SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 18 de enero de 2001 *

En el asunto C-83/99,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. Díaz-Llanos La Roche y C. Gómez de la Cruz, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado por el Sr. S. Ortiz Vaamonde, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de

* Lengua de procedimiento: español.

armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme (DO L 145, p. 1; EE 09/01, p. 54), en su versión modificada por la Directiva 96/95/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1996 (DO L 338, p. 89), al aplicar un tipo reducido del impuesto sobre el valor añadido a la prestación de servicios consistente en permitir a los usuarios la utilización de una infraestructura viaria,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres. A. La Pergola (Ponente), Presidente de Sala; M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de septiembre de 2000;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de marzo de 1999, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), con el fin de que se declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme (DO L 145, p. 1; EE 09/01, p. 54), en su versión modificada por la Directiva 96/95/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1996 (DO L 338, p. 89; en lo sucesivo, «Sexta Directiva»), al aplicar un tipo reducido del impuesto sobre el valor añadido (en lo sucesivo, «IVA») a la prestación de servicios consistente en permitir a los usuarios la utilización de una infraestructura viaria.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 El artículo 2, punto 1, de la Sexta Directiva somete al IVA las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas a título oneroso en el interior del país por un sujeto pasivo que actúe como tal.

3 El artículo 12, apartado 3, letra a), de la Sexta Directiva establece:

«Cada uno de los Estados miembros fijará el tipo normal del impuesto sobre el valor añadido como un porcentaje de la base imponible que será el mismo para las entregas de bienes y las prestaciones de servicios. Entre el 1 de enero de 1997 y el 31 de diciembre de 1998, este porcentaje no podrá ser inferior al 15 %.

[...]

Los Estados miembros podrán aplicar asimismo uno o dos tipos reducidos. Estos tipos se fijarán como un porcentaje de la base imponible que no podrá ser inferior al 5 % y se aplicarán solamente a las entregas de bienes y prestaciones de servicios de las categorías enumeradas en el anexo H.»

4 El anexo H de la Sexta Directiva, titulado «Lista de entregas de bienes y prestaciones de servicios que podrán estar sujetos a tipos reducidos del IVA», menciona, como quinta categoría, «El transporte de viajeros y de sus equipajes».

Normativa nacional

5 El Real Decreto-Ley 14/1997, de 29 de agosto de 1997, y la Ley 9/1998, de 21 de abril de 1998, por la que se modifica la Ley 37/1992, de 28 de diciembre de 1992, reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido, establecen la aplicación de un tipo reducido de IVA del 7 % a los peajes de autopistas, que anteriormente estaban sometidos al tipo normal del 16 %.

La fase administrativa previa

6 Mediante escrito de 22 de diciembre de 1997, la Comisión comunicó al Gobierno español que consideraba que, al aplicar un tipo reducido del IVA a la prestación de servicios consistente en permitir a los usuarios la utilización de una infraestructura viaria, el Reino de España infringía el artículo 12 de la Sexta Directiva. Con arreglo al artículo 169 del Tratado, requirió al Gobierno español para que presentase sus observaciones al respecto en el plazo de dos meses.

7 En su respuesta de 24 de abril de 1998, el Gobierno español expuso que la actividad consistente en utilizar una autopista a cambio del pago de un peaje recibe un trato fiscal muy diferente según los Estados miembros, que en algunos de ellos dicha actividad no está sujeta al IVA, y que, para compensar la distorsión que se deriva de ello, las autoridades españolas decidieron aplicar a tal actividad un tipo reducido del 7 %. Además, el Gobierno español indicó que la aplicación de dicho tipo reducido era conforme a lo dispuesto en el anexo H, quinta categoría, de la Sexta Directiva.

8 Por estimar que las explicaciones de las autoridades españolas no resultaban convincentes, el 10 de agosto de 1998 la Comisión remitió al Reino de España un dictamen motivado en el que reiteró la imputación expuesta en su escrito de requerimiento e instó a dicho Estado miembro a atenerse, en un plazo de dos meses, a dicho dictamen.

9 En su respuesta de 21 de octubre de 1998, las autoridades españolas negaron la existencia del incumplimiento alegado por los motivos previamente expuestos por el Reino de España.

10 Al observar que el Reino de España no se había atenido a su dictamen motivado, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el fondo

11 En primer lugar, es preciso señalar que el Tribunal de Justicia ha estimado, por una parte, que permitir la utilización de una infraestructura viaria a cambio del pago de un peaje constituye una prestación de servicios realizada a título oneroso en el sentido del artículo 2, punto 1, de la Sexta Directiva y, por otra, que el artículo 4, apartado 5, de la Sexta Directiva, según el cual las actividades de los organismos de Derecho público que actúen como autoridades públicas no están sujetas al IVA, no es aplicable a las actividades ejercidas por los operadores de Derecho privado (véanse las sentencias de 12 de septiembre de 2000, Comisión/Francia, C-276/97, Rec. p. I-6251, apartados 36 y 46; Comisión/Irlanda, C-358/97, Rec. p.I-6301, apartados 34 y 44; Comisión/Reino Unido, C-359/97, Rec. p. I-6355, apartados 46 y 56; Comisión/Países Bajos, C-408/97, Rec. p. I-6417, apartados 30 y 40, y Comisión/Grecia, C-260/98, Rec. p. I-6537, apartados 31 y 40).

12 Consta que, en España, la actividad que consiste en permitir a los usuarios la utilización de una infraestructura viaria a cambio del pago de un peaje no es realizada por un organismo de Derecho público, sino por operadores de Derecho privado.

13 De lo anterior se deduce, sin que el Reino de España lo discuta, que la actividad controvertida se refiere a prestaciones de servicios sujetas al IVA y que, en España, dicha actividad es ejercida por operadores económicos sujetos al IVA por este concepto.

14 Por lo tanto, el objeto del presente recurso se limita únicamente a la cuestión de si, al aplicar un tipo reducido del IVA a tales prestaciones de servicios, y no el tipo

normal, el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 3, letra a), de la Sexta Directiva.

15 En apoyo de su recurso, la Comisión alega que, habida cuenta de su carácter de excepción, la facultad conferida por la Sexta Directiva de establecer tipos reducidos sólo puede aplicarse de forma estricta a las categorías de bienes y servicios enumerados en el anexo H. A su juicio, es contrario a la Sexta Directiva que la actividad de permitir la utilización de una autopista se asimile, en el presente caso, a una prestación de servicios consistente en el transporte de viajeros y de sus equipajes.

16 Por el contrario, el Gobierno español considera que el hecho de que operadores privados permitan la utilización de una infraestructura viaria puede asimilarse a una actividad de transporte de viajeros y de sus equipajes, por lo que puede beneficiarse de un tipo reducido de IVA. Según dicho Gobierno, tal interpretación de la Sexta Directiva se justifica por la necesidad de compensar las distorsiones de la competencia que sufren las sociedades concesionarias de las autopistas en España, debido a que en otros Estados miembros los peajes de autopistas no están sujetos al IVA.

17 A este respecto, es preciso destacar que, dado que la Sexta Directiva no contiene ninguna definición de la actividad de «transporte de viajeros y de sus equipajes» que se recoge en el anexo H, quinta categoría, dicha disposición debe interpretarse teniendo en cuenta el contexto en el que está situada dentro de la Sexta Directiva y no atendiendo a consideraciones como las que invoca el Gobierno español, basadas en las divergencias de aplicación de tal Directiva en los Estados miembros.

18 Del artículo 12, apartado 3, letra a), de la Sexta Directiva se desprende que la aplicación de uno o de dos tipos reducidos es una posibilidad que se ofrece a los Estados miembros como excepción al principio que exige la aplicación del tipo normal. Además, según dicha disposición, los tipos reducidos del IVA sólo pueden aplicarse a las entregas de bienes y a las prestaciones de servicios contemplados en el anexo H.

19 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, las disposiciones que tengan el carácter de excepción de un principio se han de interpretar estrictamente (véanse, en particular, las sentencias de 12 de diciembre de 1995, Oude Luttikhuis y otros, C-399/93, Rec. p. I-4515, apartado 23, de 12 de febrero de 1998, Comisión/España, C-92/96, Rec. p. I-505, apartado 31, y de 7 de septiembre de 1999, Gregg, C-216/97, Rec. p. I-4947, apartado 12).

20 De lo anterior se deduce que el concepto de actividad de «transporte de viajeros y de sus equipajes» debe interpretarse según el sentido usual de sus términos.

21 Pues bien, la puesta a disposición de los usuarios de una infraestructura viaria a cambio del pago de un peaje no consiste en entregar un medio de transporte, sino en que los usuarios que dispongan de un vehículo puedan realizar un trayecto en mejores condiciones. Por lo tanto, no cabe asimilar dicha actividad al transporte de viajeros y de sus equipajes en el sentido del anexo H, quinta categoría, de la Sexta Directiva.

22 Para justificar el incumplimiento de las obligaciones que la Sexta Directiva le impone, el Gobierno español alega que la duración de los procedimientos incoados por la Comisión contra aquellos Estados miembros en los que la utilización de las infraestructuras viarias no está sujeta al IVA creó en el Reino de España una confianza legítima en que la Sexta Directiva no imponía necesariamente la obligación de aplicar el tipo normal del IVA a dicha actividad.

23 A este respecto, debe recordarse que el procedimiento por incumplimiento permite determinar el alcance exacto de las obligaciones de los Estados miembros

en caso de discrepancias de interpretación (sentencia de 14 de diciembre de 1971, Comisión/Francia, 7/71, Rec. p. 1003, apartado 49) y se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado o un acto de Derecho derivado (véase, en particular, la sentencia de 1 de octubre de 1998, Comisión/España, C-71/97, Rec. p. I-5991, apartado 14).

24 Asimismo, es preciso destacar que el principio de confianza legítima, que es el corolario del principio de seguridad jurídica, es invocado generalmente por los particulares (agentes económicos) que se encuentran en una situación de confianza legítima creada por los poderes públicos y no puede ser invocado por un gobierno para eludir las consecuencias de una resolución del Tribunal de Justicia por la que se declare la invalidez de un acto comunitario (sentencia de 19 de septiembre de 2000, Ampafrance y Sanofi, asuntos acumulados C-177/99 y C-181/99, Rec. p. I-7013, apartado 67).

25 En vista de cuanto antecede, ha de destacarse que, en un caso como el presente, un Estado miembro no puede invocar el principio de confianza legítima para oponerse a la declaración objetiva del incumplimiento por su parte de las obligaciones que le imponen el Tratado o un acto de Derecho derivado, ya que la admisión de dicha justificación sería contraria al objetivo del procedimiento previsto en el artículo 169 del Tratado (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de junio de 1985, Comisión/Irlanda, 288/83, Rec. p. 1761, apartado 22, y de 24 de septiembre de 1998, Comisión/Francia, C-35/97, Rec. p. I-5325, apartado 45).

26 Por consiguiente, la alegación del Reino de España basada en el principio del respeto de confianza legítima no puede impedir, en modo alguno, la declaración del incumplimiento cometido por dicho Estado miembro en el presente caso.

27 En tales circunstancias, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 3, letra a),

de la Sexta Directiva, al aplicar un tipo reducido del IVA a la prestación de servicios consistente en permitir a los usuarios la utilización de una infraestructura viaria a cambio del pago de un peaje.

Costas

28 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino de España, procede condenarlo en costas, conforme a lo solicitado por la Comisión.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12, apartado 3, letra a), de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia

de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios — Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme, en su versión modificada por la Directiva 96/95/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, al aplicar un tipo reducido del impuesto sobre el valor añadido a la prestación de servicios consistente en permitir a los usuarios la utilización de una infraestructura viaria a cambio del pago de un peaje.

2) Condenar en costas al Reino de España.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 18 de enero de 2001.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

A. La Pergola