sr. Pfennigmann alega que para interpretar el concepto del «vehículo», que figura en el cuarto guión del artículo 2 de la Directiva 93/89, no hay que atenerse a la utilización en un caso concreto y aislado sino al uso al que vaya destinado de forma duradera, que debe ser, necesariamente, el transporte de mercancías por carretera.

7. El Gobierno alemán sostiene que las definiciones del artículo 2 de la Directiva 93/89 deben ser interpretadas a la luz de los objetivos que persigue. Estos objetivos son, por una parte, someter a imposición determinados vehículos de motor destinados al transporte de mercancías y, por otra parte, percibir peaje y derechos de uso para ciertas infraestructuras. No se puede clasificar un vehículo como vehículo de motor destinado exclusivamente al transporte de mercancías si no utiliza autopistas en el sentido del primer guión del artículo 2 de la Directiva, debiendo quedar excluidas de la definición las finalidades a las que se destine en otras carreteras.

Esta interpretación se ve confirmada, en su opinión, por el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva, que permite a los Estados miembros aplicar importes reducidos o exenciones a los vehículos que sólo circulen ocasionalmente por la vía pública del Estado miembro de matrícula y que sean utilizados por personas físicas o jurídicas cuya actividad principal no sea el transporte de mercancías. Si esos vehículos ya estuvieran excluidos del pago de un derecho de uso al haber utilizado la norma el término «únicamente», no habría sido necesario prever la posibilidad de establecer exenciones. En cualquier caso, Alemania no se ha acogido a esa posibilidad y, en consecuencia, incluso los vehículos que sólo transportan mercancías de vez en cuando, siempre que estén diseñados para ese transporte, están sujetos al pago de derechos de uso si utilizan una autopista en el sentido de la Directiva. De lo contrario, el mismo vehículo de motor podría quedar sujeto al pago de los derechos de uso o exento, según el destino subjetivo que le diera en cada momento su poseedor, lo que impediría que se alcanzara uno de sus objetivos esenciales como es el de que se repartan de forma equitativa los costes ligados a las carreteras. Concluye sus alegaciones afirmando que si un vehículo articulado, como es un tractor con remolque, llega al peso de 12 toneladas, debe ser considerado vehículo en el sentido de la Directiva 93/89, tanto si, en un momento dado, no está transportando mercancías, como si las que transporta son de propiedad del conductor, sin que revista trascendencia, a estos efectos, el que el propietario del vehículo lo utilice, principalmente, en su actividad agrícola.

8. El Gobierno belga afirma, en cambio, que, para establecer si un vehículo de motor está sujeto al pago de derechos de uso, hay que averiguar si está destinado, en general, al transporte de mercancías, con independencia del uso que se le dé en una situación específica. Indica que, para ello, el juez nacional debe basarse en la naturaleza del vehículo.

9. El Gobierno sueco se inclina por dar una interpretación literal a la norma, de manera que sólo quedarían sujetos al pago de derechos de uso los vehículos destinados a ser utilizados en exclusiva para el transporte de mercancías, estando exentos los vehículos que sirven a otros fines. Opina que la idea subyacente en las disposiciones de la Directiva, consistente en que los gastos ocasionados por las infraestructuras recaigan sobre el usuario, apoya la interpretación de que la definición del vehículo sujeto al pago de derechos de uso comprende los vehículos pesados tradicionales y no aquellos destinados a fines agrícolas, a pesar de que, en ciertos momentos, se utilicen para el transporte de mercancías por carretera.

10. La Comisión sostiene que los propios términos empleados en el cuarto guión del artículo 2 de la Directiva 93/89 impiden que la interpretación de la disposición se base en la utilización efectiva del vehículo. En su opinión, para determinar si un «vehículo» está destinado exclusivamente al transporte de mercancías por carretera, con independencia del uso que se le dé en un caso particular, habrá que averiguar si se dedica, con carácter general, a ese tipo de transporte. Ese destino debe poder determinarse de forma objetiva, a partir de las características técnicas del vehículo.

V. Examen de la cuestión prejudicial

A. *Sobre la pretensión de que este Tribunal de Justicia interprete el apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre la percepción de derechos de uso por la utilización de determinadas infraestructuras por parte de vehículos comerciales pesados concluido por algunos Estados miembros*

11. El artículo 8 de la Directiva 93/89 establece que dos o más Estados miembros podrán cooperar para establecer un sistema común de derechos de uso aplicable al conjunto de sus territorios, al que podrán adherirse otros Estados miembros. Sobre la base de esta disposición, el 9 de febrero de 1994, los Gobiernos de Alemania, de Bélgica, de Dinamarca, de Luxemburgo y de los Países Bajos concluyeron el Acuerdo relativo a la percepción de derechos de uso por la utilización de determinadas infraestructuras por parte de vehículos comerciales pesados [2] (en lo sucesivo, «Acuerdo»).

2 — El Gobierno sueco, en las observaciones presentadas en este procedimiento, informa de que, mediante un Protocolo firmado en Bruselas en septiembre de 1997 se le concedió la posibilidad de adherirse a dicho Acuerdo. En diciembre de ese mismo año, el Parlamento sueco aprobó ese Protocolo y, por esa razón, ese derecho de uso entró en vigor en Suecia el 1 de febrero de 1998.

El Oberlandesgericht Köln pide la interpretación del apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo en relación con el cuarto guión del artículo 2 de la Directiva 93/89.

12. No es ésta la primera vez que ese órgano jurisdiccional se dirige al Tribunal de Justicia instando la interpretación de disposiciones de este Acuerdo. En los asuntos Pörschke [3] y Claasen, [4] se interesaba por el apartado 1 de su artículo 8 y, en el asunto Hartmann, [5] por el apartado 1 de su artículo 4. Los tres asuntos han sido resueltos mediante autos por los que el Tribunal se ha declarado manifiestamente incompetente para responder a las cuestiones prejudiciales planteadas.

13. En efecto, el artículo 234 CE reconoce competencia al Tribunal para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación del Tratado y sobre la validez y la interpretación de los actos adoptados por la Comunidad. A pesar de que el artículo 8 de la Directiva faculta a los Estados miembros para cooperar con el fin de establecer un sistema común de derechos de uso, ello no significa que un acuerdo celebrado entre ellos sobre la base de esta Directiva pase a formar parte del derecho comunitario, para cuya interpretación resulta competente este Tribunal de Justicia.

3 — Auto del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1998, Pörschke (C-194/98, no publicado en la Recopilación).

4 — Auto del Tribunal de Justicia de 11 de febrero de 1999, Claasen (C-313/98, no publicado en la Recopilación).

5 — Auto del Tribunal de Justicia de 12 de noviembre de 1998, Hartmann (C-162/98, Rec. p. I-7083).

14. En el apartado 12 de los tres autos citados, el Tribunal ha afirmado que la circunstancia de que las disposiciones del Acuerdo han sido adoptadas en común por varios Estados miembros es lo único que las distingue de otras disposiciones legislativas que esos Estados pueden adoptar de manera individual en virtud de la Directiva.

Dado que la interpretación de esas disposiciones legislativas no incumbe al Tribunal de Justicia, tampoco le corresponderá entrar a precisar el sentido y el alcance de las disposiciones del Acuerdo.

15. Es cierto que el apartado 1 del artículo 2 del Acuerdo dispone que las definiciones del artículo 2 de la Directiva 93/89 se aplican al Acuerdo; que el Oberlandesgericht pregunta, precisamente, sobre la interpretación que hay que dar a una de esas definiciones, y, que la interpretación que dé el Tribunal en su sentencia le será de aplicación. Sin embargo, la interpretación de una disposición de la Directiva 93/89, como es el cuarto guión de su artículo 2, resultará obligatoria no sólo para los Estados que han firmado el Acuerdo, sino también para todos los demás Estados cuando tengan que aplicarla.

16. Debe, pues, quedar claro que la respuesta a la cuestión prejudicial se referirá, única y exclusivamente, a la interpretación que hay que dar al cuarto guión del artículo 2 de la Directiva 93/89.

B. *La respuesta a la cuestión prejudicial*

17. Mediante la cuestión planteada, el órgano jurisdiccional nacional quiere saber si, para determinar que un vehículo está destinado únicamente al transporte de mercancías, hay que estar al momento y a la forma en que se utilizó el vehículo en el caso concreto o si, con independencia del uso en el caso concreto, hay que atenerse al destino general del vehículo.

18. Ésta será la primera vez que el Tribunal examine, en el marco de un procedimiento prejudicial, una de las disposiciones de la Directiva 93/89. Esta circunstancia no significa, sin embargo, que el Tribunal no haya tenido ocasión de pronunciarse al respecto. En efecto, en su sentencia de 5 de julio de 1995, Parlamento/Consejo,[6] la anuló por vicio sustancial de forma, al haber omitido el Consejo consultar de nuevo al Parlamento después de haber introducido modificaciones de importancia en el proyecto. El Tribunal decidió, en la misma sentencia, mantener provisionalmente todos los efectos de la Directiva anulada mientras el Consejo no haya adoptado una nueva directiva, a fin de evitar una discontinuidad en el programa de armonización de la fiscalidad de los transportes. Esta nueva directiva no ha sido todavía adoptada.[7]

Además, en la reciente sentencia de 5 de marzo de 1998,[8] la República Francesa fue condenada por incumplimiento, a instancias de la Comisión, por no haber adoptado, en el plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en su derecho interno para atenerse a la Directiva 93/89. El plazo había finalizado el 1 de enero de 1995. Por último, se halla pendiente, en estos momentos, el asunto C-205/98, en el que la Comisión ha demandado a la República de Austria por infracción de las letras b) y h) del artículo 7 de la misma Directiva.[9]

19. El principal objetivo que se propone la Directiva 93/89 es, de acuerdo con su exposición de motivos, la eliminación de las distorsiones de la competencia entre las empresas de transporte de los diversos Estados miembros. Para ello hay que proceder, de forma simultánea, a la armonización de los sistemas de cobro y al establecimiento de mecanismos equitativos de imputación del coste de la infraestructura a los transportistas, objetivos que se alcanzarán por etapas. Concretamente, la Directiva limita la adaptación de los sistemas nacionales de imposición a los vehículos industriales que superan un determinado peso total en carga.

20. Su artículo 2 recoge las definiciones, a efectos de la aplicación de la Directiva, de los conceptos de «autopista», «peaje», «derechos de uso» y «vehículo», concepto este último que es objeto de la cuestión

6 — Asunto C-21/94, Rec. p. I-1827.

7 — La Comisión presentó al Consejo, el 13 de noviembre de 1996, la propuesta de Directiva relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos industriales por el uso de determinadas infraestructuras COM(96) 331 final — 96/0182(SYN) (DO 1997, C-59, p. 9). En el punto 7 de su exposición de motivos se indica que tiene como finalidad sustituir a la Directiva 93/89.

8 — Comisión/Francia, C-175/97, Rec. p. I-963.

9 — DO 1998, C 234, p. 20.

prejudicial. A continuación, la Directiva diferencia netamente entre, por una parte, los impuestos y, por otra parte, los peajes y derechos de uso.

21. Los impuestos que pueden recaer sobre los vehículos destinados al transporte de mercancías figuran enumerados para cada Estado miembro en su artículo 3 y se caracterizan por ser recaudados únicamente por el Estado miembro de matriculación (artículo 5). Según lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 6, los Estados miembros pueden aplicar importes reducidos o exenciones a los impuestos enumerados en el artículo 3 tanto a los vehículos de la defensa nacional, de la protección civil, de los servicios de lucha contra incendios, de servicios de urgencia, de las fuerzas del orden y a los de mantenimiento de las carreteras, como a aquellos que sólo circulen ocasionalmente por la vía pública del Estado miembro de matrícula y que sean utilizados por personas físicas o jurídicas cuya actividad principal no sea el transporte de mercancías.

22. El régimen de los peajes y derechos de uso difiere del del impuesto, en la medida en que el haber abonado este último no exime del pago de los primeros cuando los vehículos destinados exclusivamente al transporte de mercancías circulan por autopistas, carreteras análogas, puentes, túneles y carreteras que atraviesen puertos de montaña. Los Estados miembros deben gravar ese uso sin discriminación directa ni indirecta por razón de la nacionalidad del transportista y sin discriminación por el origen o destino del transporte. Las facultades de los Estados miembros a este respecto vienen reguladas en los artículos 7 a 9.

23. El Gobierno alemán alega que, al no haberse acogido a la posibilidad que le concede el apartado 3 del artículo 6 de la Directiva para establecer importes reducidos y exenciones, incluso los vehículos que transportan mercancías sólo de vez en cuando deben quedar sujetos al pago de los derechos de uso.

24. No puedo estar de acuerdo con esta interpretación por dos razones. En primer lugar, porque los vehículos a los que los Estados miembros pueden aplicar importes reducidos o exenciones figuran enumerados en esa disposición y se dividen en dos categorías: los destinados a la defensa nacional, protección civil, servicios de lucha contra incendios, servicios de urgencia, fuerzas del orden y mantenimiento de las carreteras, y los destinados a circular sólo ocasionalmente por la vía pública del Estado miembro de matrícula, utilizados por personas físicas o jurídicas cuya actividad principal no sea el transporte de mercancías. Pienso que en esta última

categoría se incluirán, fundamentalmente, los camiones utilizados en explotaciones industriales cerradas como las minas o canteras.

En segundo lugar, porque, según se desprende del examen que acabo de hacer de la estructura de la Directiva, la posibilidad de que los Estados miembros apliquen importes reducidos o exenciones se refiere únicamente a los impuestos sobre los vehículos y no a los peajes y derechos de uso, y el Sr. Pfennigmann fue multado por circular por una autopista sin haber pagado esos derechos.

25. Efectuando una interpretación literal del cuarto guión del artículo 2 de la Directiva 93/89, observo que todas las versiones lingüísticas coinciden en poner énfasis en que el vehículo de motor o el conjunto de los vehículos de motor en el sentido de la Directiva son, en español, los «destinados *únicamente* al transporte de mercancías por carretera»; en francés, «destinés *exclusivement* au transport de marchandises par route»; en italiano, «adibiti esclusivamente al trasporto di merci su strada»; en portugués, «*exclusivamente* destinados ao transporte rodoviário de mercadorias»; en inglés, «intended *exclusively* for the carriage of goods by road»; en alemán, «die *ausschließlich* für den Güterkraftverkehr bestimmt sind»; en neerlandés, «*uitsluitend* bestemd is voor het goederenvervoer over de weg»; en danés, «som *udelukkende* er beregnet til vejgodstranspot»; en griego, «που προορίζονται *αποκλειστικά* για οδικές εμπορευματικές μεταφορές»; en sueco, «*uteslutande* för godstransporter på väg»; y, en finlandés, «joka on tarkoitettu *ainoastaan* maanteidentavarakuljetukseen». Hay, pues, coincidencia, en todas las lenguas oficiales, en que debe tratarse de vehículos cuyo destino exclusivo sea el de transportar mercancías por carretera.

Éstos y no otros son los vehículos que, de acuerdo con la regulación que hace la Directiva, deben quedar sometidos al pago de los impuestos enumerados en el artículo 3, en el Estado miembro de matriculación, y que pueden ser obligados a satisfacer peajes y derechos de uso por circular por determinadas infraestructuras en todos los Estados miembros.

26. Teniendo en cuenta los objetivos que persigue la Directiva 93/89, y después de haber procedido al examen sistemático de sus disposiciones y a la comparación de las distintas versiones lingüísticas del cuarto guión de su artículo 2, debo concluir que, con el fin de determinar si un vehículo está destinado únicamente al transporte de mercancías por carretera, hay que atenerse al destino general del vehículo y no a la forma en que se utilizó en el caso concreto.

VI. Conclusión

27. A la luz de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por el Oberlandesgericht Köln de la siguiente manera:

«Para determinar si un vehículo o un conjunto de vehículos acoplados está destinado únicamente al transporte de mercancías por carretera en el sentido del cuarto guión del artículo 2 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, hay que atenerse al destino general del vehículo y no a la forma en que se utilizó en el caso concreto.»