del Consejo dirigida a ejecutar una política común en este sector, y pretenda contribuir a la protección del medio ambiente, uno de los objetivos esenciales de la Comunidad, al favorecer, mediante el incremento de la contribución de los vehículos pesados al coste de la infraestructura de carreteras, el desplazamiento del tráfico por carretera hacia otras modalidades de transporte, es contraria al artículo 76 del Tratado. En efecto, este artículo, para evitar el aumento de las dificultades que hay que superar para establecer una política común de transportes, prevé 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 regulan esta materia a la entrada en vigor del Tratado produzcan efectos que, directa o indirectamente, desfavorezcan a los transportistas de los demás Estados miembros con respecto a los transportistas nacionales y, habida cuenta de su objetivo, debe entenderse que prohíbe asimismo que un Estado miembro prive a los transportistas de los demás Estados miembros del disfrute de determinadas medidas adoptadas, en su caso, para hacer más favorable su situación con relación a la de los transportistas nacionales.

2. Dado que el artículo 76 del Tratado constituye 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, la declaración de que un Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 76 implica la consecuencia de que ya no procede que el Tribunal de Justicia declare un incumplimiento específico del artículo 5 por parte de este Estado miembro.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-195/90 *

I. Hechos y procedimiento

A. *La legislación nacional controvertida*

El 30 de abril de 1990, la República Federal de Alemania adoptó 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, p. 826; en lo sucesivo, «Ley» o «Ley de 30 de abril de 1990»).

a) La exposición de motivos del proyecto de ley presentado al Bundestag (Drucksache 11/6336, Deutscher Bundestag — 11. Wahlperiode, p. 10) indica que la Ley persigue dos objetivos: por un lado,

* Lengua de procedimiento: alemán.

la reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos («Kraftfahrzeugsteuer») y la armonización de las condiciones de competencia entre las empresas de transporte por carretera de la República Federal de Alemania y las de los demás países y, por otro, mediante el establecimiento de la tasa por la utilización de las carreteras («Straßenbenutzungsgebühr»), el mantenimiento al nivel actual de la contribución de los vehículos pesados alemanes al coste de la infraestructura vial, así como el aumento la contribución de los vehículos pesados extranjeros a dicho coste, que se considera insuficiente.

b) El artículo 1 de la Ley, dividido en 17 secciones y titulado «Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras Federales por los Vehículos Pesados», dispone en sus secciones 1 y 2 que, salvo determinadas excepciones, deben pagar la tasa todos los vehículos pesados cuyo peso máximo autorizado sobrepase las 18 toneladas, con independencia de su lugar de matriculación, que utilice las autopistas o carreteras federales fuera de las aglomeraciones urbanas. No se considera como utilización el hecho de atravesar estas carreteras por el camino más corto.

La tasa puede satisfacerse por un período que se puede fijar en días, semanas o meses, pero no puede exceder de un año (sección 5). En principio debe ser satisfecha por un vehículo determinado (tasa vinculada al vehículo), pero el titular también puede satisfacer la tasa por un período de tres meses o más para un vehículo indeterminado matriculado a su nombre (tasa vinculada a la persona, sección 6).

El importe anual de la tasa varía, según el peso máximo autorizado del vehículo, de 1.000 DM a 9.000 DM. La cuota correspondiente a un mes, una semana o un día equivale, respectivamente, a 1/10, 1/35 y 1/150 del importe anual, sin que pueda ser inferior a 10 DM (sección 7).

El pago de la tasa da lugar a la expedición de un certificado que debe acompañar al vehículo (sección 8). Los controles precisos son efectuados, entre otros, por los servicios de policía y los servicios de aduanas. No obstante, los controles en las fronteras con los Estados miembros sólo se pueden efectuar por muestreo, con ocasión de otros controles (sección 11).

c) El artículo 2 de la Ley titulado «Modificación de la Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos» establece, para el período de 1 de julio de 1990 a 31 de diciembre de 1993, un tipo reducido de este impuesto, pagadero por todo vehículo, según un baremo que varía en función del peso total del vehículo, pero cuya cuota anual máxima no puede sobrepasar los 3.500 DM para vehículos pesados y los 300 DM para los remolques. Por este motivo, la Ley de 30 de abril de 1990 implica una reducción del impuesto de circulación de vehículos para los vehículos pesados cuyo peso total supere las 16 toneladas y para los remolques cuyo peso total supere las 2,6 toneladas.

d) En virtud del artículo 5, la Ley entrará en vigor el 1 de julio de 1990 y dejará de surtir efectos a finales del año 1993.

B. *Procedimiento administrativo previo*

a) Mediante escrito de 21 de marzo de 1989, el Ministro alemán de Transportes envió a la Comisión, para consulta, el proyecto de la Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras Federales por los Vehículos Pesados, con arreglo a la Decisión

del Consejo de 21 de marzo de 1962, que establece un procedimiento de examen y consulta previos para determinadas disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas, previstas por los Estados miembros en el sector de los transportes (DO 23, p. 720; EE 07/01, p. 54), 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).

En el dictamen que emitió con arreglo a dicha Decisión el 15 de junio de 1989, la Comisión concluyó que el establecimiento de una tasa por la utilización de las carreteras en la República Federal de Alemania, junto con una reducción correspondiente del impuesto sobre circulación de vehículos no era conforme con los artículos 76 y 95 del Tratado CEE y que con ello la República Federal de Alemania infringía sus deberes de cooperación y fidelidad comunitaria impuestos por el artículo 5 del Tratado, en la medida en que entorpecía seriamente las propuestas de la Comisión dirigidas a la realización de los objetivos del Tratado en el ámbito de la política común de transportes en el sector de los transportes por carretera.

b) Al saber, en marzo de 1990, que el Bundestag había aprobado el proyecto de Ley, la Comisión envió el 11 de abril de 1990 al Gobierno alemán un escrito de requerimiento, con arreglo al artículo 169 del Tratado, en el que le instaba a presentar en un plazo de tres semanas sus observaciones respecto a las infracciones alegadas a las citadas disposiciones del Tratado. Al negar el Gobierno alemán, en su respuesta de 30 de abril de 1990, la existencia de las infracciones alegadas, la Comisión emitió, el 1 de junio de 1990, el dictamen motivado previsto por el artículo 169 del Tratado e instó a la República Federal de Alemania a adoptar las medidas requeridas para atenerse a él a más tardar el 22 de junio a las 12 horas.

En su respuesta de 22 de junio de 1990, el Gobierno alemán mantuvo su posición y declaró que la República Federal de Alemania no podía renunciar a la Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras Federales por los Vehículos Pesados. Por considerar que la respuesta del Gobierno alemán no aportaba ningún elemento nuevo, la Comisión interpuso el presente recurso.

C. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

a) El recurso de la Comisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 de junio de 1990.

b) Mediante escrito separado, presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el mismo día, la Comisión interpuso, con arreglo al artículo 186 del Tratado, una demanda de medidas provisionales con el fin de que se ordene a la República Federal de Alemania adoptar las medidas necesarias para suspender la ejecución de la Ley de 30 de abril de 1990 hasta que el Tribunal de Justicia haya resuelto sobre el recurso interpuesto con carácter principal.

Mediante auto de 28 de junio de 1990, el Presidente del Tribunal de Justicia, pronunciándose con arreglo al apartado 2 del artículo 84 del Reglamento de Procedimiento, sobre la demanda de medidas provisionales de la Comisión, incluso antes de que la parte demandada presentara sus observaciones, resolvió lo siguiente:

«1) La República Federal de Alemania suspenderá con carácter cautelar, por lo que respecta a los vehículos matriculados en los demás Estados miembros, la percepción de la tasa prevista por la Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras y las Autopistas Federales, de 30 de abril de 1990, hasta que se dicte

un auto que ponga fin al presente procedimiento de medidas provisionales.

2) Reservar la decisión sobre las costas.»

Mediante decisión de 27 de junio de 1990, con efectos desde el 29 de junio siguiente, el Presidente del Tribunal de Justicia, con arreglo al párrafo primero del artículo 85 del Reglamento de Procedimiento, atribuyó al Tribunal de Justicia la adopción de la resolución que pone término al procedimiento de medidas provisionales.

Mediante auto de 12 de julio de 1990, el Tribunal de Justicia estimó la demanda de medidas provisionales de la Comisión y dispuso lo siguiente:

«1) A la espera de la sentencia que se pronuncie en el litigio principal, la República Federal de Alemania suspenderá, por lo que respecta a los vehículos matriculados en los demás Estados miembros, la percepción de la tasa prevista por la Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras y las Autopistas Federales por Vehículos Pesados, de 30 de abril de 1990.

2) Reservar la decisión sobre las costas.»

c) 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.

d) Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Pretensiones de las partes

La Comisión, parte demandante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que, al no adoptar las medidas necesarias para que la Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras Federales de 30 de abril de 1990 fuera compatible con los artículos 76, 95 y 5 del Tratado CEE, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones derivadas de las citadas disposiciones del Tratado CEE.

— Condene en costas a la República Federal de Alemania.

La *República Federal de Alemania*, parte demandante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso.

— Condene en costas a la Comisión.

El *Reino de Bélgica*, parte coadyuvante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Tenga en cuenta las razones alegadas en apoyo de las pretensiones de la parte demandante.

— Condene a la parte demandada al pago de las costas de la intervención.

El *Reino de Dinamarca*, parte coadyuvante, no ha presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia.

La *República Francesa*, parte coadyuvante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare, tal como solicita la Comisión, que al no adoptar las medidas necesarias para que la Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras Federales de 30 de abril de 1990 sea compatible con los artículos 76, 95 y 5 del Tratado CEE, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones derivadas de las citadas disposiciones del Tratado CEE.

— Condene en costas a la República Federal de Alemania.

El *Gran Ducado de Luxemburgo*, parte coadyuvante, apoya las pretensiones de la Comisión.

El *Reino de los Países Bajos*, parte coadyuvante, solicita al Tribunal de Justicia que:

— Acceda a declarar, como solicita la Comisión, que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado, como consecuencia de la adopción de la Ley de Tasas por la Utilización de las Carreteras Federales de 30 de abril de 1990.

— Condene en costas a la República Federal de Alemania.

III. Motivos y alegaciones de las partes

A. *Artículo 76 del Tratado*

1. a) La *Comisión* considera que el establecimiento de una tasa por la utilización de las carreteras pagadera por los usuarios sin distinción de nacionalidad y la reducción paralela del Impuesto sobre Circulación de Vehículos que, en realidad, sólo deben pagar las empresas de transporte establecidas en la República Federal de Alemania, dan lugar a una discriminación entre los transportistas nacionales y los de los demás Estados miembros. Por un lado, la carga económica que han de soportar los transportistas alemanes no queda modificada al establecer una nueva tasa por la utilización de las carreteras, pues, en realidad, debido a la reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos, seguirán pagando un importe total de un nivel equivalente al que antes habrían pagado sólo por dicho impuesto. Por otro lado, los transportistas de los demás Estados miembros, habrán de pagar la nueva tasa por la utilización de las carreteras sin disfrutar de la ventaja de la reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos, del que están exentos de todas formas en virtud de los acuerdos bilaterales celebrados entre la República Federal de Alemania y el Estado en el que están establecidos. De este modo la Ley de 30 de abril de 1990, que debe apreciarse en conjunto, tiene la consecuencia de

«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»,

lo que sería contrario al artículo 76 del Tratado. En contra de ello no se puede alegar

que esta situación se deba a los acuerdos para evitar la doble imposición celebrados entre la República Federal de Alemania y los demás Estados miembros, puesto que los transportistas alemanes tampoco pagan el Impuesto sobre Circulación de Vehículos cuando circulan por otros Estados miembros y los transportistas de estos Estados no disfrutan de ninguna reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos en su Estado de origen.

La Comisión añade que la Ley de 30 de abril de 1990 produce efectos discriminatorios, aun cuando se consideren separadamente el Impuesto sobre Circulación de Vehículos y la tasa por la utilización de las carreteras. Por un lado, la reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos para los vehículos pesados alemanes pretende expresamente mejorar las condiciones de competencia de los transportistas alemanes frente a los de los demás países y beneficia a los transportistas de terceros países, pero no a los de los demás Estados miembros. Por otro, las modalidades de pago de la tasa por la utilización de las carreteras son tales que impiden que ésta sea neutra en la práctica: a los transportistas alemanes les conviene elegir la cuota anual, más favorable, mientras que los transportistas de los demás Estados miembros, que vuelven siempre a su lugar de origen, aunque vayan regularmente a Alemania, elegirán normalmente las cuotas diarias, semanales o mensuales, que son mucho menos interesantes, salvo que se vean obligados a optar por la cuota anual precisamente porque las cuotas diarias, semanales o mensuales les resultan tan desventajosas. Además, mientras que los transportistas extranjeros, que para entrar en territorio alemán tienen que utilizar las autopistas y carreteras federales, habrán de pagar prácticamente siempre la tasa, los transportistas alemanes podrían eludirla no utilizándolas o atravesándolas por el camino más corto.

b) La Comisión considera asimismo que la adopción de la Ley de 30 de abril de 1990 infringe la cláusula de «standstill» establecida por el artículo 76 del Tratado, con arreglo al cual los Estados miembros no podrán «hasta la adopción de las disposiciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 75, sin el acuerdo unánime del Consejo», adoptar ninguna medida como la que se trata en el presente asunto. Esta obligación de «standstill» está en vigor hasta la plena instauración de la libre prestación de servicios en el ámbito de los transportes y el establecimiento de una política común y se propone evitar que el establecimiento de esta política resulte obstaculizada por el desarrollo divergente de la política de transportes de los Estados miembros. Ahora bien, en la actualidad no existe una política común en materia de armonización de los impuestos sobre circulación de vehículos y la medida adoptada unilateralmente por la República Federal de Alemania puede poner en peligro la propuesta de Directiva del Consejo relativa a la imputación de los costes de infraestructura de transporte a los camiones de gran tonelaje, presentada por la Comisión el 15 de enero de 1988 (DO C 79, p. 8).

c) En su escrito de réplica, la Comisión afirma primeramente que el Gobierno alemán no alegó sino en su escrito de contestación a la demanda que los objetivos de la Ley de 30 de abril de 1990 eran, simultáneamente y con igualdad de rango, la protección del medio ambiente y la armonización de las condiciones de la competencia. Por lo demás, la protección del medio ambiente sólo se alega en la exposición de motivos de la Ley de un modo totalmente accesorio, de manera que el Tribunal de Justicia declaró acertadamente en su auto de 12 de julio de 1990, Comisión/Alemania (C-195/90 R, Rec. p. I-3351), apartado 29, que:

«la finalidad principal de esta Ley es la de aproximar las condiciones de competencia para los transportistas alemanes y [...] la descongestión de la red viaria y la protección del medio ambiente sólo constituyen un objetivo secundario».

La Comisión señala a continuación que en dicho auto el Tribunal de Justicia también declaró que:

«un Estado miembro [no puede], por tal motivo [es decir, la protección del medio ambiente], eludir las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 76 del Tratado CEE» (apartado 29).

Por último, remitiéndose al apartado 45 del mismo auto, la Comisión señala que el Gobierno alemán aún no ha

«demostrado con suficiente certeza que la aplicación de la tasa controvertida a los transportistas de los demás Estados miembros provocaría transferencias del tráfico por carretera hacia los medios de transporte ferroviario y fluvial y no de cuotas de mercado de los transportistas de los demás Estados miembros hacia los transportistas alemanes».

La Comisión se opone asimismo a la tesis del Gobierno alemán según la cual el artículo 76, que constituye una disposición especial con relación a las normas generales de los artículos 101 y 102 del Tratado, debería interpretarse restrictivamente. La Comisión considera que, por el contrario, como disposición que concreta la obligación general que incumbe a los Estados miembros con arreglo al artículo 5 del Tratado, de abstenerse de todas las medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado, el artículo 76 debería interpretarse de una manera amplia.

La Comisión rechaza seguidamente la alegación del Gobierno alemán de que las «medidas» emanadas de un convenio entre Estados, como la celebración de un acuerdo para la exención del Impuesto sobre Circulación de Vehículos, no corresponden a las «diferentes disposiciones que regulen esta materia a la entrada en vigor del [...] Tratado», en el sentido del artículo 76. Según la Comisión, el concepto de «disposiciones» debería entenderse en sentido amplio, de manera que, para comprobar si se respeta la cláusula de «standstill» del artículo 76, habría que tener en cuenta también la situación jurídica resultante de dichos acuerdos y ello además porque su celebración está prohibida por la letra a) del artículo 1 de 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).

Por lo que respecta, finalmente, a la alegación del Gobierno alemán de que la Ley de 30 de abril de 1990 pretende establecer una mayor igualdad de oportunidades entre las empresas de transporte alemanas y las de los demás Estados miembros, la Comisión señala que, aunque la persecución de tal objetivo es legítima en sí, debe realizarse no obstante dentro de las normas en vigor, entre las cuales figura precisamente el artículo 76.

2. a) El *Gobierno alemán* precisa, en primer lugar, que los objetivos que persigue la Ley de 30 de abril de 1990 son, al mismo tiempo y con igual rango, por un lado, armonizar las condiciones de competencia y, por otro,

garantizar la protección del medio ambiente y evitar que aumente nuevamente el tráfico por carretera.

Con respecto al primer objetivo, el Gobierno alemán subraya que, con la reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos, la Ley se ha limitado a situar el impuesto alemán en un nivel correspondiente a la media europea. En nueve Estados miembros, el Impuesto sobre Circulación de Vehículos continúa siendo netamente inferior al impuesto alemán reducido. Por otra parte, desde hace tiempo se perciben en Francia, Italia, España, Portugal y Grecia tasas por la utilización de la red de carreteras, en forma de derechos de peaje. Durante los últimos años, dichas tasas se establecieron habitualmente en los tramos de autopistas de nueva construcción y se aumentaron en los ya existentes. Por último, los impuestos sobre los carburantes varían considerablemente de unos a otros Estados, sin que se pueda saber cuándo y hasta qué nivel puede tener lugar la armonización de estos impuestos. Las distorsiones de la competencia resultantes de la diferencia de nivel del conjunto de los impuestos relacionados con los transportes en los Estados miembros se percibe con mayor agudeza por cuanto el sector de los transportes ha experimentado en los últimos tiempos cierta liberalización como consecuencia del Reglamento (CEE) nº 1841/88 del Consejo, de 21 de junio de 1988, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 3164/76, relativo al contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera efectuados entre los Estados miembros (DO L 163, p. 1) y del Reglamento (CEE) nº 4059/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, por el que se determinan las condiciones de admisión de transportistas no residentes en los transportes nacionales de mercancías por carretera en un Estado miembro (DO L 390, p. 3). A pesar de ello, todos los intentos de la Comisión para armonizar las condiciones de competencia en el ámbito comunitario fracasaron, y aunque la citada propuesta de Directiva relativa a la imputación de los costes de infraestructura de transporte a los camiones de gran tonelaje debía adoptarse por el Consejo, sólo constituye una etapa previa de cara a la armonización.

Por lo que respecta a la protección del medio ambiente, el Gobierno alemán afirma que ya había mencionado este objetivo desde el momento en que se transmitió el proyecto de Ley a la Comisión mediante escrito de 21 de marzo de 1989, así como en el contexto del procedimiento administrativo previo. La mejora de la protección del medio ambiente es la consecuencia necesaria y deseada de las medidas destinadas a evitar la sobrecarga suplementaria de la red de carreteras, como es el establecimiento de una tasa por la utilización de éstas. La imputación de los costes de infraestructura de las carreteras mediante el establecimiento de una tasa que está relacionada con la intensidad de utilización y el grado de perjuicio producido al medio ambiente, constituye una incitación económica para utilizar los medios de transporte menos perjudiciales para el medio ambiente, como el ferrocarril y las vías navegables, y es la única medida adecuada para contener un nuevo crecimiento del transporte por carretera. Dado que el aumento de tráfico transfronterizo de mercancías no ha beneficiado al ferrocarril, sino casi exclusivamente al transporte por carretera y principalmente a los vehículos pesados de los demás Estados miembros, que no estaban sujetos a la tasa en la República Federal de Alemania, es evidente que el objetivo de la protección del medio ambiente no se podría alcanzar sin exigir también a los transportistas de los demás Estados miembros una contribución adecuada al coste de la infraestructura de carreteras.

b) Según el Gobierno alemán, el artículo 76 del Tratado, como disposición especial con

relación a las normas generales del mismo dirigidas a combatir las normas de un Estado miembro que falseen la competencia en el mercado común, como son los artículos 101 y 102, debe interpretarse restrictivamente. Con arreglo al artículo 76, a un Estado miembro solamente le está vedado adoptar «disposiciones» que produzcan determinados efectos y es libre para adoptar otras medidas —por ejemplo, la celebración o la revocación de acuerdos de exención del Impuesto sobre Circulación de Vehículos— aunque estas medidas redunden en una ventaja para los transportistas nacionales o en una desventaja para los transportistas de los demás Estados miembros. Además, es erróneo considerar que toda mejora de la posición competitiva de los transportes nacionales produce automáticamente «efectos que [...] indirectamente desfavorezcan» a los transportistas de los demás Estados miembros, en el sentido del artículo 76. Este artículo sólo produce un efecto de prohibición dentro de un ámbito perfectamente delimitado que viene determinado, por un lado, por las disposiciones nacionales en vigor el 1 de enero de 1958, fecha de entrada en vigor del Tratado CEE, y, por otro, por la nueva disposición nacional. Al apreciar la conformidad de una disposición de un Estado miembro con el artículo 76, nada autoriza a tener en cuenta las ventajas y las cargas que los demás Estados miembros otorgan o imponen a sus propias empresas de transportes o a las empresas de transporte del primer Estado. Por consiguiente, el artículo 76 sólo prohíbe el trato menos favorable a las empresas de transporte de los demás Estados miembros en lo que respecta a los costes de la infraestructura vial alemana y en la medida en que éste se base en disposiciones y no en convenios como, por ejemplo, los acuerdos de exención del Impuesto sobre Circulación de Vehículos.

Por otra parte, la Ley de 30 de abril de 1990 tiene el objetivo de lograr una mayor igualdad de oportunidades entre las empresas de transporte alemanas y las de los demás Estados miembros por lo que respecta a los transportes efectuados por vehículos pesados. Ahora bien, de la sentencia de 13 de marzo de 1979, Hansen (91/78, Rec. p. 935), se deduce que las medidas adoptadas por un Estado miembro que mejoren —después de la entrada en vigor de la obligación de «standstill» prevista por el apartado 2 del artículo 37 del Tratado— la posición competitiva de las empresas nacionales no constituyen una infracción cuando su objeto es mejorar la igualdad de oportunidades de las empresas nacionales con respecto a las de los demás Estados miembros.

El Gobierno alemán alega asimismo que, para que pueda aplicarse el artículo 76, es preciso que exista un nexo de causalidad entre la disposición adoptada y los efectos desfavorables sobre los transportistas de los demás Estados miembros. Ahora bien, tales efectos no resultan ni de la disminución del Impuesto sobre Circulación de Vehículos ni de la percepción de una tasa por la utilización de las carreteras, ni de una combinación de ambas medidas. El único motivo del deterioro de la posición competitiva de las empresas de transporte extranjeras reside en los acuerdos para evitar la doble imposición celebrados entre la República Federal de Alemania y los demás Estados miembros. Sólo éstos impiden que la disminución del Impuesto sobre Circulación de Vehículos se aplique a las empresas de transporte de los demás Estados miembros del mismo modo que a las empresas alemanas. Ahora bien, según el Gobierno alemán, a excepción de los celebrados con Dinamarca, los Países Bajos y Luxemburgo, los acuerdos para evitar la doble imposición celebrados entre la República Federal de Alemania y los demás Estados miembros son posteriores al 1 de enero de 1958, de manera que la posición competitiva de los transportistas de estos Estados miembros, respecto a la existente en la

fecha de entrada en vigor del Tratado, no resulta deteriorada, sino al contrario, mejorada. Por lo que respecta a Dinamarca, los Países Bajos y Luxemburgo, el establecimiento del impuesto por la utilización de las carreteras equivaldría, por sus efectos económicos, a una simple revocación parcial de los acuerdos para evitar la doble imposición, medida a la que no le afecta la prohibición del artículo 76 del Tratado. El Gobierno alemán añade que la Decisión 65/271 del Consejo no implica tampoco una prohibición de revocación de los acuerdos para evitar la doble imposición. La Decisión no obliga a los Estados a celebrar acuerdos bilaterales para evitar la doble imposición, sino que prevé la eliminación de ésta mediante un acto normativo de la Comunidad (artículo 14). Sin embargo, el Consejo no ha adoptado nunca un acto normativo semejante por lo que respecta a los vehículos pesados.

c) El Gobierno alemán se opone a toda asimilación entre el establecimiento de la tasa por la utilización de las carreteras y el Impuesto sobre Circulación de Vehículos. Por un lado, para las empresas de transporte alemanas, la tasa por la utilización de las carreteras no produce en absoluto los mismos efectos que el antiguo Impuesto sobre Circulación de Vehículos y, para numerosos transportistas alemanes, supondría un considerable aumento de la imposición. Por otro lado, la tasa por utilización de las carreteras difiere fundamentalmente del Impuesto sobre Circulación de Vehículos en cuanto a su estructura, su organización y su finalidad.

El Gobierno alemán considera, por otra parte, que ni el establecimiento de la tasa por la utilización de las carreteras ni la disminución del Impuesto sobre Circulación de Vehículos, constituyen, como tales, medidas contrarias al artículo 76.

Por lo que respecta a la tasa por la utilización de las carreteras, precisa, en primer lugar, que su baremo decreciente, en función de la duración, es perfectamente adecuado pues, por un lado, las cuotas correspondientes a un período más largo incluyen automáticamente el pago por los festivos y por los demás días en los que el vehículo no se utiliza, y, por otro, la recaudación de los impuestos correspondientes a períodos más cortos ocasiona mayores costes administrativos. Además, la aplicación de un sistema en función de los kilómetros recorridos precisaría el establecimiento de gran número de puestos de control o peajes e implicaría el riesgo de paralizar la red alemana de autopistas y de producir efectos negativos en el medio ambiente.

En cuanto al Impuesto sobre Circulación de vehículos, el Gobierno alemán recuerda que el hecho de que la reducción decretada por la Ley de 30 de abril de 1990 no beneficie a los transportistas de los demás Estados miembros, sino a los transportistas de determinados terceros Estados, no tiene origen en la propia Ley, sino únicamente de los acuerdos de exención del impuesto que la República Federal de Alemania concluyó con los demás Estados miembros y no con determinados terceros Estados. En su escrito de dúplica, el Gobierno alemán añade que la disminución del Impuesto sobre Circulación de Vehículos alemán no redunda en que éste «desfavorezca» a los transportistas de los demás Estados miembros, sino en que el trato más favorable de que éstos venían gozando por causa de la exención del impuesto quede simplemente reducido, aunque en principio se mantiene. Además, el argumento de la Comisión, según el cual la disminución del Impuesto sobre Circulación de Vehículos beneficia a las empresas de terceros países pero no a las de los Estados miembros, es válido para todos los Estados miembros, de manera que en definitiva supone considerar que cualquier reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos en

cualquier Estado miembro es contraria al artículo 76.

En su escrito de dúplica, el Gobierno alemán afirma asimismo que la Comisión no ha demostrado de modo convincente por qué la coincidencia de dos medidas que, consideradas por separado, son ambas legales ha de dar lugar a un comportamiento ilegal. Aun en caso de combinación de la reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos y del establecimiento de la tasa por la utilización de las carreteras, el deterioro de la posición competitiva de las empresas de los demás Estados miembros resultaría exclusivamente de la disminución del Impuesto sobre Circulación de Vehículos. Por consiguiente, si la disminución de este impuesto es compatible en principio con el artículo 76, la cuestión de si coincide o no con el establecimiento de la tasa por la utilización de las carreteras es irrelevante a efectos del artículo 76, sobre todo porque cualquier disminución del Impuesto sobre Circulación de Vehículos produce necesariamente una mejora de la posición competitiva de las empresas nacionales y porque el establecimiento de una tasa por la utilización de las carreteras de un nivel sensiblemente inferior no ha «desfavorecido» la posición competitiva de las empresas de los demás Estados miembros.

3. a) En su demanda de intervención, el *Gobierno belga* insiste, en primer lugar, en la indivisibilidad teleológica del establecimiento de la tasa por la utilización de las carreteras y la disminución del Impuesto sobre Circulación de Vehículos. Según este Gobierno, aunque el objetivo de protección del medio ambiente puede perseguirse mediante el establecimiento de la tasa por la utilización de las carreteras únicamente, no sucede tal cosa con el incremento deseado de la competitividad de los transportistas alemanes; sin la compensación en su exclusivo favor de la tasa por la utilización de las carreteras, mediante la consiguiente reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos, su situación no cambiaría con relación a la existente antes del establecimiento de la tasa por la utilización de las carreteras. Tampoco se podría contemplar, para justificar la disminución del Impuesto sobre Circulación de Vehículos alemán, la hipótesis de una revocación unilateral de los convenios para evitar la doble imposición, pues tal revocación, por implicar la exigibilidad, por una y otra parte, de diversos impuestos sobre los vehículos, menoscabaría el objetivo de la armonización de las condiciones de competencia de la Ley de 30 de abril de 1990. En cuanto al objetivo de la protección del medio ambiente, además de ser subsidiario del de armonización de las condiciones de competencia, no puede perseguirse eficazmente mediante una disminución del Impuesto sobre Circulación de Vehículos, que confiere al establecimiento de la tasa por la utilización de las carreteras un impacto indirectamente anticomunitario, pues tal disminución favorece más bien la utilización de las carreteras.

A continuación, el Gobierno belga se vale de un estudio del Instituto del Transporte por Carretera belga que establece que la promulgación de la Ley alemana tendría como consecuencia ineludible el desvío de los pedidos de transporte de los transportistas belgas a los alemanes y la compartimentación del mercado alemán de servicios de transportes por carretera y respecto al mercado belga de los mismos servicios.

Por último, el Gobierno belga alega un principio general, estrechamente unido al concepto de «mercado común», según el cual a los Estados miembros les está prohibido dar ventajas a sus industrias nacionales creando una desventaja directa para las industrias de los demás Estados miembros. Este principio debe guiar la interpretación del concepto de no discriminación conte-

nido tanto en el artículo 76 como en el artículo 95 del Tratado. Un Estado miembro no puede establecer unilateralmente la equivalencia de las condiciones de competencia entre su propia industria, por un lado, y la de los demás Estados miembros, por otro, es decir, sin seguir los procedimientos de los artículos 101 y 170 del Tratado. En cuanto al argumento que el Gobierno alemán pretende deducir de la sentencia de 13 de marzo de 1979, Hansen, antes citada, no debe acogerse, pues, por un lado, toda realización de una mayor igualdad de oportunidades ha de efectuarse dentro del respeto a las normas del Tratado y, por otro, la obligación de «standstill» del apartado 2 del artículo 37 del Tratado, de que se trata en esta sentencia, tiene por objeto asegurar una mayor igualdad de oportunidades para los productos importados de los demás Estados miembros y no para los productos nacionales.

b) Con respecto a los objetivos de la Ley de 30 de abril de 1990, el *Gobierno francés* niega que una reducción de la mitad del Impuesto sobre Circulación de Vehículos alemán, destinada a mejorar las condiciones de competencia de los transportistas por carretera alemanes, pueda favorecer la transferencia de una parte de las mercancías transportadas por carretera al ferrocarril, que se considera menos perjudicial para el medio ambiente.

En cuanto al artículo 76 del Tratado, constituye una cláusula de «standstill» que, al igual que las demás cláusulas de «standstill» de los artículos 12, 31, 32, 37, apartado 2, y 53 del Tratado pretende evitar que el objetivo que se debe alcanzar sea prejuzgado u obstaculizado por modificaciones previas de las legislaciones nacionales. La necesidad de respetar la cláusula de «standstill» del artículo 76 es tanto mayor por cuanto el artículo 75 del Tratado, en el que se prevé el establecimiento de normas comunes aplicables al sector de los transportes, está desprovisto de efecto directo incluso después del período de transición (sentencia de 13 de julio de 1989, Lambregts, 4/88, Rec. p. 2583). Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la falta de una normativa común o de Directivas de armonización no puede justificar excepciones a los artículos 30 (sentencia de 9 de diciembre de 1981, Comisión/Italia, 193/80, Rec. p. 3019) y 95 del Tratado (sentencias de 27 de febrero de 1980, Comisión/Dinamarca, 171/78, Rec. p. 447, y de 16 de febrero de 1977, Schöttle & Söhne, 20/76, Rec. p. 247). La misma norma debe regir para el artículo 76 del Tratado, cuya aplicación tampoco puede resultar obstaculizada por una disparidad de las legislaciones en el sentido de los artículos 100 y siguientes del Tratado.

El Gobierno francés sostiene, a continuación, que los acuerdos para evitar la doble imposición, celebrados con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado, deben considerarse como un logro amparado por la cláusula de «standstill» del artículo 76. Esta disposición debería interpretarse teniendo en cuenta, no sólo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos que persigue. Dado que su razón de ser es evitar que las modificaciones previas de las legislaciones nacionales obstaculicen el establecimiento de una política común de transportes, su eficacia quedaría comprometida si tuviera que interpretarse en el sentido de que autoriza a un Estado miembro a revocar las ventajas concedidas desde la entrada en vigor del Tratado. El Gobierno francés añade que, en cualquier caso, la denuncia de los acuerdos para evitar la doble imposición, por parte de la República Federal de Alemania, requeriría una modificación de la citada Decisión 65/271 que en la letra a) de su artículo 1 dispone:

«con efectos a partir del 1 de enero de 1967, [se procederá] a la supresión de dobles imposiciones que graven a los vehículos auto-

móviles que efectúen transportes en un Estado miembro distinto del Estado en que están matriculados».

Aun pronunciándose en favor de un estudio conjunto de ambos tributos a la luz del Derecho comunitario, el Gobierno francés comparte la opinión de la Comisión según la cual, aunque se consideren separadamente, cada uno de ellos es contrario al artículo 76 del Tratado. La reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos favorece exclusivamente a los transportistas alemanes, puesto que, como consecuencia de la celebración de acuerdos bilaterales de exención mutua, en la Comunidad únicamente ellos están sujetos a este impuesto. En cuanto a la tasa por la utilización de las carreteras, no se calcula en función de los kilómetros recorridos, sino que debe satisfacerse globalmente por un período determinado, con independencia de la utilización efectiva de las carreteras, por lo que de hecho es desfavorable para los transportistas de los demás Estados miembros y, en particular, para los transportistas de las regiones fronterizas de los Estados miembros próximos a la República Federal de Alemania, que a menudo recorren cortas distancias por territorio alemán y sin embargo tendrían que satisfacer la misma tasa que un vehículo que recorriera centenares de kilómetros diarios.

c) Según el *Gobierno neerlandés,* el artículo 76 del Tratado se refiere a los perjuicios que ocasionan las medidas unilaterales de los Estados miembros a las condiciones de competencia existentes. La naturaleza de la medida nacional y las causas subyacentes no son especialmente pertinentes en esta materia. Sólo cuenta el efecto que ejerce en la posición competitiva de los transportistas extranjeros con relación a los nacionales. Ahora bien, la combinación de la reducción del Impuesto sobre Circulación de Vehículos y el establecimiento de la tasa por la utilización de las carreteras modifica las condiciones de competencia existentes en detrimento de los transportistas de los demás Estados miembros, pues en la Comunidad los únicos beneficiarios de la nueva situación son los transportistas alemanes. Dado que el efecto en la posición competitiva es determinante para el artículo 76, los acuerdos bilaterales también podrían clasificarse entre las «disposiciones» en el sentido de este artículo. Para la aplicabilidad del artículo 76 son irrelevantes tanto la cuestión de hasta qué punto el Impuesto sobre Circulación de Vehículos alemán se ha adaptado ahora al nivel comunitario medio como la de si la utilización de las carreteras está sujeta a peaje en los demás Estados miembros y con qué extensión. Del mismo modo, puesto que el artículo 76 prohíbe cualquier modificación de la situación competitiva existente en detrimento de los transportistas extranjeros, no se puede argumentar que la Ley de 30 de abril de 1990 se propone lograr una mayor igualdad de oportunidades entre las empresas de transporte alemanas y las de los demás terceros países.

Por último, el Gobierno neerlandés, aun poniendo en duda que la aplicación de la Ley de 30 de abril de 1990 pueda contribuir de manera efectiva y adecuada a la protección del medio ambiente, alega que, en cualquier caso, este objetivo sólo se puede alcanzar dentro del respeto de las normas del Tratado.

B. *Artículo 95 del Tratado*

1. La *Comisión* considera que la Ley de 30 de abril de 1990 es también contraria al artículo 95 del Tratado, por someter a los transportistas de los demás Estados miem-

bros a una imposición mayor que a los transportistas alemanes y que esta imposición, que implica un aumento del precio de los transportes, repercute ineludiblemente en el de los productos importados, que por regla general son transportados en vehículos pesados extranjeros. Refiriéndose a la citada sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de febrero de 1977, Schöttle, la Comisión alega que el objeto del artículo 95 es impedir las restricciones «encubiertas» a la libre circulación de mercancías que puedan derivar de las disposiciones fiscales de un Estado miembro (apartado 12), que el concepto de tributos que gravan un producto «debe interpretarse en sentido amplio» (apartado 13), que «tales restricciones pueden resultar de un impuesto que compense en realidad los impuestos que recaen sobre la empresa y no sobre los productos en cuanto tales» (apartado 14) y que, por consiguiente, por tributo «que grava indirectamente los productos» en el sentido del artículo 95, «hay que entender también un impuesto sobre los transportes internacionales de mercancías por carretera determinado en función de la distancia recorrida en el territorio nacional y del peso de la mercancía transportada» (apartado 16).

Según la Comisión, el hecho de que la tasa por la utilización de las carreteras no grave la carga transportada procedente de los demás Estados miembros carece de importancia, dado que esta tasa, como el Impuesto sobre Circulación de Vehículos, se calcula sobre el peso máximo autorizado de los vehículos y, por consiguiente, con relación a la carga útil. Además, la tasa por la utilización de las carreteras también varía en función de la distancia recorrida en el sentido de que, si bien los transportistas alemanes pagan la tasa anualmente a un tipo más bajo, los transportistas de los demás Estados miembros la pagan por períodos de corta duración, en función de los viajes que han de realizar, a tipos más altos.

Aun admitiendo que no se puede hablar verdaderamente de un gravamen sobre la carga en el supuesto de transporte en vacío, la Comisión considera que, para demostrar que la Ley de 30 de abril de 1990 produce efectos incompatibles con el artículo 95, basta que así sea cuando los vehículos circulan cargados.

2. Con carácter preliminar, el *Gobierno alemán* alega que no es necesario un estudio particular de la situación con respecto al artículo 95 del Tratado, puesto que en el contexto del artículo 76 ha quedado patente que la Ley de 30 de abril de 1990 no somete a una carga fiscal mayor a los transportistas de los demás Estados miembros que transportan sus mercancías a la República Federal de Alemania con relación a los transportistas alemanes que transportan las mismas mercancías.

A continuación, el Gobierno alemán niega que los principios que se deducen de la citada sentencia Schöttle & Söhne puedan aplicarse al presente asunto porque la tasa por la utilización de las carreteras, por un lado, no es un derecho percibido por las mercancías procedentes de los demás Estados miembros y, por otro, no presenta ningún nexo con la mercancía transportada, sino que se relaciona con un criterio totalmente distinto, el de la utilización de la carretera. Ahora bien, las exacciones que no se relacionen con la imposición de la mercancía no constituyen tributos en el sentido del artículo 95, aunque están incorporadas en el precio de la mercancía, sino impuestos indirectos que han de ser objeto de armonización con arreglo al artículo 99 del Tratado. A este respecto, el Gobierno alemán se remite a las sentencias del Tribunal de Justicia relativas a la tasa alemana sobre el trans-

porte de mercancías por carretera («Straßengüterverkehrsteuer»), y en particular a la sentencia de 6 de octubre de 1970, Grad (9/70, Rec. p. 825).

3. En su demanda de intervención, el *Gobierno francés* rechaza los argumentos expuestos por el Gobierno alemán durante el procedimiento administrativo previo para alegar que la citada sentencia Schöttle & Söhne no es pertinente en el presente asunto. Recuerda, en primer lugar, que este Tribunal de Justicia siempre dio una interpretación amplia del concepto de tributo interno en el sentido del artículo 95 del Tratado, para incluir en él «los tributos internos cualquiera que sea su naturaleza» (sentencia de 22 de marzo de 1977, Iannelli & Volpi, 74/76, Rec. p. 557). Señala, a continuación, que, aunque la tasa por la utilización de las carreteras se aplica también a distancias cortas, a diferencia del impuesto objeto de la sentencia Schöttle & Söhne antes citada, exceptúa a la red de carreteras no federal, por donde se puede considerar que circulan fundamentalmente vehículos alemanes.

C. *Artículo 5 del Tratado CEE*

1. Según la *Comisión*, la República Federal de Alemania, al adoptar la Ley de 30 de abril de 1990, ha infringido también el artículo 5 del Tratado, que le obliga a abstenerse de las medidas unilaterales que puedan poner en peligro la política común en materia de imposición de los medios de transporte por la utilización de la infraestructura vial por los vehículos pesados y, por tal motivo, obstaculiza el establecimiento de un espacio sin fronteras interiores previsto por el artículo 8 A del Tratado. El hecho de que los intentos efectuados en el ámbito comunitario para aproximar las condiciones de competencia de carácter fiscal en el tráfico por carretera no hayan tenido éxito no constituye una excusa válida, desde el punto de vista del Derecho comunitario, para adoptar medidas unilaterales, sobre todo si estas medidas producen efectos discriminatorios contrarios al Tratado, si pueden desencadenar una serie de medidas semejantes en los demás Estados miembros y si dificultan una acuerdo comunitario en la materia. Por lo demás, en el ámbito de la aproximación de las condiciones de competencia, toda medida unilateral es por naturaleza discriminatoria; no es posible mejorar las condiciones de competencia de los transportes nacionales con relación a los transportistas de los demás Estados miembros sin crear para estos últimos condiciones menos favorables respecto a las de los transportistas nacionales.

Según la Comisión, la Ley de 30 de abril de 1990 establece nuevos sistemas de control que, en la práctica, siempre habrán de efectuarse en la frontera, lo que es contrario al Reglamento (CEE) nº 4060/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre la eliminación de los controles practicados en las fronteras de los Estados miembros en el transporte por carretera y por vía navegable (DO L 390, p. 18). Además, la Ley alemana dificulta las negociaciones sobre el tránsito comunitario a través de los territorios austriaco y suizo.

En su escrito de réplica, la Comisión admite que el artículo 76 puede considerarse la concreción, en el ámbito de los transportes, de la obligación general a que se refiere el artículo 5, pero considera que ello no impide que el artículo 5, en determinadas circunstancias, produzca un efecto de bloqueo inmediato. Tales circunstancias consisten,

por un lado, en el hecho de que, desde enero de 1988, se haya sometido al Consejo una propuesta de Directiva relativa a la imputación de los costes de infraestructura del transporte a camiones de gran tonelaje y, por otro, en el hecho de que ya se ha impuesto en las instancias competentes de la Comunidad el convencimiento de que las cuestiones pendientes deberían resolverse en el ámbito comunitario.

2. *Gobierno alemán* considera que, en el ámbito de los transportes, el artículo 76 del Tratado, desde el punto de vista material, y el artículo 2 de la citada Decisión del Consejo, de 21 de marzo de 1962, modificada, desde el punto de vista procedimental, definen por sí mismos el comportamiento que han de observar los Estados miembros con arreglo al artículo 5 del Tratado. Estos dos textos constituyen disposiciones especiales con relación al artículo 5 y excluyen la aplicación del mismo. El Gobierno alemán añade que la Comisión se equivoca al referirse, en la fase del procedimiento administrativo previo, a la sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de mayo de 1981, Comisión/ Reino Unido (804/79, Rec. p. 1045), apartado 28, de la que se deducía que el artículo 5 del Tratado «impone a los Estados miembros deberes especiales de actuación y abstención en una situación en que la Comisión [...] ha sometido al Consejo propuestas que, aunque no hayan sido adoptadas por éste, constituyen el punto de partida de una acción concertada comunitaria». Este asunto se refería al sector de la pesca, en el que la Comunidad posee competencias exclusivas, mientras que en el sector de los transportes, los Estados miembros siguen siendo competentes mientras no se haya realizado el programa de los artículos 74 y 75 del Tratado, aun cuando deban ejercer sus competencias dentro de los límites marcados por el artículo 76 y siguientes.

En su escrito de dúplica, el Gobierno alemán niega que el artículo 5 del Tratado puede producir, en determinadas circunstancias, un efecto autónomo de prohibición y alega que, en cualquier caso, ni la presentación de una propuesta de Directiva en la materia, ni la «convicción» de que debería realizarse la armonización de las condiciones de competencia en el ámbito comunitario constituyen circunstancias que justifiquen tal efecto.

En su demanda de intervención el *Gobierno neerlandés* apoya la postura de la Comisión, según la cual la adopción de la Ley de 30 de abril de 1990 no sólo es contraria al artículo 76 del Tratado, sino que al mismo tiempo constituye una infracción diferente de la obligación general de confianza comunitaria impuesta por el artículo 5 del Tratado. En este contexto es particularmente significativo que la República Federal de Alemania haya desdeñado simplemente el dictamen negativo que la Comisión emitió el 15 de junio de 1989 conforme a la citada Decisión del Consejo de 21 de marzo de 1962, modificada.

F. A. Schockweiler
Juez Ponente