# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
# SR. JAN MAZÁK
# presentadas el 30 de abril de 2009 [1]

## I. Introducción

1. Mediante resolución de 29 de febrero de 2008 recibida en el Tribunal de Justicia el 6 de marzo de 2008, el Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg (Tribunal Administrativo Independiente del Land de Vorarlberg) [2] (Austria) planteó al Tribunal de Justicia una cuestión judicial al amparo del artículo 234 CE, relativa a la interpretación del artículo 12 CE.

2. El órgano jurisdiccional remitente desea saber en sustancia si la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad establecida en dicha disposición se opone a una normativa nacional que prevé que una viñeta anual para utilizar carreteras federales de peaje se facilite únicamente a personas discapacitadas que tengan su domicilio o residencia habitual en el territorio nacional.

3. Dicha cuestión se suscitó en el marco de un recurso interpuesto por el Sr. Gottwald, un nacional alemán con discapacidad grave, contra una multa que se le había impuesto por conducir un vehículo en una carretera de peaje austriaca sin haber abonado el peaje correspondiente.

## II. Marco jurídico

4. En virtud del artículo 10, apartado 1, de la Bundesstraßen-Mautgesetz 2002 (Ley austriaca sobre el pago de peajes en carreteras federales) (en lo sucesivo, «Bundesstraßen-Mautgesetz»), en la versión aplicable en el momento pertinente, la utilización de tramos de peaje con vehículos de una única vía (es decir, motocicletas y similares) y de varias vías cuyo peso máximo autorizado no supere las 3,5 t está sujeta al pago de un peaje en función del tiempo de utilización.

5. Conforme al artículo 11, apartado 1, de la Bundesstraßen-Mautgesetz, el peaje temporal ha de abonarse antes de la utilización de tramos de peaje mediante la fijación en el vehículo de una viñeta de peaje.

1 — Lengua original: inglés.
2 — En lo sucesivo, «Unabhängiger Verwaltungssenat».

6. Conforme al artículo 13, apartado 2, de la Bundesstraßen-Mautgesetz, la Oficina Federal de Asuntos Sociales y de Discapacitación, deberá facilitar gratuitamente, previa solicitud, a las personas discapacitadas que tengan su domicilio o residencia habitual en el territorio nacional y que tengan al menos un vehículo de varias vías con un peso máximo autorizado no superior a 3,5 t, una viñeta anual para un vehículo de la citada categoría, siempre que se hallen en posesión de una tarjeta de discapacidad conforme al artículo 40 de la Bundesbehindertengesetz [Ley federal sobre personas discapacitadas] en la que conste que padecen una dificultad grave y permanente para caminar, que no pueden utilizar medios de transporte públicos por un perjuicio permanente para la salud o que son invidentes.

7. De las alegaciones del Gobierno austriaco se desprende que la existencia de «residencia habitual» debe determinarse con arreglo al artículo 66, apartado 2, de la Jurisdiktionsnorm (Ley de 1 de agosto de 1895 relativa al reparto de jurisdicción y competencia de los órganos jurisdiccionales ordinarios en materia civil, RGBl. 111).

8. De conformidad con el artículo 20, apartado 1, de la Bundesstraßen-Mautgesetz, los conductores de vehículos de motor que utilicen tramos de peaje sin haber abonado debidamente el peaje adeudado en función del tiempo de utilización, conforme al artículo 10 cometerán una falta administrativa y serán sancionados con una multa de entre 300 y 3.000 EUR (en la fecha pertinente para el presente asunto, entre 400 y 4.000 EUR).

## III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

9. El Sr. Arthur Gottwald es un nacional alemán con domicilio en Alemania, que sufre una paraplejia total con pérdida de todas las funciones por debajo de la cuarta vértebra dorsal y que ha de moverse en silla de ruedas. Dispone de una tarjeta alemana de discapacidad grave.

10. El 26 de agosto de 2006, el Sr. Gottwald pretendía entrar en Austria, procedente de Alemania, para pasar unas vacaciones de varios días. Mientras conducía su vehículo por la autopista de peaje del Rheintal A 14, en sentido Tirol, a la altura de la salida Wolfurt/Lauterach, fue sometido a un control conforme a la Bundesstraßen-Mautgesetz, en el que se comprobó que no había fijado en su vehículo una viñeta de peaje válida.

11. En consecuencia, mediante decisión administrativa sancionadora adoptada el 4 de diciembre de 2006 por la Bezirkshauptmannschaft Bregenz (autoridad administrativa de distrito de Bregenz), se impuso al Sr. Gottwald, después de haber obtenido una reducción extraordinaria de la multa en virtud del artículo 20 de la Verwaltungsstrafgesetz (Ley austriaca de procedimiento administrativo sancionador), una multa de 200 EUR por haber conducido un vehículo en la red de carreteras de peaje sin haber abonado el peaje en función del tiempo de utilización, antes de entrar en la carretera de peaje, mediante la fijación de una viñeta de peaje en el vehículo.

La decisión indicaba que de ese modo había vulnerado el artículo 20, apartado 1, en relación con los artículos 10, apartado 1, y 11, apartado 1, de la Bundesstraßen-Mautgesetz.

12. En el litigio principal, el Unabhängiger Verwaltungssenat debe pronunciarse sobre el recurso que el Sr. Gottwald interpuso contra dicha decisión.

13. De la resolución de remisión se desprende que el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre si el artículo 13, apartado 2, de la Bundesstraßen-Mautgesetz, que establece una medida a favor de las personas discapacitadas residentes en Austria, es compatible con la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad establecida en el artículo 12 CE.

14. El órgano jurisdiccional remitente señala a este respecto que limitar la exención de la viñeta de pago obligatorio a los discapacitados que tienen su domicilio o residencia habitual en el territorio nacional constituye en principio una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad en el sentido de dicha disposición, que puede justificarse si el trato desigual se debe a consideraciones objetivas independientes de la nacionalidad de los afectados y si tal trato desigual es proporcionado al objetivo que se persigue lícitamente con el mismo.

15. Según el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 12 CE es aplicable debido a que el Sr. Gottwald deseaba comenzar unas vacaciones en Austria y en consecuencia se trasladó a otro Estado miembro para recibir una prestación [3] o, en cualquier caso, porque la situación controvertida está regulada por las disposiciones del título V del Tratado sobre la política común de transportes.

16. En este contexto, el Unabhängiger Verwaltungssenat resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 12 CE en el sentido de que se opone a la aplicación de una disposición nacional que prevé que la concesión gratuita de la viñeta anual de un vehículo de motor para utilizar carreteras federales de peaje se limite a las personas con una discapacidad determinada y que tengan su domicilio o residencia habitual en el territorio nacional?»

3 — A este respecto, se hace referencia a la sentencia de 2 de febrero de 1989, Cowan (186/87, Rec. p. 195).

## IV. Análisis jurídico

### A. *Admisibilidad*

#### 1. Alegaciones principales de las partes

17. En el presente litigio han presentado observaciones el Sr. Gottwald, el Gobierno austriaco y la Comisión. Todos ellos estuvieron también representados en la vista de 12 de marzo de 2007.

18. Según el Gobierno austriaco, la admisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial es cuando menos dudosa.

19. En esencia, dicho Gobierno alega a este respecto que, con independencia de la cuestión de si el requisito del domicilio para la concesión gratuita de una viñeta se ajusta al Derecho comunitario, debía imponerse una multa al Sr. Gottwald porque éste había incumplido en cualquier caso la obligación, establecida en el artículo 11, apartado 1, de la Bundesstraßen-Mautgesetz, de fijar una viñeta de peaje en el vehículo antes de la utilización de la carretera de peaje.

20. El procedimiento excepcional establecido en el artículo 13, apartado 2, de la Bundesstraßen-Mautgesetz, al que se refiere la cuestión prejudicial y con arreglo al cual, previa solicitud y si concurren determinados requisitos, se concede gratuitamente una viñeta anual a las personas discapacitadas, no es en sí mismo objeto del litigio principal.

21. El órgano jurisdiccional remitente señala en este contexto que el Sr. Gottwald no ha solicitado nunca la concesión de dicha viñeta.

22. Por consiguiente, a juicio del Gobierno austriaco, la cuestión prejudicial no guarda ninguna relación con los hechos reales del asunto y la respuesta del Tribunal de Justicia podría ser de carácter meramente hipotético, por lo que la petición de decisión prejudicial debe considerarse inadmisible a tenor de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

23. En cambio, según la Comisión, la petición de decisión prejudicial es admisible. A este respecto, pone de manifiesto que incumbe en principio al órgano jurisdiccional nacional determinar si una cuestión de Derecho comunitario es pertinente para el litigio principal del que conoce el órgano jurisdiccional nacional. El órgano jurisdiccional remitente ha señalado expresamente en la resolución de remisión que así sucede en el presente asunto. Además, no cabe excluir que la respuesta del Tribunal de Justicia pueda cuando menos dar lugar a una mayor reducción de la multa en el litigio principal, lo que, a la luz de la generosa jurisprudencia

del Tribunal de Justicia en materia de admisibilidad de cuestiones prejudiciales, es suficiente para demostrar que la cuestión de que se trata no es meramente hipotética.

24. El Sr. Gottwald señala que pese a que, en términos formales, podía haberse presentado una solicitud para la concesión gratuita de una viñeta, tal solicitud habría sido denegada.

2. Apreciación

25. En primer lugar, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. [4]

26. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse. [5]

27. El Tribunal de Justicia puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional sólo cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho comunitario solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas. [6]

28. Sin embargo, en mi opinión, no sucede así en el presente asunto.

29. Si bien es cierto que el Sr. Gottwald no solicitó una viñeta gratuita y suponiendo que, como alegó el Gobierno austriaco, pudiera sancionarse a una persona discapacitada por el único motivo de no haber fijado una viñeta en el vehículo antes de utilizar la carretera de peaje, pese a tener derecho a obtener gratuitamente una viñeta, no es menos cierto que dista mucho de haberse acreditado que el

4 — Véanse, entre otras, las sentencias de 5 de marzo de 2009, Apis-Hristovich (C 545/07, Rec. p. I-1627), apartado 28; de 11 de septiembre de 2008, Eckelkamp y otros (C 11/07, Rec. p. I-6845), apartado 27, y de 16 de diciembre de 2008, Michaniki (C-213/07, Rec. p. I-9999), apartado 32.

5 — Véanse, entre otras, las sentencias Apis-Hristovich, citada en la nota 4, apartado 29; Eckelkamp y otros, citada en la nota 4, apartado 27, y Michaniki, citada en la nota 4, apartado 33.

6 — Véanse, entre otras, las sentencias Apis-Hristovich, citada en la nota 4, apartado 30; Eckelkamp y otros, citada en la nota 4, apartado 28, y Michaniki, citada en la nota 4, apartado 34.

órgano jurisdiccional remitente no podría extraer, para el litigio principal, ninguna consecuencia de la respuesta del Tribunal de Justicia a la cuestión planteada.

30. En particular, como tampoco negó el Gobierno austriaco, no cabe excluir que la declaración del Tribunal de Justicia de que una norma nacional como la controvertida, que no permite la concesión de una viñeta gratuita en circunstancias como las del Sr. Gottwald, vulnera el artículo 12 CE, podría ser tomada en consideración por el órgano jurisdiccional remitente como circunstancia atenuante adicional al resolver el recurso del Sr. Gottwald.

31. Por consiguiente, a la luz de la jurisprudencia citada, la cuestión prejudicial es, a mi juicio, admisible.

B. *Sobre el fondo del asunto*

1. Alegaciones principales de las partes

32. Según el Sr. Gottwald, el artículo 12 CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una norma nacional como la controvertida en el litigio principal.

33. Más concretamente, sostiene que dicho artículo es aplicable porque ha recibido, como turista, un servicio en el ámbito del transporte. Una norma como la controvertida limita también el derecho a circular y residir libremente en otro Estado miembro a tenor del artículo 18 CE.

34. En opinión del Sr. Gottwald, dado que la exención controvertida del pago del peaje por la utilización de la autopista está limitada a las personas discapacitadas que tengan su domicilio o residencia habitual en Austria, esa medida constituye una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad contraria al artículo 12 CE. No es necesaria ni proporcionada. A este respecto, el trato desigual de que se trata es también desproporcionado, puesto que un alto porcentaje de no residentes utiliza habitualmente las carreteras de peaje austriacas, del cual una determinada proporción puede corresponder a personas discapacitadas.

35. Además, el Sr. Gottwald señala que la viñeta anual gratuita se concede sin verificar si la persona discapacitada afectada la utiliza efectivamente. Los aspectos sociales de la medida no pueden, en consecuencia, ser primordiales. Asimismo, existe ya una tarjeta de aparcamiento europea para las personas discapacitadas, por lo que no cabe sostener que conceder el uso gratuito de las carreteras de peaje a las personas discapacitadas con independencia de su residencia impondría a Austria una carga administrativa particular.

36. El Sr. Gottwald añade que facilitar una viñeta anual gratuita a las personas discapacitadas no constituye una prestación social no contributiva que pueda supeditarse a que se acredite un determinado grado de integración en la sociedad del Estado miembro afectado. Por último, afirma que, desafortunadamente, no existe actualmente en la Comunidad ninguna clasificación común de grados de minusvalía.

37. En cambio, si bien el Gobierno austriaco acepta que el artículo 12 CE es aplicable en el presente asunto, considera que esa disposición no se opone a una norma nacional como la controvertida.

38. En su opinión, la concesión gratuita de una viñeta anual a personas discapacitadas constituye una prestación social no contributiva. Como cabe inferir de asuntos como Grzelczyk, [7] el derecho a tales prestaciones no puede supeditarse a requisitos que son diferentes de los aplicables a los nacionales del Estado miembro afectado, lo que, sin embargo, no sucede en el presente asunto.

39. Como dicho Gobierno alegó, además, en la vista, la prestación controvertida no está vinculada al requisito clásico de domicilio, ya que también se concede a las personas discapacitadas que tienen solamente «residencia habitual», según se define en el artículo 66, apartado 2, de la Jurisdiktionsnorm. Para determinar la residencia habitual, pueden tenerse en cuenta circunstancias de carácter privado o profesional, de modo que, por ejemplo, también puede concederse una viñeta gratuita a las personas discapacitadas que desempeñan una profesión habitual en Austria.

40. Sin embargo, en la medida en que el órgano jurisdiccional remitente parte de la hipótesis de que la citada norma constituye una discriminación indirecta, el trato diferente basado en la residencia puede justificarse por un objetivo legítimo como el de garantizar que el solicitante de la ayuda haya acreditado cierto grado de integración en la sociedad de dicho Estado. [8] La exigencia de domicilio o residencia habitual sirve para garantizar que se cumple ese requisito e impide que los costes de la medida se disparen. [9]

7 — Sentencia de 20 de septiembre de 2001 (C-184/99, Rec. p. I-6193).

8 — Véase la sentencia de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03, Rec. p. I-2119), apartado 61.

9 — El Gobierno austriaco señaló a este respecto en la vista que los costes serían cinco veces superiores a los actuales (aproximadamente 3 millones de euros en 2008) si la viñeta gratuita tuviera que concederse con independencia de la residencia (habitual) y también a las personas discapacitadas que utilizaran las carreteras de peaje sólo durante una estancia breve en Austria, como en el presente asunto.

41. A continuación, el Gobierno austriaco señala que la concesión de la viñeta anual gratuita a las personas discapacitadas persigue el objetivo de facilitar la movilidad personal de las personas que, debido a su discapacidad, no pueden utilizar el transporte público. Además, dado que en este contexto sólo se conceden viñetas anuales, es evidente que la prestación de que se trata tiene por objeto ayudar a quienes utilizan carreteras de peaje de forma habitual y durante un plazo prolongado, y no a quienes sólo utilizan las autopistas austriacas durante un breve período de tiempo. De este modo, una persona discapacitada residente en Austria que utilice una carretera de peaje sólo ocasionalmente o durante un breve período de tiempo también tendría que comprar una viñeta de peaje.

2. Apreciación

42. La Comisión sostiene que el presente asunto debe apreciarse a la luz del artículo 12 CE, que es aplicable tanto porque el Sr. Gottwald hizo uso de su derecho a circular y residir libremente en otro Estado miembro conforme al artículo 18 CE, como porque hizo uso, en su condición de turista, de su libertad de recibir servicios al amparo del artículo 49 CE. Alega que la aplicación de una tarifa de peaje diferente en función de la residencia de personas discapacitadas que, por todo lo demás, se encuentran en situaciones idénticas constituye una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad.

43. Sin embargo, mientras que en sus alegaciones escritas la Comisión consideró que la medida nacional controvertida constituía una discriminación injustificada prohibida en virtud del artículo 12 CE, en la vista concluyó, basándose en las aclaraciones del Gobierno austriaco, que, a la vista del objetivo perseguido por la concesión de una viñeta anual gratuita, el concepto de residencia habitual y el hecho de que una persona discapacitada residente en Austria tendría que pagar también una tarifa si se encontrara en la misma situación que el Sr. Gottwald, la norma austriaca controvertida cumplía efectivamente dicho artículo.

44. En primer lugar, procede señalar que una prestación social como la controvertida es competencia plena de los Estados miembros. Por consiguiente, en lo que atañe al Derecho comunitario, corresponde en principio –por muy deseable que sea– a cada Estado miembro la decisión de adoptar o no una medida social como la controvertida, que consiste en la concesión, con determinados requisitos, de una viñeta anual gratuita a favor de las personas discapacitadas o, del mismo modo, cualquier otra medida de ese tipo como, por ejemplo, facilitar a las personas discapacitadas una viñeta gratuita con un período de validez de 10 días; los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación en el ejercicio de sus competencias en materia de política social. [10]

10 — Véanse en este contexto las sentencias de 22 de mayo de 2008, Halina Nerkowska (C-499/06, Rec. p. I-3993), apartado 23; de 26 de octubre de 2006, Tas-Hagen y Tas (C-192/05, Rec. p. I-10451), apartado 21, y de 18 de julio de 2007, Geven (C-213/05, Rec. p. I-6347), apartado 27.

45. Sin embargo, en la medida en que un Estado miembro ejerza dicha competencia, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que debe hacerlo en todo caso con observancia del Derecho comunitario, y en particular de las disposiciones del Tratado relativas a la libertad reconocida a todo ciudadano de la Unión de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, y de la prohibición fundamental de discriminación por razón de la nacionalidad. [11]

46. En las circunstancias del presente asunto, es evidente que el viaje del Sr. Gottwald a Austria no se realizó con el fin de ejercer sus derechos en el marco de la libertad de circulación de los trabajadores, por lo que no sería posible reclamar un derecho a una viñeta anual gratuita, en cuanto «ventaja social», en virtud de la igualdad de trato prescrita en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 1612/68, [12] ni podría considerarse dicha prestación con arreglo al Reglamento (CEE) nº 1408/71. [13]

47. Sin embargo, como ciudadano de la Unión, el Sr. Gottwald tiene en principio, en el ámbito de aplicación del Tratado CE, el derecho a la igualdad de trato con independencia de la nacionalidad, en la medida en que se encuentra en una situación equivalente en todo lo demás. [14]

48. En consecuencia, dado que puede ejercer ese derecho en las presentes circunstancias, la cuestión que debe determinarse en el presente asunto es, en sustancia, si limitar la concesión de una viñeta anual gratuita a las personas discapacitadas que tengan al menos su residencia habitual en el Estado miembro de que se trata constituye una discriminación prohibida por razón de la nacionalidad o, dicho de otro modo, teniendo en cuenta las circunstancias especificas del asunto, si la razón por la que a una persona en la situación del Sr. Gottwald se le deniega la concesión de dicha viñeta debe atribuirse a la nacionalidad o está, en cambio, relacionada con otro factor objetivo independiente de la nacionalidad. [15]

49. Por consiguiente, analizaré más detenidamente, en primer lugar, si la situación del litigio principal ha de examinarse, como ha sugerido el órgano jurisdiccional remitente, en relación con la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad establecida en el artículo 12 CE; en segundo lugar si, en tal caso, la norma controvertida puede constituir en principio una discriminación con arreglo a

11 — Véanse, en este sentido, por ejemplo, las sentencias Halina Nerkowska, citada en la nota 10, apartado 24; Tas-Hagen y Tas, citada en la nota 10, apartado 22, y de 29 de abril de 2004, Pusa (C-224/02, Rec. p. I-5763), apartado 22.

12 — Reglamento del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77).

13 — Reglamento del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada (DO L 149, p. 2; EE 05/01, p. 98).

14 — Véanse, en particular, las sentencias de 2 de octubre de 2003, García Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613), apartado 23, y Grzelczyk, citada en la nota 7, apartado 31.

15 — Por consiguiente, es evidente que el presente asunto no versa en realidad sobre una discriminación por razón de discapacidad, sino sobre una posible discriminación (indirecta) por razón de la nacionalidad.

dicho artículo, y, por último, si la diferencia de trato que podría constituir una discriminación se basa, no obstante, en consideraciones objetivas independientes de la nacionalidad.

50. En primer lugar, en cuanto a la aplicabilidad del artículo 12 CE en el presente asunto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia un ciudadano de la Unión puede en principio invocar el derecho a la igualdad de trato con independencia de la nacionalidad, consagrada en dicha disposición, en todas las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho comunitario. [16]

51. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende también que dichas situaciones abarcan las relativas al ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado y las relativas al ejercicio de la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros reconocida en el artículo 18 CE. [17]

52. En lo que respecta al presente asunto, considero que basta señalar que al viajar a otro Estado miembro para pasar unas vacaciones, es evidente que el Sr. Gottwald ejerció su derecho, como ciudadano de la Unión, a circular y residir libremente en los Estados miembros con arreglo al artículo 18 CE. Sólo por este motivo, la situación controvertida en el litigio principal no es meramente interna, sino que está comprendida en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho comunitario en el que es aplicable el artículo 12 CE.

53. Sin embargo, estoy de acuerdo con la Comisión en que la situación de que se trata está regulada también por el Derecho comunitario debido al hecho de que, al haber viajado a Austria como turista para pasar unas vacaciones en ese país, el Sr. Gottwald debe ser considerado como un destinatario de servicios y, en consecuencia, como tal, puede invocar el artículo 12 CE en relación con el artículo 49 CE relativo a la libre prestación de servicios. [18]

54. Por lo tanto, hay que examinar si una medida social como la controvertida cumple los requisitos del artículo 12 CE en la medida en que sólo pueden acogerse a ella las

16 — Véanse en este sentido, por ejemplo, las sentencias de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz (C-274/96, Rec. p. I-7637); García Avello, citada en la nota 14, apartado 23, y Bidar, citada en la nota 8, apartado 32.

17 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de diciembre de 2008, Zablocka-Weyhermüller (C-221/07, Rec. p. I-9029), apartado 29; García Avello, citada en la nota 14, apartado 24, Bidar, citada en la nota 8, apartado 33, y de 12 de julio de 2005, Schempp (C-403/03, Rec. p. I-6421), apartado 18.

18 — Véanse, en este sentido, las sentencias Cowan, citada en la nota 3, apartado 15; Bickel y Franz, citada en la nota 16, apartado 15, y de 16 de enero de 2003, Comisión/Italia (C-388/01, Rec. p. I-721), apartado 12. Sin embargo, a mi juicio, el presente asunto debe examinarse, con arreglo a la cuestión prejudicial planteada, en relación con la prohibición general de discriminación establecida en el artículo 12 CE y no con la expresión específica dada a dicha prohibición en el artículo 49 CE respecto de la libre prestación de servicios, en la medida en que cabe sostener que, más que el propio servicio, la utilización de carreteras de peaje constituye un medio para el disfrute de la recepción de servicios perseguida en última instancia en las circunstancias del presente asunto. Dicho de otro modo, la posible discriminación reprochada parece ser un tanto accesoria al disfrute de servicios correspondiente. Sin embargo, en cualquier caso, la apreciación de la medida controvertida que se realiza a continuación es aplicable también, *mutatis mutandis*, a la prohibición específica de discriminación establecida en el artículo 49 CE.

personas discapacitadas que tengan su domicilio o residencia habitual en el Estado miembro de que se trata y, en consecuencia, no se concede a las personas en la situación del Sr. Gottwald.

55. A este respecto, procede recordar, que, según jurisprudencia reiterada, el artículo 12 CE prohíbe no sólo las discriminaciones manifiestas, basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado. [19]

56. Ello es aplicable tanto al requisito del domicilio como al requisito de residencia habitual establecidos en el artículo de 13, apartado 2, de la Bundesstraßen-Mautgesetz, por cuanto dichos requisitos implican el riesgo de producir efectos principalmente en perjuicio de los nacionales de otros Estados miembros. [20]

57. Por consiguiente, ha de concluirse que la disposición nacional controvertida en el litigio principal puede, en efecto, constituir una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad en el sentido del artículo 12 CE.

58. Sin embargo, esta afirmación no basta para concluir que dicha disposición es incompatible con el artículo 12 CE. No sería incompatible si la disposición estuviera justificada por circunstancias objetivas, es decir, en particular, si puede acreditarse que se basa en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por las disposiciones nacionales. [21]

59. En mi opinión, no cabe afirmar que la norma nacional relativa a la concesión de una viñeta gratuita, en la medida en que establece como requisito el domicilio o residencia habitual y habida cuenta de la naturaleza y la finalidad de dicha medida social, es objetivamente justificable y proporcionada. En este contexto, procede señalar lo siguiente.

60. En primer lugar, ha de recordarse que el Tribunal de Justicia ha reconocido, con respecto a diferentes ventajas y prestaciones sociales, que puede ser legítimo asegurar que existe una cierta vinculación entre el destina-

19 — Véanse, en este sentido, por ejemplo, las sentencias de 10 de febrero de 1994, Mund & Fester (C-398/92, Rec. p. I-467), apartado 14, y Comisión/Italia, citada en la nota 18, apartado 13.

20 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de enero de 1997, Pastoors y Trans-Cap (C-29/95, Rec. p. I-285), apartado 17; de 29 de abril de 1999, Ciola (C-224/97, Rec. p. I-2517), apartado 14, y de 23 de marzo de 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703), apartado 65.

21 — Véanse, en este sentido, por ejemplo, las sentencias Mund & Fester, citada en la nota 19, apartado 17; Bidar, citada en la nota 8, apartado 54; Bickel y Franz, citada en la nota 16, apartado 27, y de 15 de septiembre de 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec. p. I-8275), apartado 29.

tario de una prestación o ventaja social y el Estado miembro afectado, como –en función de las circunstancias y del tipo de ventaja de que se trate– un vínculo real entre la persona y el mercado de trabajo del Estado miembro afectado, una conexión con su sociedad o, más específicamente, un cierto grado de integración en la sociedad del Estado miembro afectado. [22]

61. En segundo lugar, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la residencia puede constituir, en principio, un criterio capaz de demostrar que existe dicha vinculación. De nuevo, la cuestión de si dicho vínculo es legítimo a efectos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en el apartado anterior dependerá, entre otros factores, de la prestación o ventaja de que se trate, y en particular de si el requisito de residencia en su forma específica, por ejemplo, un requisito de residencia durante un período determinado, se ajusta al Derecho comunitario y, más concretamente, es proporcionado. [23]

62. Desde esta perspectiva, en cuanto a la justificación y proporcionalidad de los requisitos relativos a la residencia vinculados a la medida social controvertida en el presente asunto, ha de recordarse que dicha medida consiste en conceder una viñeta anual gratuita a personas con un determinado grado de discapacidad, es decir, según la disposición nacional controvertida, a personas en cuya tarjeta de discapacidad consta que padecen una dificultad grave y permanente para caminar, que no pueden utilizar medios de transporte públicos por un perjuicio permanente para la salud o que son invidentes.

63. No se discute que esa medida persigue ayudar a las personas discapacitadas apoyando su movilidad e integración social con carácter anual, lo cual se ajusta a la naturaleza de dicha medida.

64. A este respecto, en primer lugar, considero que es conforme a la naturaleza de dicha medida, que trata de apoyar la movilidad de las personas discapacitadas eximiéndolas, con sujeción a determinados requisitos, de la obligación de pago por el uso de las carreteras de peaje en su territorio, determinar el

22 — Véanse, en este sentido, por ejemplo, las sentencias de 11 de septiembre de 2007, Hendrix (C-287/05, Rec. p. I-6909), apartado 55; Tas-Hagen y Tas, citada en la nota 10, apartados 34 y 35; Halina Nerkowska, citada en la nota 10, apartado 37; Collins, citada en la nota 20, apartado 67, y Bidar, citada en la nota 8, apartado 54.

23 — Véanse, en este contexto, por ejemplo, las sentencias Bidar, citada en la nota 8, apartado 59; de 18 de noviembre de 2008, Förster (C-158/07, Rec. p. I-8507), apartados 50 y 58, y Halina Nerkowska, citada en la nota 10, apartados 39 y 41.

derecho a esa exención en función de la residencia, entre otros criterios, de modo que se pueda demostrar una cierta vinculación con el territorio del Estado miembro de que se trata y su sociedad.

65. En segundo lugar, procede señalar, como se aclaró en la vista, que la residencia en su acepción usual no se considera el único vínculo de conexión con el Estado miembro que facultaría a las personas discapacitadas a solicitar una viñeta anual gratuita. Según el concepto de residencia habitual aplicable en virtud de la legislación nacional pertinente, también puede demostrarse un vínculo suficiente mediante otros factores que acrediten una vinculación permanente o habitual con el territorio de Estado miembro de que se trata, por ejemplo, mediante el desempeño de una profesión o también mediante actividades privadas habituales en Austria.

66. En este contexto, es cierto que no se desprende de los requisitos establecidos en el artículo 13, apartado 2, de la Bundesstraßen-Mautgesetz que la concesión de una viñeta gratuita se supedite al período o a la frecuencia de uso de las carreteras de peaje por el solicitante, y que, como el Sr. Gottwald ha señalado sin que este extremo haya sido rebatido, al parecer no se realizan verificaciones a este respecto en relación con las personas que poseen dicha viñeta. Por consiguiente, no me convence la alegación, formulada por el Gobierno austriaco, de que una persona discapacitada que tiene su domicilio o residencia habitual en Austria y que de hecho utiliza las carreteras de peaje sólo ocasionalmente o durante un breve período de tiempo tendría también que pagar una viñeta en cualquier caso.

67. Sin embargo, en primer lugar, ello no cuestiona en sí mismo que, como el Gobierno austriaco ha señalado, la medida social controvertida tiene por objeto apoyar a las personas discapacitadas que necesitan utilizar carreteras de peaje con relativa regularidad.

68. En segundo lugar, no es menos cierto que, en cualquier caso, dicha medida consiste en la concesión de una viñeta *anual* gratuita. A mi juicio, parece objetivamente justificado y, dada la amplia facultad discrecional que poseen los Estados miembros en las prestaciones sociales que son de su competencia, [24] no desproporcionado supeditar el derecho a dicha viñeta a la existencia cuando menos de un determinado vínculo estable, acreditado

24 — Véase, en este sentido, por ejemplo, la sentencia Tas-Hagen y Tas, citada en la nota 10, apartado 36; véase asimismo el punto 44 *supra*.

mediante la residencia habitual, entre el destinatario de la viñeta anual y el Estado miembro en el que se encuentran las carreteras de peaje correspondientes. [25]

69. En consecuencia, la concesión de una viñeta anual gratuita a las personas discapacitadas a condición de que tengan su domicilio o residencia habitual en el Estado miembro de que se trata no es, a mi juicio, contraria a la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad establecida en el artículo 12 CE, sin que sea necesario examinar también en el presente asunto si, en el caso de personas que no tengan su domicilio o residencia habitual en Austria, las dificultades de verificar el grado de discapacidad requerido, al no poseer una tarjeta de discapacidad austriaca, podrían justificar la denegación de esta prestación.

70. Por último, en cualquier caso, por lo que se refiere a las circunstancias concretas del presente asunto, ha de tenerse presente que sólo quienes se encuentran en la misma situación puedan reclamar el mismo trato jurídico, con independencia de su nacionalidad. [26]

71. Desde este punto de vista, procede declarar que una persona discapacitada como el Sr. Gottwald, que viaja al Estado miembro de que se trata exclusivamente para pasar unas vacaciones y que en consecuencia sólo tiene una vinculación meramente temporal con dicho Estado miembro, se encuentra, a efectos de la concesión de una prestación social como la entrega de una viñeta anual gratuita, destinada a apoyar la movilidad y la integración social de las personas discapacitadas con carácter anual, en una situación objetivamente distinta de la de una persona discapacitada que tiene su domicilio o, en cualquier caso, su residencia habitual en el territorio de dicho Estado miembro y para la que la utilización de las carreteras de peaje puede tener, en consecuencia, un significado sustancialmente diferente para su movilidad e integración social en dicho Estado miembro.

72. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 12 CE, en relación con el artículo 18 CE, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma nacional como la controvertida en el litigio principal, destinada a apoyar la movilidad y la integración social de las personas discapacitadas con carácter anual, que establece que la viñeta anual de un vehículo de motor para utilizar carreteras federales de peaje se facilite gratuitamente sólo a las personas con una discapacidad determinada y que tengan su domicilio o residencia habitual en el territorio del Estado miembro de que se trata, incluidas por tanto las personas discapacitadas que desempeñan una profesión habitual o una actividad privada en dicho Estado miembro.

25 — Es evidente que la justificación y la proporcionalidad de los requisitos de domicilio o residencia habitual tendrían que apreciarse de un modo diferente si tuvieran que concederse viñetas a corto plazo supeditadas a dichos requisitos.

26 — Véanse, en este contexto, la sentencia de 8 de julio de 2004, Gaumain-Cerri y Barth (C-502/01 y C-31/02, Rec. p. I-6483), apartados 34 y 35, y el punto 47 *supra* (y la jurisprudencia citada).

## V. Conclusión

73. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada:

«El artículo 12 CE, en relación con el artículo 18 CE, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma nacional como la controvertida en el litigio principal, destinada a apoyar la movilidad y la integración social de las personas discapacitadas con carácter anual, que establece que la viñeta anual de un vehículo de motor para utilizar carreteras federales de peaje se facilite gratuitamente sólo a las personas con una discapacidad determinada y que tengan su domicilio o residencia habitual en el territorio del Estado miembro de que se trata, incluidas por tanto las personas discapacitadas que desempeñan una profesión habitual o una actividad privada en dicho Estado miembro.»