SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 19 de mayo de 1992 *

En el asunto C-195/90,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Rolf Wägenbaur, Consejero Jurídico, y Ricardo Gosalbo Bono, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Roberto Hayder, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

apoyada por

Reino de Bélgica, representado por Me Eduard Marissens, Abogado de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de Me Lucy Dupong, 14 A, rue des Bains,

Reino de Dinamarca, representado por el Sr. Jørgen Molde, Consejero Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino de Dinamarca, 11 B, boulevard Joseph II,

República Francesa, representada por los Sres. Jean-Pierre Puissochet, Director de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Asuntos Exteriores, y Géraud de Bergues, Secretario adjunto principal del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Francia, 9, boulevard Prince Henri,

Gran Ducado de Luxemburgo, representado por el Sr. Fernand Kesseler, Primer Consejero del Gobierno en el Ministerio de Transportes, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el Ministerio de Transportes, 19-21, boulevard Royal,

* Lengua de procedimiento: alemán.

Reino de los Países Bajos, representado por los Sres. A. Bos, Consejero Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, y J. W. de Zwaan, Consejero Jurídico adjunto del mismo Ministerio, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino de los Países Bajos, 5, rue C. M. Spoo,

partes coadyuvantes,

contra

República Federal de Alemania, representada por los Sres. Ernst Röder, Ministerialrat del Ministerio Federal de Economía, y Joachim Karl, Regierungsdirektor del mismo Ministerio, así como por el Sr. Joachim Sedemund, Abogado de Colonia, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de la República Federal de Alemania, 20-22, avenue Emile Reuter,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 76, 95 y 5 del Tratado CEE, al adoptar la Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras Federales por los Vehículos Pesados de 30 de abril de 1990 («Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen», BGBl. I, p. 826),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse y P. J. G. Kapteyn, Presidentes de Sala; G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;
Secretario: Sr. J.-G. Giraud;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes de las partes en la vista celebrada el 15 de enero de 1992, en la cual la República Federal de Alemania estuvo representada por el Sr. Jochim Sedemund, Abogado, y el Sr. Wilhelm Knittel, Secretario de Estado del Ministerio Federal de Transportes, en calidad de Agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 13 de marzo de 1992;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de junio de 1990, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 76, 95 y 5 del Tratado al adoptar la Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras Federales por los Vehículos Pesados («Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen», BGBl. I, 1990, p. 826; en lo sucesivo, «Ley de 30 de abril de 1990»).

2 El artículo 1 de la Ley de 30 de abril de 1990 establece una tasa por la utilización de las carreteras («Straßenbenutzungsgebühr»), pagadera, salvo determinadas excepciones, por todos los vehículos pesados cuyo peso máximo autorizado o real exceda de 18 toneladas, cualquiera que sea su lugar de matriculación, que utilice las autopistas o las carreteras federales fuera de las aglomeraciones urbanas.

3 Esta tasa puede pagarse por un período que puede determinarse en días, semanas o meses, pero que no puede sobrepasar un año. El importe anual de la tasa varía, según el peso máximo autorizado del vehículo, de 1.000 a 9.000 DM. El importe que debe pagarse por un mes, una semana o un día equivale, respectivamente, a 1/10, 1/35 y 1/50 del importe anual, sin que pueda ser inferior a 10 DM.

4 El pago de la tasa da lugar a la expedición de un certificado que debe acompañar al vehículo. Los controles necesarios se efectúan, entre otros, por los servicios de

policía y los servicios de aduanas, si bien los controles en las fronteras con los Estados miembros sólo pueden efectuarse por muestreo, con ocasión de otros controles.

5 El artículo 2 de la Ley de 30 de abril de 1990 modifica la Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos («Kraftfahrzeugsteuer») y establece, para el período de 1 de julio de 1990 a 31 de diciembre de 1993, una cuota especial para este impuesto, que varía en función del peso total del vehículo, pero cuyo importe máximo anual no puede sobrepasar los 3.500 DM para los vehículos pesados y los 300 DM para los remolques. Debido a esta limitación, la Ley de 30 de abril de 1990 supone una reducción del impuesto para los vehículos pesados cuyo peso total supere las 16 toneladas y para los remolques cuyo peso total supere las 2,6 toneladas.

6 El artículo 5 de la Ley de 30 de abril de 1990 establece que entrará en vigor el 1 de julio de 1990 y dejará de producir efectos al final del año 1993.

7 Según su exposición de motivos (Drucksache 11/6336, Deutscher Bundestag — 11. Wahlperiode, p. 10), la Ley de 30 de abril de 1990 tiene dos objetivos: por un lado, la reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos debe permitir armonizar las condiciones de la competencia entre las empresas de transporte por carretera establecidas en Alemania y las establecidas en los demás países y, por otro, el establecimiento de la tasa por la utilización de las carreteras debe asegurar el mantenimiento, al nivel actual, de la contribución de los vehículos pesados alemanes a los costes de la infraestructura de carreteras así como un aumento de la contribución, considerada insuficiente, de los vehículos pesados extranjeros para sufragar estos costes. Se prevé que deje de producir efectos el 31 de diciembre de 1993, con la perspectiva de que antes de esa fecha se adopte en el ámbito comunitario una Directiva del Consejo relativa a la imputación de los costes de infraestructura de carreteras y se efectúe la consiguiente adaptación del Derecho nacional.

8 De los autos se deduce que, el 21 de marzo de 1989, el proyecto relativo a la Ley de que se trata debía trasladarse para consulta a la Comisión, con arreglo a la Decisión del Consejo de 21 de marzo de 1962, por la que se establece un procedi-

miento de examen y consulta previos para determinadas disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, previstas por los Estados miembros en el sector de los transportes (DO 23, p. 720), modificada por la Decisión 73/402/CEE del Consejo, de 22 de noviembre de 1973 (DO L 347, p. 48; EE 07/02, p. 10).

9 En el dictamen que emitió el 15 de junio de 1989, con arreglo a dicha Decisión, la Comisión concluyó que el establecimiento de una tasa por utilización de las carreteras en Alemania, junto con la correspondiente reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos que, debido a los acuerdos bilaterales para evitar la doble imposición del Impuesto sobre Circulación de Vehículos (en lo sucesivo, «acuerdos bilaterales») celebrados entre la República Federal de Alemania y los demás Estados miembros, sólo beneficiaría a los transportistas alemanes, no es conforme con los artículos 76 y 95 del Tratado y constituye un incumplimiento, por parte de la República Federal de Alemania, de sus obligaciones de cooperación y fidelidad comunitaria impuestas por el artículo 5 del Tratado, en la medida en que obstaculizan seriamente las propuestas de la Comisión cuyo fin es la realización de los objetivos del Tratado en el ámbito de la política común de transportes.

10 Al tener conocimiento, en marzo de 1990, de que el Bundestag había adoptado el proyecto de Ley, la Comisión inició contra la República Federal de Alemania el procedimiento establecido por el artículo 169 del Tratado e interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia.

11 Mediante autos del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 1990, se admitió la intervención del Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo y el Reino de los Países Bajos en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

12 Mediante auto de 12 de julio de 1990, el Tribunal de Justicia admitió la demanda de medidas provisionales presentadas por la Comisión en virtud del artículo 186 del Tratado y ordenó a la República Federal de Alemania que suspendiera, «a la espera de la sentencia que se pronuncie en el litigio principal, [...], por lo que respecta a los vehículos matriculados en los demás Estados miembros, la percep-

ción de la tasa prevista por la Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras y las Autopistas Federales por los Vehículos Pesados, de 30 de abril de 1990».

13 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, el desarrollo del procedimiento, así como de los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre el artículo 76 del Tratado

14 La Comisión, apoyada por los Gobiernos belga, francés y neerlandés, considera que el establecimiento de la tasa por la utilización de las carreteras, pagadera por todos los usuarios sin distinción de nacionalidad, y la reducción paralela del Impuesto sobre Circulación de Vehículos que, en virtud de los acuerdos bilaterales celebrados entre la República Federal de Alemania y los demás Estados miembros, sólo deben pagar en realidad las empresas de transporte establecidas en Alemania, produce una discriminación contraria al artículo 76 del Tratado entre los transportistas de este Estado miembro y los de los demás Estados, al no compensárseles a estos últimos el nuevo gravamen que supone la tasa por la utilización de las carreteras con la reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos.

15 La Comisión sostiene asimismo que la República Federal de Alemania ha infringido la cláusula de «standstill» prevista por el artículo 76 del Tratado, que, «hasta la adopción de las disposiciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 75» y «sin el acuerdo unánime del Consejo», prohíbe que los Estados miembros adopten una medida como la Ley de 30 de abril de 1990.

16 El Gobierno alemán alega que el artículo 76 no prohíbe que se adopte cualquier medida nacional que otorgue una ventaja a los transportistas nacionales o imponga una desventaja a los transportistas de los demás Estados miembros, sino sólo la adopción de «disposiciones» que hagan la situación de los transportistas de los

demás Estados miembros, tal como se deriva de las disposiciones nacionales aplicables a la entrada en vigor del Tratado, más desfavorable que la de los transportistas nacionales.

17 Ahora bien, según el Gobierno alemán, la causa del deterioro de la situación de los transportistas de los demás Estados miembros no es la Ley de 30 de abril de 1990, sino los acuerdos bilaterales celebrados entre la República Federal de Alemania y los demás Estados miembros. A este respecto, el Gobierno alemán alega que, por un lado, estos acuerdos no constituyen «disposiciones» en el sentido del artículo 76 del Tratado y que, por otro, dado que algunos de ellos eran posteriores a la entrada en vigor del Tratado, la situación de los transportistas de los Estados miembros afectados no se ha deteriorado con relación a la existente en esa fecha, sino que, por el contrario, ha mejorado. Además, por lo que respecta a los acuerdos celebrados antes de la entrada en vigor del Tratado, la Ley de 30 de abril de 1990 equivale, por sus efectos económicos, a una simple revocación parcial, medida que, a semejanza de la celebración de los acuerdos, no está sujeta a la prohibición del artículo 76.

18 Para apreciar el fundamento de la imputación de la Comisión procede recordar, en primer lugar, que, en virtud del artículo 74, los Estados miembros perseguirán los objetivos del Tratado en el ámbito del transporte «en el marco de una política común de transportes». Para la realización de esta política común incumbe al Consejo adoptar cierto número de medidas establecidas por el apartado 1 del artículo 75.

19 A continuación procede señalar que el artículo 76 establece que, «hasta la adopción de las disposiciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 75, ningún Estado miembro podrá, sin el acuerdo unánime del Consejo, hacer que las diferentes disposiciones que regulen esta materia a la entrada en vigor del presente Tratado produzcan efectos que, directa o indirectamente, desfavorezcan a los transportistas de los demás Estados miembros con respecto a los transportistas nacionales».

20 Esta disposición pretende evitar que el establecimiento por parte del Consejo de la política común de transportes resulte dificultado u obstaculizado por la adopción, sin la autorización del Consejo, de medidas nacionales que tengan el efecto, directo o indirecto, de modificar, en sentido desfavorable, la situación de que disfrutan en un Estado miembro los transportistas de los demás Estados miembros respecto a los transportistas nacionales.

21 Por el contrario, el artículo 76 no impide que un Estado miembro adopte medidas que produzcan los mismos efectos desfavorables para los transportistas nacionales y los de los demás Estados miembros.

22 Ahora bien, en el presente caso, consta, por un lado, que cuando se adoptó la Ley de 30 de abril de 1990, el Consejo no había establecido ninguna normativa sobre la imposición por la utilización de las carreteras por parte de los vehículos pesados con arreglo al apartado 1 del artículo 75.

23 Por otro lado, es preciso señalar que, al compensar sustancialmente el nuevo gravamen que constituye la tasa por la utilización de las carreteras, pagadera por todos los transportistas, mediante una deducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos, que sólo beneficia a los transportistas nacionales, la Ley de 30 de abril de 1990 tiene el efecto de modificar, en sentido desfavorable, la situación de los transportistas de los demás Estados miembros con relación a la de los transportistas nacionales.

24 Con respecto a los argumentos que el Gobierno alemán deduce de los acuerdos bilaterales que la República Federal de Alemania ha celebrado con los demás Estados miembros, procede señalar, en primer lugar, que la causa directa del deterioro de la situación de los transportistas de los demás Estados miembros con respecto a la de los transportistas nacionales no reside en estos acuerdos, sino en la Ley de 30 de abril de 1990, sin la cual la situación existente no se habría modificado.

25 Hay que indicar a continuación que el tenor del artículo 76 no excluye que los acuerdos bilaterales celebrados por un Estado miembro puedan formar parte de las «diferentes disposiciones que regulen esta materia a la entrada en vigor del presente Tratado». Por el contrario, en la medida en que contribuyen a determinar la situación existente en esa fecha, estos acuerdos deben tenerse en cuenta al tratar de apreciar si esta situación ha experimentado modificaciones.

26 Por último, procede observar que el objetivo consistente en facilitar el establecimiento por parte del Consejo, de la política común de transportes, que persigue el artículo 76, podría quedar comprometido si dicho artículo hubiera de permitir que un Estado miembro privara a los transportistas de los demás Estados miembros del disfrute de determinadas medidas adoptadas, en su caso, para hacer más favorable su situación con respecto a la de los transportistas nacionales. Por consiguiente, no cabe distinguir entre los acuerdos bilaterales según que hayan sido celebrados con anterioridad o posterioridad a la entrada en vigor del Tratado.

27 Es menester indicar, por lo demás, que la Decisión 65/271/CEE del Consejo, de 13 de mayo de 1965, relativa a la armonización de determinadas disposiciones que inciden en la competencia en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable (DO 88, p. 1500; EE 07/01, p. 91), que se adoptó con base, entre otros, en el artículo 75 del Tratado y que, a tenor de su primer considerando, pretende «la eliminación de las desigualdades que puedan falsear sustancialmente las condiciones de competencia en los transportes», dispone expresamente en la letra a) de su artículo 1 que «se procederá [...] con efectos a partir del 1 de enero de 1967, a la supresión de dobles imposiciones que graven a los vehículos automóviles que efectúen transportes en un Estado miembro distinto del Estado en que estén matriculados».

28 El Gobierno alemán alega además que la Ley de 30 de abril de 1990 está justificada porque su objetivo no es solamente la armonización de las condiciones de la competencia entre los transportistas alemanes y los de los demás Estados miem-

bros, sino también, y en la misma medida, la protección del medio ambiente, por cuanto que pretende favorecer el desplazamiento del tráfico por carretera hacia medios de transporte ferroviario y fluvial, menos nocivos para el medio ambiente.

29 A este respecto es preciso señalar, en primer lugar, que la protección del medio ambiente constituye, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, uno de los objetivos esenciales de la Comunidad, cuya importancia fue confirmada, por lo demás, en el Acta Unica Europea (véase la sentencia de 20 de septiembre de 1988, Comisión/Dinamarca, 302/86, Rec. p. 4607).

30 Ahora bien, del apartado 21 de la presente sentencia se deduce que el artículo 76 no prohíbe las medidas nacionales que, mediante un incremento de la contribución de los vehículos pesados al coste de la infraestructura de carreteras, vayan dirigidas a alcanzar tal objetivo, sino sólo las que, como la Ley de 30 de abril de 1990, modifican en sentido desfavorable la situación de que gozan los transportistas de los demás Estados miembros con relación a los transportistas nacionales.

31 Procede señalar a continuación que, según su exposición de motivos, la Ley de 30 de abril de 1990 pretende al mismo tiempo mantener, al nivel actual, la contribución de los vehículos pesados alemanes al coste de la infraestructura de carreteras y aumentar la contribución, considerada insuficiente, de los vehículos pesados extranjeros para sufragar este coste. En estas circunstancias no ha quedado probado que sea adecuada para provocar un desplazamiento del tráfico por carretera hacia los medios de transporte ferroviario y fluvial, en vez de un aumento de la cuota de mercado de los transportistas alemanes en detrimento de los transportistas de los demás países.

32 Por último, el Gobierno alemán ha alegado en la vista que la Ley de 30 de abril de 1990 estaba justificada con relación a las normas del Tratado en materia de transportes, por cuanto está limitada en el tiempo, a la espera de una actuación del legislador comunitario para ejecutar una política común en este sector.

33 Esta alegación no puede acogerse. En efecto, el hecho de que aún no se haya realizado una política común de transportes no autoriza a los Estados miembros a adoptar una legislación nacional, aunque sea limitada en el tiempo, incompatible con las exigencias del artículo 76 del Tratado. Por el contrario, debe considerarse que una modificación unilateral de la situación existente en detrimento de los transportistas de los demás Estados miembros crea obstáculos a la ejecución de la política común de transportes establecida por el Tratado, que debe tomar en consideración los problemas de naturaleza económica, social y ecológica asegurando, al mismo tiempo, condiciones iguales de competencia (véase la sentencia de 7 de noviembre de 1991, Pinaud Wieger, C-17/90, Rec. p. I-5253, apartado 11).

34 De las consideraciones precedentes se deduce que la imputación basada en la infracción del artículo 76 del Tratado está fundada.

Sobre el artículo 95 del Tratado

35 Por lo que respecta a la imputación basada en la infracción del artículo 95 del Tratado, basta con señalar que los efectos discriminatorios que la Ley de 30 de abril de 1990 podría eventualmente ejercer sobre los productos importados no serían, en cualquier caso, sino la consecuencia directa de que, con infracción del artículo 76 del Tratado, grava con más rigor a los transportistas de los demás Estados miembros que a los nacionales. Por consiguiente, no es preciso examinar si también es contraria al artículo 95 del Tratado.

Sobre el artículo 5 del Tratado

36 Por lo que respecta a la imputación basada en la infracción del artículo 5 del Tratado, procede indicar, en primer lugar, que, en la medida en que el artículo 76 pretende evitar que el establecimiento por parte del Consejo de la política común de transportes, que constituye uno de los objetivos del Tratado enumerados en su artículo 3, resulte dificultado por actos unilaterales de los Estados miembros, cons-

tituye la concreción, en el ámbito de los transportes, de la obligación general impuesta a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado de abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado.

37 Es importante subrayar a continuación que las distintas actuaciones de la Comunidad que la Comisión reprocha a la República Federal de Alemania haber obstaculizado mediante la Ley de 30 de abril de 1990 corresponden todas al ámbito de los transportes.

38 Por consiguiente, como ha quedado demostrado que al adoptar la Ley de 30 de abril de 1990 la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 76 del Tratado, ya no procede declarar un incumplimiento específico del artículo 5 del Tratado por parte de este Estado miembro.

39 De todas las consideraciones precedentes se deduce que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 76 del Tratado al adoptar la Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras Federales por los Vehículos Pesados de 30 de abril de 1990.

Costas

40 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados esencialmente los motivos formulados por la República Federal de Alemania, procede condenarla en costas, incluidas las del procedimiento sobre medidas provisionales. El Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo y el Reino de los Países Bajos, partes coadyuvantes, soportarán sus propias costas, con arreglo al apartado 4 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 76 del Tratado CEE al adoptar la Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras Federales por los Vehículos Pesados de 30 de abril de 1990.**

2) **Condenar en costas a la República Federal de Alemania, incluidas las relativas al procedimiento sobre medidas provisionales.**

3) **El Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo y el Reino de los Países Bajos, partes coadyuvantes, soportarán sus propias costas.**

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 19 de mayo de 1992.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due