CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 8 de octubre de 2002 [1]

I. Introducción

1. La presente cuestión prejudicial hace referencia a la imposición de tasas aeroportuarias de distinto importe a los vuelos nacionales e internacionales en Grecia. Se cuestiona su compatibilidad con el Reglamento (CEE) nº 2408/92 [2] y con los artículos 18 CE y 49 CE.

II. Marco jurídico

1. *Reglamento nº 2408/92*

2. El Reglamento nº 2408/92, adoptado sobre la base del artículo 80 CE, apartado 2, forma parte del llamado «tercer paquete» de medidas adoptadas para establecer progresivamente una política de transporte aéreo para el mercado interior (véase el primer considerando). En concreto, prevé el libre acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas intracomunitarias (véase el artículo 1).

3. El artículo 3, apartado 1, del Reglamento dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Reglamento, el Estado o Estados miembros interesados autorizarán a las compañías aéreas comunitarias el ejercicio de derechos de tráfico en las rutas intracomunitarias.»

2. *Normativa griega*

4. La Ley nº 2065/1992 [3] establece en su artículo 40, cuyo apartado 7 fue añadido

1 — Lengua original: alemán.

2 — Reglamento del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias (DO L 240, p. 8).

3 — FEK (Diario Oficial del Gobierno griego) A' 113.

en virtud del artículo 27, apartado 2 B, de la Ley nº 2668/1998: [4]

«7. Cada pasajero de más de doce años que parta de un aeropuerto griego (de titularidad estatal, local o privada) con destino nacional o internacional estará obligado al pago de una tasa para el desarrollo y modernización de aeropuertos. A estos efectos deberá distinguirse entre:

a) los pasajeros cuyo destino final esté a más de 100 km y a menos de 750 km de su aeropuerto de partida, que deberán pagar una tasa en dracmas equivalente a 10 ECU;

b) los pasajeros cuyo destino final esté a más de 750 km de su aeropuerto de partida, que deberán pagar una tasa de 20 ECU.»

4 — FEK A' 282.

III. Hechos que originaron el litigio

5. Por un vuelo de Iraklion a Marsella el 10 de agosto de 1998, el demandante en el litigio principal abonó una tasa para el desarrollo y modernización de aeropuertos de 6.900 GRD (alrededor de 20 euros). Exige al Estado Helénico la devolución de la mitad del importe indicado.

6. El órgano jurisdiccional remitente considera que los pasajeros no reciben ninguna contraprestación por la exacción abonada. Se trata más bien de un impuesto que es recaudado por las compañías aéreas y transferido por éstas al Banco Central de Grecia. Se destina a la realización de obras de construcción y la adquisición de bienes de equipo para aeropuertos y para su modernización.

7. El órgano jurisdiccional remitente señala que la tasa de doble importe afecta fundamentalmente a los vuelos internacionales. Ningún vuelo en el interior del país cubre una distancia superior a 750 km, mientras que solamente un vuelo internacional, el que une Corfú y Roma, queda por debajo del umbral de 750 km.

8. La resolución de remisión desestima también los argumentos expuestos por el Gobierno griego según los cuales el importe

de la tasa es mínimo y que, además, ésta está justificada porque los pasajeros de vuelos internacionales reciben servicios de mayor duración y alcance, puesto que no existe una contraprestación concreta, sino que con la imposición de la tasa se pretende más bien satisfacer una finalidad pública.

9. De la resolución de remisión se desprende que el demandante en el litigio principal considera que la normativa griega constituye una vulneración del artículo 18 CE, según el cual todo ciudadano tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, y del artículo 49 CE, que prohíbe todas las restricciones a la libre circulación de servicios, dado que mediante dicha normativa se crea una discriminación encubierta de los vuelos internacionales y por tanto también de los intracomunitarios. Por otro lado, el demandante alega que la normativa controvertida infringe las disposiciones del Reglamento nº 2408/92, cuyo artículo 3 establece la libertad general de acceso al tráfico intracomunitario, al que pertenece también el tráfico interior de un Estado miembro, a favor de las compañías aéreas comunitarias. Entre otras, se remite a la sentencia Comisión/Francia. [5] Por último, alega que se ha violado la prohibición de discriminación.

5 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 5 de octubre de 1994, Comisión/Francia (C-381/93, Rec. p. I-5145).

IV. La cuestión prejudicial

10. En este contexto, el órgano jurisdiccional nacional planteó la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse los artículos 8 A (actualmente artículo 18 CE, tras su modificación) y 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación) y el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92 del Consejo en el sentido de que prohíben a un Estado miembro imponer una carga fiscal diferenciada a los vuelos nacionales y a los intracomunitarios, cuyo resultado directo es que los vuelos intracomunitarios se ven sometidos a una tasa cuyo importe es el doble del que grava los vuelos interiores del Estados miembro?»

V. Alegaciones de las partes

11. Mediante escrito registrado en el Tribunal de Justicia el 5 de julio de 2001, el demandante en el litigio principal presentó sus observaciones. Sin embargo, el plazo fijado para ello había prescrito ya el 29 de junio y el procedimiento escrito había finalizado el 3 de julio. Por ello, no han podido tomarse en consideración dichas observaciones.

1. *El Gobierno griego*

12. En primer lugar, el Gobierno griego señala que el 65 % de los ingresos obtenidos mediante la tasa se destinan a la construcción y modernización del aeropuerto en que se ha recaudado. El 35 % restante permanece a disposición del Gobierno para poder sufragar los costes de las obras acometidas en cualquier otro aeropuerto griego.

13. El Gobierno griego no profundiza en las cuestiones jurídicas planteadas en la resolución de remisión. Alega tan sólo que la normativa legal controvertida se modificó mediante el artículo 16 de la Ley nº 2892/2001, que entró en vigor el 1 de marzo de 2001, de forma que a partir de entonces se impone una tasa única para todos los vuelos de 12 euros para el desarrollo y modernización de los aeropuertos.

2. *El Gobierno italiano*

14. El Gobierno italiano considera que la legislación griega es compatible con el Derecho comunitario. Considera que, de hecho, se gravan con una tasa de doble importe tanto los vuelos internacionales como los nacionales. La diferencia de trato se basa en la aplicación del criterio neutral de la distancia y no de la naturaleza del vuelo ni de la nacionalidad de la compañía aérea o de los pasajeros.

15. En su opinión, la medida no vulnera el artículo 18 CE puesto que no restringe la libertad de circulación ni el derecho de residencia. Ello sería así en todo caso si la tasa fuera de un importe disuasorio o discriminara a los ciudadanos de otros Estados miembros, lo que no es el caso.

16. Según el Gobierno italiano, tampoco puede afirmarse que exista una vulneración de la libre prestación de servicios. La diferencia de trato se basa en la aplicación de un criterio neutral, el de la distancia, y no contiene discriminación encubierta alguna. La tasa influye únicamente en el precio de los servicios aéreos que se prestan en los trayectos internacionales, lo cual no entorpece, sin embargo, la libre competencia ni la libre prestación de servicios de las compañías aéreas nacionales e internacionales.

17. Continúa afirmando que la normativa tampoco es incompatible con el artículo 3 del Reglamento nº 2408/92. No hay indicios que permitan deducir que el pago de la tasa sea un requisito para obtener la autorización para ofrecer servicios aéreos en trayectos intracomunitarios con origen en Grecia.

3. *La Comisión*

18. La Comisión señala que el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92 introdujo la libre prestación de servicios en el transporte aéreo. En consecuencia, según la jurisprudencia está prohibida cualquier medida nacional que dificulte más la prestación de servicios entre Estados miembros que la prestación de servicios puramente interna en un Estado miembro.[6] La normativa tributaria controvertida tiene como consecuencia que los vuelos intracomunitarios soporten una carga de 20 euros, mientras que ésta es sólo de 10 euros en los nacionales, lo que dificulta la prestación de servicios internacionales.

19. La Comisión tampoco considera que la restricción de la libre prestación de servicios esté justificada. El diferente alcance de los servicios que han de prestarse en los distintos vuelos sólo se cita en un documento de las autoridades de aviación civil (YPA). En éste se menciona que el número de pasajeros facturados por hora en vuelos nacionales es mayor que el correspondiente a los vuelos transfronterizos. No obstante, la Comisión no cree que dicha afirmación sea convincente, puesto que, como demuestra mediante el ejemplo del aeropuerto de Atenas, el número de pasajeros facturados varía en función de la terminal de facturación y no en función del destino nacional o internacional del vuelo.

6 — La Comisión se apoya en la sentencia Comisión/Francia (citada en la nota 5 *supra*).

20. Además, según la Comisión no existe ninguna contraprestación directa por el pago de la tasa. Del artículo 14 del convenio sobre el desarrollo del aeropuerto de Spáta se desprende que las tasas se destinan a cubrir los costes de la construcción y mantenimiento del aeropuerto en general.

21. En su opinión, el diferente importe de la tasa tampoco está justificado por el compromiso contraído por el Gobierno griego con la sociedad concesionaria del aeropuerto de Spáta de no modificar la normativa fiscal de cualquier modo que limite los medios a disposición de la sociedad aeropuertuaria. En primer lugar, este objetivo puede lograrse mediante la imposición de una tasa no discriminatoria y, en segundo lugar, un acuerdo de esta naturaleza no puede modificar las obligaciones derivadas del Derecho comunitario.

VI. Apreciación

1. *Interpretación del artículo 49 CE y del artículo 3 del Reglamento nº 2408/92 — Libre prestación de servicios*

a) Restricción de la libre prestación de servicios

22. El Reglamento nº 2408/92 tiene la finalidad de definir en el sector del trans-

porte aéreo las condiciones de aplicación del principio de libre prestación de servicios.[7] Debe interpretarse a la luz del artículo 49 CE y de la interpretación que de éste hace la jurisprudencia.[8]

23. Según la jurisprudencia, el artículo 49 se opone a la aplicación de toda normativa nacional que, sin justificación objetiva, obstaculice a un prestador de servicios la posibilidad de ejercer efectivamente esta libertad. También se opone a la aplicación de toda normativa nacional que dificulte más la prestación de servicios entre Estados miembros que la prestación de servicios puramente interna en un Estado miembro.[9] Nos hallamos ante una restricción de este tipo, por ejemplo, cuando las prestaciones transfronterizas son más onerosas que las prestaciones nacionales comparables.[10]

24. La normativa griega controvertida, que entre tanto ha sido derogada, exigía a los vuelos que cubren una distancia entre 100 y 750 km una tasa de 10 euros, y a los vuelos que cubren una distancia superior a 750 km una tasa de 20 euros. Según señala el órgano jurisdiccional remitente, todos los trayectos nacionales se hallan dentro de la primera categoría y todos los trayectos intracomunitarios, con excepción del trayecto Corfú-Roma, en la segunda. El importe de la tasa impuesta para prestaciones equivalentes en el interior del país constituye la mitad del de la tasa exigida para los vuelos intracomunitarios. Por consiguiente, cabe declarar que de la normativa griega controvertida se deriva una restricción a la libre prestación de servicios en el transporte aéreo garantizada en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92 y en el artículo 49 CE.

25. Únicamente con carácter complementario cabe señalar que en virtud de la jurisprudencia antes mencionada, y en contra de la postura que el Gobierno italiano ha defendido en este procedimiento, es irrelevante que la medida constituya una discriminación por razón de la nacionalidad. Basta con que se encarezcan las prestaciones intracomunitarias frente a las prestaciones puramente nacionales comparables. El artículo 49 CE establece una prohibición de restricción y no una mera prohibición de discriminación.

b) Justificación de la restricción

26. A continuación debe examinarse si la acreditada restricción de la libre prestación

7 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de enero de 2001, Italia/Comisión (C-361/98, Rec. p. I-385), apartado 32. Véase asimismo el detallado razonamiento sobre esta afirmación incluido en las conclusiones que presenté el 6 de marzo de 2001 en el asunto en el que recayó la sentencia de 26 de junio de 2001, Comisión/Portugal (C-70/99, Rec. pp. I-4845, I-4847), puntos 27 a 41.

8 — Sentencia de 26 de junio de 2001, Comisión/Portugal, citada en la nota 7 *supra*, apartado 22.

9 — Sentencias de 5 de octubre de 1994, Comisión/Francia (citada en la nota 5 *supra*), apartados 16 y ss., y de 26 de junio de 2001, Comisión/Portugal (citada en la nota 7 *supra*), apartado 27.

10 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Alemania (205/84, Rec. p. 3755), apartado 28, y de 26 de junio de 2001, Comisión/Portugal (citada en la nota 7 *supra*), apartado 28.

de servicios está eventualmente justificada. La libre prestación de servicios, como principio fundamental del Tratado, sólo puede limitarse mediante normas justificadas por razones imperiosas de interés general y que se apliquen a cualquier persona o empresa que ejerza una actividad en el Estado de destino. Además, la norma nacional en cuestión sólo estará justificada cuando sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no vaya más allá de lo que es necesario para alcanzar dicho objetivo. [11]

27. No hay indicios que permitan concluir que las disposiciones griegas suponen una discriminación del prestador de servicios por razón de su nacionalidad. La diferencia de trato se establece únicamente en función de la distancia del trayecto. De este modo, se reúne el primer requisito antes descrito relativo a la restricción aplicable a cualquier persona o empresa.

28. No obstante, cabe plantearse en qué medida está justificada la restricción por razones de interés general.

29. El Gobierno griego indica que los importes recaudados mediante la tasa se destinan a la construcción y modernización de los aeropuertos. Dos tercios de las tasas recaudadas se asignan a los aeropuertos donde se han recaudado, y el tercio restante se reserva al Gobierno para que los distribuya entre el resto de los aeropuertos griegos. Sin embargo, como señala acertadamente la Comisión, los objetivos de política económica no constituyen razones de orden público en el sentido del artículo 46 CE que justifiquen una diferencia de trato entre las prestaciones nacionales y las transfronterizas. [12] La modernización y construcción de los aeropuertos griegos pueden financiarse igualmente mediante unos ingresos fiscales que otorguen el mismo trato a los vuelos nacionales e intracomunitarios.

30. La Comisión cita, como posible causa de justificación, la afirmación del YPA según la cual el número de pasajeros facturados por hora en vuelos nacionales es mayor al correspondiente a los vuelos transfronterizos.

31. A este respecto, debe señalarse en primer lugar que los hechos sobre los que se basa esta afirmación no son pacíficos. En cualquier caso, la Comisión cuestiona la conclusión del YPA y opina que el número

11 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663), apartado 32; de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, Rec. p. I-4165), apartado 37; de 28 de marzo de 1996, Guiot (C-272/94, Rec. p. I-1905), apartados 11 y 13; de 1 de febrero de 2001, Mac Quen y otros (C-108/96, Rec. p. I-837), apartado 26, y de 20 de febrero de 2001, Analir y otros (C-205/99, Rec. p. I-1271), apartados 21 y 25.

12 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de julio de 1991, Collectieve Antennenvoorziening Gouda, denominada «Mediawet» (C-288/89, Rec. p. I-4007), apartado 11.

de pasajeros facturados no depende del tipo de vuelo o de la distancia cubierta por éste, sino de la terminal de facturación. De cualquier modo, ni la resolución de remisión ni las observaciones de los Gobiernos que intervienen y de la Comisión contienen indicios suficientes para deducir una justificación. El Gobierno griego no ha aportado más cifras o elementos de hecho que justifiquen la imposición de una tasa de diferente importe en función de la distancia cubierta por los vuelos.

32. Cabe indicar, por el contrario, que el pasajero no recibe contraprestación directa alguna por la tasa que ha abonado. Dicha tasa contribuye más bien a la construcción general y modernización de los aeropuertos griegos. El órgano jurisdiccional remitente señala, en este sentido, que se trata de un impuesto de naturaleza no retributiva.

33. Respecto al compromiso contraído por el Gobierno griego con la sociedad concesionaria del aeropuerto de Spáta podemos remitirnos a lo declarado anteriormente: las consideraciones de política económica no pueden justificar una diferencia en el importe de las tasas.

34. Puede retenerse, como resultado parcial, que la normativa griega controvertida no es compatible con el principio de libre prestación de servicios en el sentido del artículo 49 CE y del artículo 3, apartado 1, del Reglamento nº 2408/92.

2. *Interpretación del artículo 18 CE — Libre circulación de los ciudadanos de la Unión*

35. Por lo demás, el órgano jurisdiccional remitente plantea la cuestión de si el artículo 18 CE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la normativa griega controvertida.

36. Esta cuestión podría considerarse obsoleta a la luz de la jurisprudencia sobre la relación del artículo 18 CE con otras disposiciones del Tratado contra la discriminación. En la sentencia Skanavi y Chryssanthakopoulos, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 18 CE, que enuncia de manera general el derecho de todo ciudadano de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, tiene una expresión específica en el artículo 43 CE. En la medida en que el asunto se halla comprendido en el ámbito de una disposición especial del Tratado no es necesario pronunciarse sobre la interpretación del artículo 18 CE. [13] Dado que en el asunto principal, como ya se ha expuesto, se halla comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 49 CE, no es necesario pronunciarse sobre el artículo 18 CE.

13 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de febrero de 1996 (C-193/94, Rec. p. I-929), apartado 22. En el mismo sentido, las conclusiones del Abogado General Sr. Tizzano presentadas el 25 de abril de 2002 en el asunto C-100/01 (Ministre de l'Intérieur/Oteiza Olazábal, sentencia de 26 de noviembre de 2002, Rec. p. I-10981), punto 18, respecto a la relación entre los artículos 18 CE y 39 CE.

37. Únicamente con carácter subsidiario, en el caso de que el Tribunal de Justicia decida no seguir esta argumentación sistemática, debe señalarse que en el presente asunto resulta muy dudoso en qué medida es aplicable el artículo 18 CE. Si se interpreta literalmente esta disposición y se entiende como el derecho a circular y residir libremente en el territorio de un Estado miembro, parece dudoso que la medida de que se trata en el presente asunto se halle comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 18 CE. La normativa fiscal no afecta a la residencia en Grecia ni al derecho a circular libremente en el territorio de dicho Estado miembro.

38. En todo caso, podría aplicarse el artículo 18 CE si se entiende que esta disposición reconoce el derecho de circular y residir libremente en todo el territorio de la Unión, por tanto también entre los Estados miembros. [14] A este respecto debe señalarse, en primer lugar, que la normativa fiscal controvertida no excluye el derecho a cruzar la frontera hacia otro Estado miembro. Además, continúa existiendo la posibilidad de salir de Grecia por un medio distinto al avión. Sin embargo, no puede aceptarse que el artículo 18 CE reconozca un derecho ilimitado a circular de un Estado miembro a otro con un medio de transporte determinado.

39. Aun haciendo abstracción del tipo de transporte en cuestión, debe observarse que el ejercicio de la libertad de circulación entre los Estados miembros se ve dificultado en todo caso cuando sólo es posible ejercerlo previo pago de una tasa cuyo importe es el doble que en el caso de que se ejerza la libre circulación en el interior de Grecia. No obstante, el importe de la tasa exigida, 20 euros, parece una cantidad insignificante en comparación con el precio del billete de avión correspondiente. No dificulta el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 18 CE de tal forma que pueda justificarse que existe una vulneración del derecho a la libre circulación.

40. Sin embargo, contra una eventual incompatibilidad de la norma fiscal con el artículo 18 CE se opone, sobre todo, la siguiente consideración: la norma es una manifestación específica de la prohibición general de discriminación contenida en el artículo 12 CE. [15] Pero la norma fiscal controvertida en el presente asunto no establece distinción alguna en función de la nacionalidad del pasajero ni de la empresa de transporte. El único criterio aplicable es el de la distancia cubierta por el vuelo. La tasa se impone a todo vuelo superior a 750 km, sin distinción. Se trata de un criterio objetivo cuya aplicación no conlleva discriminación alguna. En consecuencia, debemos mantener la afirmación de que el artículo 18 CE no se opone a la aplicación de la norma fiscal controvertida.

14 — En este sentido, el Abogado General Sr. La Pergola en sus conclusiones presentadas el 1 de julio de 1997 en el asunto C-85/96 (Martínez Sala, Rec. 1998, pp. I-2691, I-2694), punto 18.

15 — Sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec. p. I-2691), apartados 62 y 63, y de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193), apartados 30 a 32.

VII. Conclusión

41. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie en los siguientes términos:

«Los artículos 59 del Tratado CE (actualmente artículo 49 CE, tras su modificación) y 3, apartado 1, del Reglamento (CEE) nº 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una norma nacional que impone una carga fiscal diferenciada a los vuelos nacionales y a los intracomunitarios, cuyo resultado directo es que los vuelos intracomunitarios se ven sometidos a una tasa cuyo importe es el doble del que grava los vuelos interiores del Estados miembro.»