SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 28 de octubre de 1999 *

En el asunto C-193/98,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente, artículo 234 CE), por el Oberlandesgericht Köln (Alemania), destinada a obtener, en el procedimiento del recurso interpuesto contra una multa administrativa ante este órgano jurisdiccional por

Alois Pfennigmann,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 2, apartado 1, del Acuerdo de 9 de febrero de 1994, relativo a la percepción de un derecho de uso para la utilización de determinadas carreteras por vehículos comerciales pesados, celebrado entre los Gobiernos de la República Federal de Alemania, del Reino de Bélgica, del Reino de Dinamarca, del Gran Ducado de Luxemburgo y del Reino de los Países Bajos *(Bundesgesetzblatt* 1994, II, p. 1768), y del artículo 2, cuarto guión, 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 L 279, p. 32),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: P.J.G. Kapteyn (Ponente), en funciones de Presidente de la Sala Sexta; G. Hirsch y H. Ragnemalm, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;

Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Gobierno alemán, por los Sres. E. Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, y C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor del mismo Ministerio, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno belga, por el Sr. J. Devadder, directeur d'administration del service juridique del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno sueco, por el Sr. E. Brattgård, departmentsråd del Utrikesdepartementet, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. L. Pignataro y el Sr. M. Niejahr, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Pfennigmann, representado por el Sr. H.-G. Herrmann, Abogado de Neutraubling; del Gobierno alemán, representado

por el Sr. C.-D. Quassowski; del Gobierno sueco, representado por el Sr. A. Kruse, departmentsråd del Utrikesdepartementet, en calidad de Agente, y de la Comisión, representada por el Sr. K.-D. Borchardt, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, expuestas en la vista de 19 de mayo de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de junio de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 8 de mayo de 1998, recibida en el Tribunal de Justicia el 20 de mayo siguiente, el Oberlandesgericht Köln planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente, artículo 234 CE), una cuestión prejudicial sobre la interpretación del artículo 2, apartado 1, del Acuerdo de 9 de febrero de 1994, relativo a la percepción de un derecho de uso para la utilización de determinadas carreteras por vehículos comerciales pesados, celebrado entre los Gobiernos de la República Federal de Alemania, del Reino de Bélgica, del Reino de Dinamarca, del Gran Ducado de Luxemburgo y del Reino de los Países Bajos *(Bundesgesetzblatt* 1994, II, p. 1768; en lo sucesivo, «Acuerdo»), y del artículo 2, cuarto guión, 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 L 279, p. 32; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de la impugnación por el Sr. Pfennigmann de una multa que se le había impuesto por infracción de la Autobahngebührengesetz (Ley relativa a los derechos de uso por la utilización de autopistas).

Marco jurídico

A. *La Directiva*

3 Según los considerandos primero y segundo de la Directiva, ésta tiene por objeto la eliminación de las distorsiones de la competencia entre las empresas de transporte de los diversos Estados miembros mediante la armonización progresiva de los sistemas de cobro y el establecimiento de mecanismos equitativos de imputación del coste de la infraestructura a los transportistas. A tal fin, la Directiva establece una aproximación limitada de los impuestos percibidos por los Estados miembros sobre los vehículos (artículos 3 a 6) y algunas normas mínimas para la percepción de los peajes y de los derechos de uso (artículos 7 a 9).

4 El artículo 2, cuarto guión, de la Directiva precisa lo siguiente:

«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.»

5 El artículo 6, apartado 3, segundo guión, de la Directiva dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros podrán 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, siempre que los transportes que realicen dichos vehículos no produzcan distorsiones de la competencia y sin perjuicio del acuerdo de la Comisión.»

6 A tenor del artículo 8, apartado 1, de la Directiva,

«dos o más Estados miembros podrán cooperar para establecer un sistema común de derechos de uso aplicable al conjunto de sus territorios. En tal caso, dichos Estados miembros velarán por que la Comisión se asocie de forma estrecha a los trabajos encaminados a establecer un sistema común de derechos de uso, así como al posterior funcionamiento y posible modificación de dicho sistema».

7 Mediante su sentencia de 5 de julio de 1995, Parlamento/Consejo (C-21/94, Rec. p. I-1827), el Tribunal de Justicia anuló la Directiva por incurrir en vicios sustanciales de forma, pero mantuvo sus efectos hasta que el Consejo hubiera adoptado una nueva normativa en la materia. A tal fin, la Comisión adoptó, el 13 de noviembre de 1996, una propuesta de Directiva del Consejo relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos industriales por el uso de determinadas estructuras (DO 1997, C 59, p. 9). La Directiva propuesta aún no ha sido adoptada.

B. *El Acuerdo*

8 El Acuerdo se adoptó basándose en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva.

9 El artículo 1 del Acuerdo está redactado en los siguientes términos:

«El presente Acuerdo tiene por objeto la percepción de un derecho de uso común por las Partes Contratantes a cargo de determinados vehículos que utilicen determinadas carreteras en su territorio, así como las condiciones y modos de reparto del producto de ese derecho.»

10 Según el artículo 2, apartado 1, del Acuerdo, se aplicarán a éste las definiciones recogidas en el artículo 2 de la Directiva. Por consiguiente, el ámbito de aplicación del Acuerdo, en el caso de vehículos, está limitado a los incluidos en la definición dada en el artículo 2, cuarto guión, de la Directiva.

11 El artículo 4, apartados 1 y 2, del Acuerdo estipula lo siguiente:

«1. Estarán exentos del derecho de uso contemplado en el artículo 3 los vehículos pertenecientes a las Fuerzas Armadas, a los servicios de protección civil y de intervención en caso de catástrofes, a los servicios de incendios y otros servicios de socorro, a los servicios responsables del mantenimiento del orden público y a los servicios de mantenimiento y explotación de carreteras.

2. En su respectivo territorio las Partes Contratantes podrán eximir del derecho de uso a que se refiere el artículo 3 a los vehículos enumerados en el artículo 6, apartado 3, segundo guión, de la Directiva.»

El procedimiento principal

12 Mediante decisión de 8 de julio de 1997, el Bundesamt für Güterverkehr (Oficina Federal de Transporte de Mercancías) impuso al Sr. Pfennigmann, en virtud de la Autobahngebührengesetz, una multa de 100 DEM por haber circulado por dos autopistas federales con su tractor (de peso total autorizado 7.490 kg) y un remolque acoplado (de peso total autorizado 8.500 kg) sin haber abonado los correspondientes derechos de uso. La finalidad del viaje era la entrega de verduras a una empresa a la que el Sr. Pfennigmann, agricultor, estaba vinculado por contratos de suministro.

13 El Sr. Pfennigmann interpuso ante el Amtsgericht Köln un recurso de anulación contra esta decisión. Alegó que el conjunto de vehículos acoplados que conducía en el momento de los hechos, constituido por un tractor y su remolque, no estaba destinado únicamente al transporte de mercancías por carretera, sino que servía principalmente para sus actividades agrícolas. Por tanto, no estaba obligado a abonar el derecho de uso por la utilización de la autopista.

14 Mediante sentencia de 17 de noviembre de 1997, el Amtsgericht desestimó este recurso. Según esta resolución, para saber si una persona está obligada a pagar el derecho de uso, lo único determinante es si, en el momento de la utilización de la autopista, el vehículo de motor o el conjunto de vehículos acoplados se destina únicamente al transporte de mercancías. Los demás destinos, aparte de la utilización de la autopista, carecen de relevancia. A este respecto, el Amtsgericht se basó, especialmente, en los artículos 6, apartado 3, segundo guión, de la Directiva, y 4, apartados 1 y 2, del Acuerdo. La facultad que ofrecen estas disposiciones a los Estados miembros para aplicar importes reducidos o

exenciones a determinados vehículos que sólo circulen ocasionalmente por la vía pública y que sean utilizados por personas cuya actividad principal no sea el transporte de mercancías significa, *a contrario,* que el transporte de mercancías no tiene por qué ser el destino permanente y único del vehículo.

15 El Oberlandesgericht Köln, ante el que el Sr. Pfennigmann había interpuesto un recurso, resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Para determinar si un vehículo o un conjunto de vehículos acoplados está destinado *únicamente* al transporte de mercancías en el sentido del artículo 2, apartado 1, del Acuerdo en relación con el artículo 2, cuarto guión, 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?»

Sobre la cuestión prejudicial

16 Con carácter preliminar, procede recordar que el órgano jurisdiccional nacional ya ha solicitado en varias ocasiones al Tribunal de Justicia que interprete las disposiciones del Acuerdo (véanse los autos de 12 de noviembre de 1998, Hartmann, C-162/98, Rec. p. I-7083; Pörschke, C-194/98, no publicado en la Recopilación, y de 11 de febrero de 1999, Claasen, C-313/98, no publicado en la Recopilación).

17 En esos asuntos, el Tribunal de Justicia declaró que era manifiestamente incompetente para responder a la petición de decisión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional nacional.

18 A este respecto, el Tribunal de Justicia recordó que, con arreglo al artículo 177 del Tratado, es competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la interpretación de dicho Tratado, así como sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las Instituciones de la Comunidad.

19 Por el contrario, el mero hecho de que la Directiva, a la que se refiere el preámbulo del Acuerdo, autorice, en su artículo 8, a dos o más Estados miembros a cooperar para establecer un sistema común de derechos de uso no basta para considerar que un acuerdo celebrado con dicho fin forme parte del Derecho comunitario para cuya interpretación es competente el Tribunal de Justicia (véase el auto Hartmann, antes citado, apartados 10 y 11).

20 En efecto, únicamente la circunstancia de que hayan sido adoptadas en común distingue a las disposiciones de un acuerdo como el de autos de otras disposiciones legislativas que los Estados miembros pueden adoptar individualmente en virtud de la Directiva y cuya interpretación no incumbe al Tribunal de Justicia cuando se pronuncia en el marco del artículo 177 del Tratado (véase el auto Hartmann, antes citado, apartado 12).

21 Sin embargo, en el presente asunto, a diferencia de lo que sucedía en los asuntos Hartmann, Pörschke y Claasen, antes citados, el órgano jurisdiccional nacional no se limita a solicitar la interpretación de una disposición del Acuerdo, en el presente asunto, el artículo 2, apartado 1, sino que también pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la interpretación del artículo 2, cuarto guión, de la Directiva, al que hace referencia expresa el artículo 2, apartado 1, del Acuerdo.

22 Por consiguiente, el Tribunal de Justicia es competente para responde a la petición de decisión prejudicial presentada por el Oberlandesgericht, en la medida en que se refiere a la interpretación del artículo 2, cuarto guión, de la Directiva.

23 Por lo tanto, procede entender la cuestión prejudicial en el sentido de que el órgano jurisdiccional remitente pide fundamentalmente que se dilucide si, para determinar si un vehículo de motor o un conjunto de vehículos acoplados está destinado «únicamente» al transporte de mercancías por carretera, en el sentido del artículo 2, cuarto guión, de la Directiva, debe tenerse en cuenta el momento y la naturaleza de cada uso, o si debe tomarse en consideración el destino general del vehículo, independientemente de la utilización que pueda hacerse de él en un caso concreto.

24 La Directiva trata de forma distinta, por una parte, los impuestos sobre vehículos (artículos 3 a 6) y, por otra parte, los peajes y derechos de uso (artículos 7 a 9).

25 El artículo 3 de la Directiva enumera, para cada Estado miembro, los impuestos que pueden recaer sobre los vehículos destinados únicamente al transporte de mercancías por carretera. Conforme al artículo 5 de la Directiva, estos impuestos son recaudados únicamente por el Estado miembro de matriculación.

26 A tenor del artículo 6, apartado 3, de la Directiva, los Estados miembros podrán aplicar importes reducidos o exenciones de los impuestos mencionados en el artículo 3, por una parte, a determinados vehículos empleados con fines de utilidad pública y, por otra parte, en determinadas circunstancias, 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.

27 El régimen de peajes y de derechos de uso es distinto del de los impuestos sobre los vehículos en la medida en que el hecho de haber abonado los segundos no dispensa al sujeto pasivo del pago de los primeros cuando los vehículos destinados únicamente al transporte de mercancías circulan por autopistas o por carreteras que presenten características análogas a las de las autopistas, puentes, túneles y carreteras de puertos de montaña. Además, dado que los peajes y los derechos de uso gravan la utilización de estas infraestructuras, deben ser aplicados por los Estados miembros sin discriminación, directa o indirecta, basada en la nacionalidad del transportista o en el origen o el destino del transporte.

28 Según la Comisión y los Gobiernos belga y sueco, para determinar si un vehículo de motor o un conjunto de vehículos acoplados está destinado únicamente al transporte de mercancías por carretera, en el sentido del artículo 2, cuarto guión, de la Directiva, debe averiguarse si su destino general es el transporte de mercancías por carretera, independientemente de la utilización que se haga de él en un caso concreto.

29 Por el contrario, el Gobierno alemán considera que no hay que tener en cuenta la utilización principal del vehículo en general, sino basarse únicamente en el hecho de que el vehículo transporte o no mercancías, cuando circule por carreteras en el sentido de la Directiva. Alega que esta interpretación se basa en el artículo 6, apartado 3, segundo guión, de la Directiva en relación con el artículo 4, apartado 2, del Acuerdo. Según estas disposiciones, el Estado miembro puede aplicar importes reducidos o exenciones a determinados vehículos que sólo circulen ocasionalmente por la vía pública y que sean utilizados por personas cuya actividad principal no sea el transporte de mercancías. Con estas palabras el legislador comunitario se refiere claramente a los vehículos destinados a transportar algo que no sea mercancías. Pues bien, si el empleo de la expresión «destinados únicamente» eximiera a tales vehículos del derecho de uso, no habría sido necesaria la excepción que figura en el artículo 6, apartado 3, segundo guión, de la Directiva.

30 Procede señalar, en primer lugar, que, según su primer considerando, la Directiva tiene por objeto eliminar las distorsiones de la competencia entre las empresas de transporte de los diversos Estados miembros mediante la armonización progresiva de los sistema de cobro y el establecimiento de mecanismos equitativos de imputación del coste de la infraestructura a los transportistas.

31 De los considerandos segundo y cuarto de la Directiva se deduce que este objetivo debe alcanzarse por etapas y que, en las circunstancias actuales, la adaptación de

los diferentes sistemas nacionales de imposición sigue estando limitada a los vehículos industriales que superen un determinado peso total en carga.

32 De ello se deduce que, en esta primera etapa, sólo se contemplan los vehículos que, por sus características, están destinados a participar regular y permanentemente, y no solo ocasionalmente, en la competencia en el sector del transporte.

33 A continuación, procede señalar que esta conclusión queda corroborada por la interpretación literal del artículo 2, cuarto guión, de la Directiva, en el que todas las versiones lingüísticas coinciden en designar los vehículos cuyo destino exclusivo sea el de transportar mercancías por carretera, como ha señalado el Abogado General en el punto 25 de sus conclusiones.

34 De acuerdo con las disposiciones de la Directiva, estos vehículos son los únicos que deben quedar sometidos al pago de los impuestos enumerados en el artículo 3 en el Estado de matrícula, cuyos usuarios pueden estar obligados a pagar, en uno u otro Estado miembro, peajes y derechos de uso por utilizar determinadas infraestructuras de ese Estado.

35 Por último, la remisión al artículo 6, apartado 3, segundo guión, de la Directiva tampoco justifica una interpretación del artículo 2, cuarto guión, de la Directiva conforme a la cual deba tenerse en cuenta el uso del vehículo caso por caso.

36 A diferencia de lo que afirma el Gobierno alemán, el artículo 6, apartado 3, segundo guión, de la Directiva no carece de objeto, aunque los vehículos

ocasionalmente destinados al transporte de mercancías por carretera estén excluidos del ámbito de la aplicación de la Directiva.

37 Efectivamente, las personas físicas o jurídicas cuya actividad principal no sea el transporte de mercancías pueden acogerse a la excepción prevista por esta disposición para vehículos que, aunque están destinados únicamente al transporte de mercancías por carretera, sólo circulan ocasionalmente por la vía pública del Estado miembro de matrícula. Como ha señalado el Abogado General en el punto 24 de sus conclusiones, así sucede en el caso de camiones utilizados en explotaciones industriales cerradas, como las minas o canteras.

38 Por tanto, procede responder a la cuestión prejudicial que, para determinar si un vehículo de motor o un conjunto de vehículos acoplados está destinado «únicamente» al transporte de mercancías por carretera, en el sentido del artículo 2, cuarto guión, de la Directiva, debe tenerse en cuenta el destino general del vehículo, independientemente de la utilización que pueda hacerse de él en un caso concreto.

Costas

39 Los gastos efectuados por los Gobiernos alemán, belga y sueco, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Oberlandesgericht Köln mediante resolución de 8 de mayo de 1998, declara:

Para determinar si un vehículo de motor o un conjunto de vehículos acoplados está destinado «únicamente» al transporte de mercancías por carretera, en el sentido del artículo 2, cuarto guión, 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, debe tenerse en cuenta el destino general del vehículo, independientemente de la utilización que pueda hacerse de él en un caso concreto.

Kapteyn Hirsch Ragnemalm

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 28 de octubre de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

J.C. Moitinho de Almeida