



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 18 de junio de 2019*

«Incumplimiento de Estado — Artículos 18 TFUE, 34 TFUE, 56 TFUE y 92 TFUE — Normativa de un Estado miembro que establece una tasa por uso de las infraestructuras para los turismos — Situación en la que los propietarios de los vehículos matriculados en dicho Estado miembro disfrutaban de una desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor por un importe correspondiente al de dicha tasa»

En el asunto C-591/17,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 259 TFUE, el 12 de octubre de 2017,

República de Austria, representada por el Sr. G. Hesse y las Sras. J. Schmoll y C. Drexel, en calidad de agentes,

parte demandante,

apoyada por:

Reino de los Países Bajos, representado por los Sres. J. Langer y J.M. Hoogveld y la Sra. M.K. Bulterman, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

contra

República Federal de Alemania, representada por el Sr. T. Henze y la Sra. S. Eisenberg, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. C. Hillgruber, Rechtsanwalt,

parte demandada,

apoyada por:

Reino de Dinamarca, representado por el Sr. J. Nymann-Lindegren y la Sra. M. Wolff, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan y C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, M. Ilešić, J. Malenovský, C.G. Fernlund, P.G. Xuereb y N. Piçarra y la Sra. L.S. Rossi, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. K. Malacek, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 11 de diciembre de 2018;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de febrero de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la República de Austria solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al introducir la tasa por uso de las infraestructuras para los turismos mediante la Infrastrukturabgabegesetz (Ley de Tasas por el Uso de Infraestructuras), de 8 de junio de 2015 (BGBl. I, p. 904), en su versión resultante del artículo 1 de la Ley de 18 de mayo de 2017 (BGBl. I, p. 1218) (en lo sucesivo, «InfrAG»), y al establecer una desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor correspondiente, como mínimo, al importe de dicha tasa para los propietarios de vehículos matriculados en Alemania, introducida en la Kraftfahrzeugsteuergesetz (Ley del Impuesto de Circulación sobre Vehículos de Motor), de 26 de septiembre de 2002 (BGBl. I, p. 3818; en lo sucesivo, «KraftStG»), mediante la Zweites Verkehrsteuergesetz (Segunda Ley de Reforma del Impuesto de Circulación), de 8 de junio de 2015 (BGBl. I, p. 901), modificada por última vez por la Gesetz zur Änderung des Zweiten Verkehrsteueränderungsgesetzes (Ley por la que se Modifica la Segunda Ley de Reforma del Impuesto de Circulación), de 6 de junio de 2017 (BGBl. I, p. 1493) (en lo sucesivo, conjuntamente, «medidas nacionales controvertidas»), la República Federal de Alemania ha infringido los artículos 18 TFUE, 34 TFUE, 56 TFUE y 92 TFUE.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 2 A tenor del artículo 1, párrafo primero, de la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (DO 1999, L 187, p. 42), en la versión modificada por la Directiva 2011/76/CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de septiembre de 2011 (DO 2011, L 269, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 1999/62»), esta se refiere a los impuestos sobre vehículos, a los peajes y a las tasas por utilización de infraestructuras establecidos para los vehículos definidos en su artículo 2. El referido artículo 2, letra d), define el término «vehículo» a los efectos de la Directiva 1999/62 como «un vehículo de motor o conjunto de vehículos articulados, destinado o utilizado exclusivamente para el transporte de mercancías por carretera y con un peso máximo autorizado superior a 3,5 toneladas».

- 3 El artículo 7 de la Directiva 1999/62 establece lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1 *bis*, los Estados miembros podrán mantener o introducir peajes y/o tasas de usuarios en la red transeuropea de carreteras o en determinados tramos de dicha red, y en cualesquiera otros tramos adicionales de su red de autopistas que no formen parte de la red transeuropea de carreteras en las condiciones fijadas en los apartados 2, 3, 4 y 5 del presente artículo y en los artículos 7 *bis* a 7 *duodecies*. Esto se entenderá sin perjuicio del derecho de los Estados miembros, de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a aplicar peajes y/o tasas de usuarios en otras carreteras, siempre y cuando la imposición de peajes y/o tasas de usuarios en dichas carreteras no suponga discriminación alguna contra el tráfico internacional y no dé lugar a distorsiones de la competencia entre operadores.

[...]

3. Los peajes y las tasas de usuarios no supondrán discriminación alguna, directa o indirecta, por razón de la nacionalidad del transportista, del Estado miembro o del tercer país de establecimiento del transportista o de matriculación del vehículo, o del origen o destino de la operación de transporte.

[...]»

- 4 El artículo 7 *duodecies* de dicha Directiva establece lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la presente Directiva no afectará a la libertad de los Estados miembros que introduzcan un sistema de peajes o de tasas por infraestructura de conceder una compensación adecuada por esas tasas.»

Derecho alemán

InfrAG

- 5 El artículo 1 de la InfrAG establece el pago de una tasa por el uso, por parte de los turismos, de las carreteras federales (en lo sucesivo, «tasa por uso de las infraestructuras»), en el sentido del artículo 1 de la Bundesfernstraßengesetz (Ley de Carreteras Federales), en su versión publicada el 28 de junio de 2007 (BGBl. I, p. 1206), incluidas las autopistas.
- 6 Con arreglo a los artículos 3 y 7 de la InfrAG, en el caso de los vehículos matriculados en Alemania, el pago de la tasa por uso de las infraestructuras corresponde al propietario del vehículo, en forma de viñeta anual. De conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la InfrAG, el importe de la tasa se determina mediante decisión de la autoridad competente. La viñeta se considera adquirida en el momento de la matriculación.
- 7 Por lo que respecta a los vehículos matriculados en el extranjero, la obligación de pagar la tasa, que solo ha de abonarse en caso de utilización de las autopistas, recae bien sobre el propietario o bien sobre el conductor durante tal utilización y se devenga, con arreglo al artículo 5, apartado 4, de la InfrAG, cuando se circula por primera vez por una carretera sujeta a la tasa después de haber atravesado una frontera. La tasa debe pagarse mediante la compra de una viñeta. A este respecto, se puede elegir entre una viñeta de diez días, una de dos meses o una viñeta anual.

- 8 El importe de la tasa que ha de ser abonada, que es objeto del apartado 1 del anexo del artículo 8 de la InfrAG, se calcula según la cilindrada, el medio de accionamiento del motor (de encendido por chispa o de encendido por compresión) y la clase de emisión. Dicho apartado está redactado en los siguientes términos:

«La tasa por uso de las infraestructuras asciende, en el caso de

1. la viñeta de diez días para aquellos vehículos por los cuales, por una viñeta anual con arreglo al punto 3, debe abonarse una tasa por uso de las infraestructuras de
 - a) menos de 20 euros, a 2,50 euros;
 - b) menos de 40 euros, a 4 euros;
 - c) menos de 70 euros, a 8 euros;
 - d) menos de 100 euros, a 14 euros;
 - e) menos de 130 euros, a 20 euros, y
 - f) 130 euros, a 25 euros.
2. la viñeta de dos meses para aquellos vehículos por los cuales, por una viñeta anual con arreglo al punto 3, debe abonarse una tasa por uso de las infraestructuras de
 - a) menos de 20 euros, a 7 euros;
 - b) menos de 40 euros, a 11 euros;
 - c) menos de 70 euros, a 18 euros;
 - d) menos de 100 euros, a 30 euros;
 - e) menos de 130 euros, a 40 euros, y
 - f) 130 euros, a 50 euros.
3. la viñeta anual para
 - a) los vehículos en el sentido del artículo 1, apartado 1, puntos 1 a 3, con motores de émbolo alternativo y motores Wankel, por cada 100 cm³ de cilindrada o fracción de dicho volumen, cuando
 - aa) sean accionados por motores de encendido por chispa y
 - aaa) no cumplan los requisitos de las clases de emisión mencionadas en los puntos bbb) y ccc) o el cumplimiento de tales requisitos no se acredite debidamente, a 6,50 euros;
 - bbb) cumplan los requisitos de la clase de emisión Euro 4 o Euro 5, a 2 euros;
 - ccc) cumplan los requisitos de la clase de emisión Euro 6, a 1,80 euros;
 - bb) sean accionados por motores de encendido por compresión y
 - aaa) no cumplan los requisitos de las clases de emisión mencionadas en los puntos bbb) y ccc) o el cumplimiento de tales requisitos no se acredite debidamente, a 9,50 euros;
 - bbb) cumplan los requisitos de la clase de emisión Euro 4 o Euro 5, a 5 euros;
 - ccc) cumplan los requisitos de la clase de emisión Euro 6, a 4,80 euros;
 - b) los vehículos en el sentido del artículo 1, apartado 1, punto 2, por cada 200 kg de peso total autorizado o fracción de dicho peso, a 16 euros,

sin que puedan superarse en total los 130 euros.»

- 9 Si se utilizan las carreteras sujetas a la tasa sin una viñeta válida o si esta ha sido calculada por un importe demasiado bajo, la tasa se cobra *a posteriori* mediante resolución, de conformidad con el artículo 12 de la InfrAG. En tal caso debe abonarse la tasa por el importe correspondiente, como máximo, a la viñeta anual o a la diferencia entre el importe ya abonado y el de la viñeta anual.
- 10 El artículo 11 de la InfrAG dispone que se practicarán controles aleatorios para verificar el cumplimiento de la obligación de pagar la tasa. Con arreglo al artículo 11, apartado 7, de la InfrAG, las autoridades pueden cobrar, en el lugar en el que se practique el control, la tasa por el importe

correspondiente a la viñeta anual, más una fianza de importe equivalente al de la multa que corresponda conforme al artículo 14 de la InfrAG, además de los gastos de procedimiento. Por otro lado, se puede prohibir al conductor que prosiga su viaje si no paga la tasa en el lugar en el que se practique el control, pese a serle requerido el pago, y existen motivos fundados para dudar que vaya a pagar en un momento posterior, o si no presenta los documentos necesarios para el control, si no aporta la información solicitada o si no presta, total o parcialmente, la fianza que se le imponga.

- 11 Según el artículo 14 de la InfrAG, son constitutivos de infracciones administrativas sancionables con multa el impago total o parcial de la tasa, el hecho de no facilitar información o de facilitar información incorrecta y el hecho de no atender una orden de detención del vehículo con motivo de un control para verificar el cumplimiento de la obligación de pagar la tasa.

KraftStG

- 12 El artículo 9, apartado 6, de la KraftStG tiene el siguiente tenor:

«En el caso de los vehículos nacionales, el impuesto anual [de circulación sobre vehículos de motor] se reducirá (desgravación), en el caso de

- 1) los turismos, por cada 100 cm³ de cilindrada o fracción de dicho volumen,
 - a) cuando respeten los valores límite obligatorios del cuadro 2 del anexo I del Reglamento (CE) n.º 715/2007 [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos (DO 2007, L 171, p. 1),] y sean accionados por
 - aa) motores de encendido por chispa, en 2,32 euros;
 - bb) motores de encendido por compresión, en 5,32 euros;
 - b) cuando respeten los valores límite obligatorios del cuadro 1 del anexo I del Reglamento [n.º 715/2007] o de la línea B de la clase de vehículo M de los cuadros del punto 5.3.1.4 del anexo I de la Directiva 70/220/CEE [del Consejo, de 20 de marzo de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de medidas que deben adoptarse contra la contaminación del aire causada por los gases procedentes de los motores de explosión con los que están equipados los vehículos a motor (DO 1970, L 76, p. 1; EE 13/01, p. 195)], en su versión vigente hasta el 1 de enero de 2013, y sean accionados por
 - aa) motores de encendido por chispa, en 2 euros;
 - bb) motores de encendido por compresión, en 5 euros;
 - c) cuando no respeten las exigencias de las letras a) y b) y sean accionados por
 - aa) motores de encendido por chispa, en 6,50 euros;
 - bb) motores de encendido por compresión, en 9,50 euros;

sin que puedan superarse en total los 130 euros;

- 2) las autocaravanas, por cada 200 kg de peso total autorizado o fracción de dicho peso, en 16 euros, sin que puedan superarse en total los 130 euros;
- 3) los turismos y las autocaravanas con
 - a) un número de matrícula concedido para los vehículos de colección, en 130 euros;
 - b) un número de matrícula estacional concedido para cada día del período de explotación, en la parte del importe anual correspondiente con arreglo a los puntos 1 a 3, letra a).

El importe de la desgravación con arreglo a la primera frase se limita en cada caso al impuesto anual determinado de conformidad con el apartado 1, puntos 2 y 2a, y el apartado 4, punto 2, del presente artículo, y, en el caso de las matrículas estacionales, a la fracción del importe anual según el período de explotación.»

- 13 En virtud del artículo 3, apartado 2, de la Segunda Ley de Reforma del Impuesto de Circulación, la entrada en vigor de esta normativa depende del comienzo de la recaudación de la tasa por uso de las infraestructuras con arreglo a la InfrAG.

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 14 Mediante escrito de requerimiento de 18 de junio de 2015, la Comisión Europea inició un procedimiento por incumplimiento contra la República Federal de Alemania, cuestionando, por una parte, los efectos combinados de las medidas nacionales controvertidas y, por otra parte, los precios de las viñetas de corta duración. El escrito de requerimiento, completado por un segundo escrito de requerimiento de 10 de diciembre de 2015, llamaba la atención de las autoridades alemanas sobre una posible infracción de los artículos 18 TFUE, 34 TFUE, 45 TFUE, 56 TFUE y 92 TFUE provocada por las citadas medidas. Tras un intercambio de pareceres con las autoridades alemanas y después de haber emitido un dictamen motivado el 28 de abril de 2016, el 29 de septiembre de 2016 la Comisión decidió someter el asunto al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 258 TFUE.
- 15 Sin embargo, a raíz de una serie de modificaciones introducidas en las disposiciones de la legislación alemana criticadas por la Comisión, esta decidió, el 17 de mayo de 2017, poner fin al procedimiento por incumplimiento.
- 16 Mediante escrito de 7 de julio de 2017, la República de Austria sometió el asunto a la Comisión con arreglo al artículo 259 TFUE, alegando una posible infracción por parte de la República Federal de Alemania de los artículos 18 TFUE, 34 TFUE, 56 TFUE y 92 TFUE como consecuencia de los efectos combinados de la tasa por uso de las infraestructuras y de la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor en favor de los titulares de vehículos matriculados en Alemania.
- 17 Mediante escrito de 14 de julio de 2017, la Comisión acusó recibo del escrito de la República de Austria.
- 18 Mediante escrito de 11 de agosto de 2017, la República Federal de Alemania rechazó los argumentos formulados por la República de Austria y justificó las medidas nacionales controvertidas esencialmente por el cambio de sistema, que había pasado de la financiación mediante impuestos a la financiación por los usuarios, y la legalidad de las medidas compensatorias sobre la base de la Directiva 1999/62.
- 19 El 31 de agosto de 2017 se celebró una audiencia en la sede de la Comisión, en la que la República de Austria y la República Federal de Alemania expusieron sus alegaciones.
- 20 La Comisión no emitió ningún dictamen motivado en el plazo de tres meses previsto en el artículo 259 TFUE.
- 21 El 12 de octubre de 2017, la República de Austria interpuso el presente recurso.
- 22 Mediante decisiones del Presidente del Tribunal de Justicia de 15 de enero y de 14 de febrero de 2018, se autorizó al Reino de los Países Bajos y al Reino de Dinamarca a intervenir en apoyo de las pretensiones de la República de Austria y de la República Federal de Alemania, respectivamente.

Sobre el recurso

- 23 En apoyo de su recurso, la República de Austria formula cuatro motivos en relación con la legislación nacional objeto de controversia, que, aunque ha sido adoptada, no ha entrado aún en vigor. Los motivos primero y segundo se basan en la infracción del artículo 18 TFUE, como consecuencia, por un lado, del efecto combinado de la tasa por uso de las infraestructuras y de la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor en el caso de los vehículos matriculados en Alemania y, por otro lado, de la configuración y de la aplicación de la tasa por uso de las infraestructuras. El tercer motivo se basa en la infracción de los artículos 34 TFUE y 56 TFUE por parte todas las medidas objeto de crítica en el marco de los motivos primero y segundo. El cuarto motivo se basa en la infracción del artículo 92 TFUE debido al efecto combinado de la tasa por uso de las infraestructuras y de la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor en el caso de los vehículos matriculados en Alemania.

Sobre el primer motivo, basado en la infracción del artículo 18 TFUE como consecuencia del efecto combinado de las medidas nacionales controvertidas

Alegaciones de las partes

- 24 La República de Austria afirma que el efecto combinado de la tasa por uso de las infraestructuras y de la desgravación paralela en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor por un importe equivalente, como mínimo, al de dicha tasa, desgravación de la cual disfrutaban los propietarios de vehículos matriculados en Alemania, hace que, *de facto*, dicha tasa solo recaiga sobre los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania, que son mayoritariamente nacionales de esos Estados. Este hecho supone, por tanto, una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad, contraria al artículo 18 TFUE.
- 25 Tal discriminación deriva del vínculo absoluto e indisoluble existente, tanto desde el punto de vista material como temporal, entre la tasa por uso de las infraestructuras y la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor en el caso de los vehículos matriculados en Alemania, vínculo que implica que las medidas nacionales controvertidas deban considerarse y examinarse conjuntamente desde la perspectiva del Derecho de la Unión.
- 26 La República de Austria señala, además, que las medidas nacionales controvertidas tienen por objeto cumplir una promesa electoral realizada durante la campaña para las elecciones al Bundestag en 2013 en Alemania, con la que se pretendía hacer participar a los conductores extranjeros de automóviles en los costes de financiación de las infraestructuras alemanas sin crear una carga adicional para los propietarios alemanes de vehículos.
- 27 Por último, la República de Austria se remite al apartado 23 de la sentencia de 19 de mayo de 1992, Comisión/Alemania (C-195/90, EU:C:1992:219), para respaldar la existencia de la discriminación indirecta invocada.
- 28 La República Federal de Alemania, tras reconocer que las medidas nacionales controvertidas forman una unidad tanto con arreglo a su finalidad subjetiva como a su contenido objetivo, niega la existencia de una discriminación derivada de la introducción de la tasa por uso de las infraestructuras, ni siquiera considerada en relación con la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor.
- 29 A este respecto, la República Federal de Alemania señala, en primer lugar, que, aunque la introducción de la tasa por uso de las infraestructuras modifica el *statu quo* en perjuicio de los propietarios y de los conductores de vehículos matriculados en el extranjero, no supone un trato desfavorable que penalice a dichos propietarios y conductores respecto a los propietarios de vehículos matriculados en Alemania.

Por el contrario, los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania se encuentran, en lo que se refiere a la contribución a la financiación de las infraestructuras de transporte federales, en una situación más favorable que la de los propietarios de vehículos matriculados en Alemania, dado que los primeros solo deben pagar la tasa por uso de las infraestructuras cuando utilizan las autopistas alemanas, mientras que los segundos están sujetos, en todo caso, a dicha tasa y deben, además, soportar el impuesto de circulación sobre vehículos de motor, aun cuando este pueda ser objeto de una reducción. Por otra parte, la carga que recae sobre los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania en concepto de tasa por uso de las infraestructuras se corresponde, como máximo, con la que recae en todo caso por ese mismo concepto sobre los propietarios de vehículos matriculados en Alemania.

- 30 En segundo lugar, la República Federal de Alemania señala que el hecho de que de la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor únicamente se beneficien los propietarios de vehículos matriculados en Alemania se basa en el Derecho de la Unión, en particular en la Directiva 83/182/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, relativa a las franquicias fiscales aplicables en el interior de la Comunidad en materia de importación temporal de determinados medios de transporte (DO 1983, L 105, p. 59; EE 09/01, p. 156), que fija el reparto de los derechos de tributación de los vehículos según el lugar de matriculación y, por tanto, de acuerdo con el lugar de la residencia habitual. La delimitación de las facultades nacionales de imposición de los vehículos automóviles efectuada por esta Directiva, que tiene por objeto excluir la doble imposición de los operadores del mercado y de los ciudadanos de la Unión, habida cuenta de la falta de armonización en este ámbito, significa que, para cada vehículo, solo será determinante el impuesto de circulación del Estado miembro en el que dicho vehículo esté matriculado. Por tanto, el importe del impuesto alemán de circulación sobre vehículos de motor, que solo grava a los propietarios de vehículos matriculados en Alemania, carece de pertinencia en el caso de los propietarios de vehículos matriculados en los demás Estados miembros.
- 31 En tercer lugar, la República Federal de Alemania alega que la introducción de una tasa por uso de las infraestructuras, cuyos ingresos se abonan al presupuesto de transportes y se destinan íntegramente, de conformidad con el fin al que están afectados, a mejorar las infraestructuras de transporte federales, responde al objetivo de reforzar la financiación de dichas infraestructuras por sus usuarios. Este objetivo llevó al referido Estado miembro a un cambio de sistema, que tuvo que pasar de una financiación vía impuestos a una financiación a cargo de los usuarios. En este contexto, la República Federal de Alemania, haciendo uso de su competencia para regular los impuestos directos, decidió adaptar el impuesto de circulación sobre vehículos de motor mediante la introducción de una desgravación de una parte de dicho impuesto, para mantener la presión financiera global que recaía sobre los propietarios de vehículos matriculados en dicho Estado miembro al nivel existente hasta entonces y evitar una doble imposición desproporcionada.
- 32 En cuarto lugar, la posibilidad de compensar la tasa por uso de las infraestructuras mediante una reducción del impuesto de circulación sobre vehículos de motor resulta de la génesis de los artículos 7, apartado 3, y 7 *duodecies* de la Directiva 1999/62, que sirve de modelo en lo relativo a las normas sobre las tasas por uso de la red viaria en el caso de los turismos. La práctica reciente de algunos Estados miembros, como el Reino Unido o el Reino de Bélgica, que, por lo que respecta a los vehículos pesados de transporte de mercancías, hacen uso de esta posibilidad, corrobora la conformidad de las medidas nacionales controvertidas con el Derecho de la Unión.
- 33 Por último, en quinto lugar, la República Federal de Alemania subraya que una serie de declaraciones efectuadas durante una campaña electoral no inciden en modo alguno en la apreciación de una posible diferencia de trato constitutiva de discriminación.

- 34 Con carácter subsidiario, la República Federal de Alemania invoca, como motivos que justifican la eventual discriminación indirecta derivada de la combinación de las medidas nacionales controvertidas, consideraciones relacionadas con la protección del medioambiente, con el reparto de la carga entre los usuarios de las infraestructuras nacionales y extranjeros y con el cambio del sistema de financiación de las infraestructuras de transporte federales.
- 35 El Reino de los Países Bajos comparte en lo esencial los argumentos expuestos por la República de Austria y destaca el carácter comparable, en el presente asunto, de la situación de los propietarios de vehículos matriculados en Alemania y de los propietarios y conductores de vehículos matriculados en un Estado miembro distinto de Alemania que utilizan las autopistas alemanas.
- 36 En cambio, el Reino de Dinamarca comparte el punto de vista de la República Federal de Alemania según el cual las medidas nacionales controvertidas no son discriminatorias y subraya, en particular, la competencia de los Estados miembros para establecer, modificar y suprimir impuestos directos y tasas nacionales no armonizadas a nivel de la Unión.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 37 En el marco de su primer motivo, la República de Austria sostiene, en esencia, que la tasa por uso de las infraestructuras y la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor en el caso de los vehículos matriculados en Alemania, aunque no se basa formalmente en una distinción según la nacionalidad, llevan, por su efecto combinado, a que se dispense a los nacionales alemanes un trato más favorable que el reservado a los nacionales de otros Estados miembros, vulnerando con ello el artículo 18 TFUE, párrafo primero.
- 38 Dicha disposición establece que, en el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad.
- 39 A este respecto, es preciso señalar ante todo que, según reiterada jurisprudencia, el artículo 18 TFUE, que consagra el principio general de no discriminación por razón de la nacionalidad, solo está destinado a aplicarse de manera autónoma en situaciones que se rijan por el Derecho de la Unión y para las que el Tratado FUE no establezca normas específicas que prohíban la discriminación (sentencia de 18 de julio de 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 40 Pues bien, el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad se aplica, en particular, en el ámbito de la libre circulación de mercancías, mediante el artículo 34 TFUE, en relación con el artículo 36 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de junio de 2017, Medisanus, C-296/15, EU:C:2017:431, apartado 65); en el de la libre circulación de los trabajadores, mediante el artículo 45 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2017, Bechtel, C-20/16, EU:C:2017:488, apartado 32 y jurisprudencia citada), y, en el de la libre prestación de servicios, por los artículos 56 TFUE y 62 TFUE (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de junio de 2014, Strojírny Prostějov y ACO Industries Tábor, C-53/13 y C-80/13, EU:C:2014:2011, apartado 32 y jurisprudencia citada).
- 41 De ello se deduce que, en el presente asunto, las medidas nacionales controvertidas solo podrán examinarse a la luz del artículo 18 TFUE, párrafo primero, en la medida en que se apliquen en situaciones no cubiertas por las referidas normas específicas de no discriminación establecidas en el Tratado FUE.

- 42 A continuación, debe recordarse que el principio general de no discriminación por razón de la nacionalidad, consagrado en el artículo 18 TFUE, párrafo primero, no solo prohíbe las discriminaciones directas basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación indirecta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de abril de 2010, Bressol y otros, C-73/08, EU:C:2010:181, apartado 40 y jurisprudencia citada).
- 43 Para valorar si el primer motivo de la República de Austria resulta fundado, es preciso comprobar, en primer lugar, si las medidas nacionales controvertidas están ligadas por un vínculo que justifique que sean objeto de un examen conjunto a la luz del Derecho de la Unión.
- 44 A este respecto, procede señalar, antes de nada, que, como se desprende de los autos remitidos al Tribunal de Justicia, la tasa por uso de las infraestructuras y la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor se introdujeron el mismo día —esto es, el 8 de junio de 2015—, que fueron posteriormente modificados en fechas próximas —el 18 de mayo de 2017 y el 6 de junio de 2017, respectivamente— y que la aplicación de esta desgravación se supeditó al comienzo de la recaudación de dicha tasa. Por otra parte, el importe de la desgravación de la que disfrutaban los propietarios de vehículos matriculados en Alemania se corresponde con el importe de la tasa por uso de las infraestructuras que estos propietarios han tenido que pagar previamente, salvo en lo que respecta a los vehículos de la clase de emisión Euro 6, cuyos propietarios disfrutaban de una desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor por un importe superior al de la tasa que han tenido que pagar. De ello resulta que la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor tiene siempre por efecto, cuando menos, compensar, en el caso de los propietarios de vehículos matriculados en Alemania, la nueva carga que supone la tasa por uso de las infraestructuras.
- 45 A continuación, por lo que se refiere al cobro de la tasa por uso de las infraestructuras a los propietarios de vehículos matriculados en Alemania, la República Federal de Alemania ha establecido que esta tasa, al igual que el impuesto de circulación sobre vehículos de motor, ha de abonarse con ocasión de la matriculación del vehículo.
- 46 En consecuencia, es preciso señalar que, tanto desde el punto de vista temporal como desde el punto de vista material, existe un vínculo tan estrecho entre las medidas nacionales controvertidas que está justificado examinarlas conjuntamente a la luz del Derecho de la Unión, en particular del artículo 18 TFUE. Por lo demás, la República Federal de Alemania reconoce la existencia de tal vínculo, como se desprende del apartado 28 de la presente sentencia.
- 47 En segundo lugar, procede comprobar si las medidas nacionales controvertidas, examinadas conjuntamente, establecen una diferencia de trato por razón de la nacionalidad.
- 48 A este respecto, es pacífico que, con arreglo a dichas medidas, todos los usuarios de las autopistas alemanas están sujetos a la tasa por uso de las infraestructuras, con independencia del lugar de matriculación de sus vehículos. Sin embargo, los propietarios de los vehículos matriculados en Alemania disfrutaban de una desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor por un importe equivalente, como mínimo, al de la tasa que han debido abonar, de modo que la carga económica de dicha tasa solo recae, *de facto*, en los propietarios y los conductores de los vehículos matriculados en un Estado miembro distinto de Alemania.
- 49 Así pues, resulta que, como consecuencia de la combinación de las medidas nacionales controvertidas, los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en un Estado miembro distinto de Alemania que utilizan las autopistas alemanas reciben un trato menos favorable que los propietarios de vehículos matriculados en Alemania en lo que respecta a la utilización de dichas autopistas, y ello a pesar de que se encuentran en situaciones comparables en lo que a dicha utilización se refiere.

- 50 Tal desigualdad de trato resulta particularmente evidente en el caso de los vehículos de la clase de emisión Euro 6. En efecto, mientras que los propietarios de este tipo de vehículos matriculados en Alemania disfrutan de una compensación excesiva de la tasa por uso de las infraestructuras, los propietarios y los conductores de vehículos de la clase de emisión Euro 6 matriculados en un Estado miembro distinto de Alemania que utilizan las autopistas alemanas deben soportar en todo caso dicha tasa. Así, estos últimos no solo reciben un trato menos favorable respecto de los propietarios de vehículos de la clase de emisión Euro 6 matriculados en Alemania, sino también respecto de los propietarios de vehículos más contaminantes matriculados en dicho Estado miembro.
- 51 Por último, si bien la diferencia de trato observada no se basa directamente en la nacionalidad, es evidente que la gran mayoría de los propietarios y de los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania no son nacionales alemanes, mientras que la gran mayoría de los propietarios de vehículos matriculados en Alemania lo son, de modo que tal diferencia conduce de hecho al mismo resultado que una diferencia de trato por razón de la nacionalidad.
- 52 El hecho de que, por una parte, los propietarios de vehículos matriculados en Alemania estén sujetos a la tasa por uso de las infraestructuras y estén sujetos, además, al impuesto de circulación sobre vehículos de motor y de que, por otra parte, el importe que deben abonar los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania en concepto de dicha tasa se corresponda, como máximo, con el que deben pagar los propietarios de vehículos matriculados en Alemania en concepto de esa misma tasa no desvirtúa en absoluto, contrariamente a lo que afirma la República Federal de Alemania, la afirmación que se recoge en el apartado 49 de la presente sentencia. Así pues, la desigualdad de trato observada en perjuicio de los propietarios y de los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania deriva del hecho de que, debido a la desgravación de que disfrutaban los propietarios de vehículos matriculados en Alemania, estos no están, *de facto*, sujetos a la carga económica que supone la tasa por uso de las infraestructuras.
- 53 Esta afirmación tampoco queda desvirtuada por las alegaciones formuladas por la República Federal de Alemania, resumidas en los apartados 30 a 32 de la presente sentencia.
- 54 En primer término, por lo que respecta a la alegación de que es conforme con el Derecho de la Unión el hecho de que únicamente los propietarios de vehículos matriculados en Alemania se benefician de la desgravación en el impuesto de circulación de vehículos de motor, es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado que, a falta de armonización de la tributación de los vehículos automóviles, los Estados miembros son libres de ejercer su competencia tributaria en este ámbito, revelándose la matriculación como el corolario natural del ejercicio de esta competencia (véase, en este sentido, sentencia de 21 de marzo de 2002, Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, apartados 40 y 41). Este hecho explica que el impuesto de circulación sobre vehículos de motor grave únicamente a los propietarios de vehículos matriculados en Alemania, de modo que solo estos pueden disfrutar de la desgravación en dicho impuesto.
- 55 Sin embargo, esto no supone que el importe del referido impuesto no sea pertinente para apreciar la existencia de una discriminación que afecte a los propietarios y a los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania.
- 56 En efecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, los Estados miembros deben ejercer su competencia en materia de fiscalidad directa respetando el Derecho de la Unión y, en particular, las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado FUE (sentencias de 21 de marzo de 2002, Cura Anlagen, C-451/99, EU:C:2002:195, apartado 40, y de 25 de julio de 2018, TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, apartado 44 y jurisprudencia citada).

- 57 De ello se deduce que, al establecer impuestos de circulación sobre los vehículos de motor, los Estados miembros deben respetar, en particular, el principio de igualdad de trato, de modo que las normas de aplicación de tales impuestos no constituyan un medio de discriminación.
- 58 Pues bien, en el presente asunto, la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor en favor de los propietarios de vehículos matriculados en Alemania tiene por efecto compensar íntegramente la tasa por uso de las infraestructuras abonada por estos, de modo que, como se ha señalado en el apartado 48 de la presente sentencia, la carga económica de dicha tasa recae *de facto* únicamente en los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania, lo que constituye una medida discriminatoria en perjuicio de estos últimos.
- 59 Así, el importe del impuesto de circulación sobre vehículos de motor es pertinente por lo que respecta a los propietarios y a los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania, en la medida en que las normas aplicables para su determinación conducen en realidad a una diferencia de trato en su contra.
- 60 En segundo término, como sostiene la República Federal de Alemania, los Estados miembros pueden modificar el sistema de financiación de sus infraestructuras viarias sustituyendo un sistema de financiación mediante impuestos por un sistema de financiación a cargo de todos los usuarios, incluidos los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en otros Estados miembros que utilicen dichas infraestructuras, con el fin de que todos esos usuarios contribuyan de manera equitativa y proporcionada a dicha financiación, siempre que tal modificación respete el Derecho de la Unión, incluido el principio de no discriminación establecido en el artículo 18 TFUE, párrafo primero. Esta modificación es el resultado de la libre elección de todo Estado miembro para definir las condiciones de financiación de sus infraestructuras públicas, siempre que se respete el Derecho de la Unión.
- 61 En el presente asunto, de los escritos de la República Federal de Alemania se desprende que este Estado miembro decidió, por lo que respecta a sus infraestructuras de transporte federales, pasar en parte de un sistema de financiación mediante impuestos a un sistema de financiación basado en los principios de que «el usuario paga» y de que «quien contamina paga».
- 62 Este cambio de sistema se basa en la introducción de la tasa por uso de las infraestructuras, a la que están sujetos todos los usuarios de las autopistas alemanas, tanto si su vehículo está matriculado en Alemania como si no lo está, cuyos ingresos se destinan íntegramente a financiar las infraestructuras viarias y cuyas tarifas han sido diseñadas por la República Federal de Alemania en función de la clase de emisión de los vehículos de que se trate.
- 63 Sin embargo, es preciso señalar que las medidas nacionales controvertidas no resultan coherentes con el objetivo perseguido por la República Federal de Alemania cuando introdujo la tasa por uso de las infraestructuras que se ha recordado en el apartado 61 de la presente sentencia.
- 64 A este respecto, la República Federal de Alemania, paralelamente a la introducción de esta tasa, ideó un mecanismo de compensación individual de esta en favor de los propietarios de vehículos matriculados en Alemania mediante una desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor por un importe equivalente, como mínimo, al abonado en concepto de dicha tasa.
- 65 Pues bien, no puede acogerse la argumentación del referido Estado miembro cuando afirma que la desgravación mencionada refleja el paso a un sistema de financiación de las infraestructuras viarias a cargo de todos los usuarios con arreglo a los principios de que «el usuario paga» y de que «quien contamina paga».

- 66 En efecto, la propia República Federal de Alemania ha admitido en sus escritos que, debido a la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor de la que disfrutaban, los propietarios de vehículos matriculados en Alemania, pese a estar sujetos al pago de la tasa por uso de las infraestructuras, no soportan en realidad ninguna carga adicional desde la introducción de dicha tasa.
- 67 Es cierto que este Estado miembro sostiene que los referidos propietarios contribuían ya, mediante el impuesto de circulación sobre vehículos de motor, a la financiación de las infraestructuras viarias antes de la introducción de dicha tasa y que el mecanismo de compensación pretende de este modo evitar una carga fiscal desproporcionada. Sin embargo, además de que la propia República Federal de Alemania destaca, en términos generales, que las infraestructuras federales se financian mediante impuestos, no ha aportado precisión alguna en cuanto al alcance de dicha contribución ni, por tanto, ha demostrado en modo alguno que la compensación concedida a los referidos propietarios, en forma de desgravación en dicho impuesto por un importe equivalente, como mínimo, al de la tasa por uso de las infraestructuras, no excede de dicha contribución y presenta, por tanto, un carácter adecuado.
- 68 Por lo demás, por lo que respecta a los propietarios de vehículos matriculados en Alemania, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que la tasa por uso de las infraestructuras está ideada de modo que no depende en absoluto del uso efectivo de las carreteras federales por parte de estos. Así, por una parte, deben abonar esta tasa incluso los propietarios que no usan nunca tales carreteras. Por otra parte, el propietario de un vehículo matriculado en Alemania queda automáticamente sujeto a la tasa anual y no tiene, por tanto, posibilidad de optar por una viñeta de menor duración si esta responde mejor a su frecuencia de utilización de dichas carreteras. Estos datos, unidos al hecho de que, además, dichos propietarios disfrutaban de una desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor por un importe equivalente, como mínimo, al abonado en concepto de esta tasa, demuestran que el paso a un sistema de financiación basado en los principios de que «el usuario paga» y de que «quien contamina paga» se refiere en realidad exclusivamente a los propietarios y a los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania, mientras que el principio de financiación mediante impuestos sigue siendo aplicable en el caso de los propietarios de vehículos matriculados en dicho Estado miembro.
- 69 En estas circunstancias, procede concluir que el mecanismo de compensación controvertido en el presente asunto es discriminatorio para los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania, dado que la República Federal de Alemania no ha podido demostrar que dicho mecanismo responda al objetivo anunciado por este Estado miembro de pasar de un sistema de financiación de las infraestructuras mediante impuestos a un sistema de financiación a cargo de todos los usuarios, porque la reducción del impuesto de circulación sobre vehículos de motor introducida por dicho Estado miembro tiene de hecho como consecuencia la exención de la tasa por uso de las infraestructuras en favor de los propietarios de vehículos matriculados en Alemania.
- 70 En tercer término, la combinación de las medidas nacionales controvertidas no puede en ningún caso hallar su fundamento, ni siquiera por analogía, en la Directiva 1999/62.
- 71 A este respecto, basta con señalar que ninguna disposición de dicha Directiva autoriza, en el marco de la tributación de los vehículos pesados de transporte de mercancías por el uso de las infraestructuras, un mecanismo de compensación de la tasa por uso de las infraestructuras como el que se discute en el presente asunto. En efecto, además de que el artículo 7 *duodecies* de la citada Directiva se refiere únicamente a una «compensación adecuada», dicha compensación debe, en todo caso, respetar el Derecho de la Unión.

- 72 Por otra parte, la supuesta existencia en otros Estados miembros, en el marco de la Directiva 1999/62, de modelos de compensación del impuesto de circulación sobre vehículos de motor similares al modelo de que se trata en el presente asunto tampoco puede fundamentar la conformidad de la combinación de las medidas nacionales controvertidas con el artículo 18 TFUE.
- 73 Por último, en tercer lugar, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad solo puede justificarse si se basa en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional (sentencia de 4 de octubre de 2012, Comisión/Austria, C-75/11, EU:C:2012:605, apartado 52 y jurisprudencia citada).
- 74 En este contexto, la República Federal de Alemania invoca, para justificar la discriminación indirecta derivada de la combinación de las medidas nacionales controvertidas, consideraciones relacionadas con la protección del medioambiente, con el reparto de la carga entre los usuarios alemanes y los usuarios extranjeros a fin de preservar la coherencia del régimen fiscal, así como con el cambio del sistema de financiación de las infraestructuras.
- 75 Por lo que respecta, antes de nada, a las consideraciones medioambientales, si bien, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la protección del medioambiente constituye un objetivo legítimo que puede justificar una diferencia de trato por razón de la nacionalidad (véase, por analogía, en relación con la justificación de restricciones a las libertades fundamentales, la sentencia de 3 de abril de 2014, Comisión/España, C-428/12, no publicada, EU:C:2014:218, apartado 36 y jurisprudencia citada), la República Federal de Alemania no demuestra en qué medida el establecimiento de una tasa por uso de las infraestructuras que solo afecta, de hecho, a los propietarios y a los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania sería adecuado para garantizar la consecución de tal objetivo.
- 76 A continuación, en cuanto al objetivo consistente en pasar de un sistema de financiación de las infraestructuras mediante impuestos a un sistema de financiación a cargo de los usuarios, aun suponiendo que este objetivo pueda justificar una diferencia de trato, de los apartados 64 a 69 de la presente sentencia se desprende que la combinación de las medidas nacionales controvertidas no sería, sin embargo, adecuada para alcanzar dicho objetivo.
- 77 Por último, no puede acogerse la alegación de la República Federal de Alemania basada en la exigencia de garantizar la coherencia del régimen fiscal mediante el reparto equitativo de la carga que representa la tasa por uso de las infraestructuras. En efecto, como se ha señalado en el apartado 69 de la presente sentencia, la combinación de las medidas nacionales controvertidas conduce, *de facto*, a exonerar de dicha tasa a los propietarios de vehículos matriculados en Alemania y, por tanto, a limitar la carga que supone dicha tasa únicamente a los propietarios y conductores de vehículos no matriculados en ese Estado miembro.
- 78 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede estimar el primer motivo y declarar que, al introducir la tasa por uso de las infraestructuras y al establecer, simultáneamente, una desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor en favor de los propietarios de vehículos matriculados en Alemania por un importe equivalente, como mínimo, al de la tasa abonada, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 18 TFUE.

Sobre el segundo motivo, basado en la infracción del artículo 18 TFUE derivada de la configuración y de la aplicación de la tasa por uso de las infraestructuras

Alegaciones de las partes

- 79 La República de Austria sostiene que la configuración de la tasa por uso de las infraestructuras es en sí discriminatoria y, por tanto, contraria al artículo 18 TFUE, párrafo primero. A este respecto, la República de Austria destaca que la InfrAG establece en numerosos aspectos una distinción entre los vehículos matriculados en Alemania y los matriculados en el extranjero.
- 80 En particular, las facultades de intervención previstas en los artículos 11, 12 y 14 de la InfrAG, esto es, los controles aleatorios, el cobro de una fianza y la prohibición de continuar el viaje, así como el cobro *a posteriori* de la tasa por uso de las infraestructuras por un importe equivalente al de la viñeta anual o al de la diferencia entre el importe ya abonado y el de la viñeta anual, conforme al artículo 12 de la InfrAG, solo son aplicables, según afirma, a los vehículos matriculados en el extranjero.
- 81 A juicio de la República de Austria, la imposición de multas con arreglo al artículo 14 de la InfrAG afecta también mayoritariamente a los propietarios y a los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania. El hecho de que los elementos constitutivos de determinadas infracciones como el «impago parcial de la tasa» solo puedan darse en el caso de dichos propietarios y conductores corrobora esta afirmación.
- 82 A su parecer, la sentencia de 19 de marzo de 2002, Comisión/Italia (C-224/00, EU:C:2002:185), apartados 16 a 19, confirma la existencia de la diferencia de trato que se reprocha a la República Federal de Alemania.
- 83 La República de Austria reconoce que el objetivo de garantizar el pago por los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania de la tasa por uso de las infraestructuras adeudada podría justificar eventualmente la diferencia de trato invocada, en lo que respecta a las facultades de intervención y a la imposición de multas. En cambio, tal objetivo no puede justificar dicha diferencia por lo que se refiere al cobro *a posteriori* de la tasa por uso de las infraestructuras, en el sentido del artículo 12 de la InfrAG. En relación con este último extremo, la República de Austria se remite también a la sentencia de 19 de marzo de 2002, Comisión/Italia (C-224/00, EU:C:2002:185), apartado 26.
- 84 En todo caso, considera que las condiciones concretas de pago de la tasa por uso de las infraestructuras son desproporcionadas.
- 85 Por lo que respecta, en particular, a la prestación de una fianza, la República de Austria recuerda que, como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 43 de la sentencia de 26 de enero de 2006, Comisión/España (C-514/03, EU:C:2006:63), dado que existe la posibilidad de que las multas se ejecuten en virtud de disposiciones del Derecho de la Unión o de tratados internacionales, el depósito de una consignación va más allá de lo necesario para garantizar el pago de la multa. A este respecto, la República de Austria hace referencia al Tratado de cooperación judicial en materia administrativa entre la República de Austria y la República Federal de Alemania.
- 86 La República Federal de Alemania precisa que las normas relativas a la ejecución y al control del pago de la tasa por uso de las infraestructuras se aplican sin distinción a los propietarios de vehículos matriculados en Alemania y a los propietarios y conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania.

- 87 Si bien es cierto que el cobro de una fianza, previsto en el artículo 11, apartado 7, de la InfrAG, solo afecta a los propietarios y a los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania, tal cobro está justificado, dado que el deudor extranjero de la tasa por uso de las infraestructuras deja de estar sujeto tanto a la autoridad administrativa competente en relación con la citada tasa como a la autoridad administrativa de control cuando abandona el territorio alemán. Por otra parte, el cobro de una fianza no es obligatorio y, además, su importe no es desproporcionado.
- 88 Por lo que respecta a la sentencia de 26 de enero de 2006, Comisión/España (C-514/03, EU:C:2006:63), invocada por la República de Austria, la República Federal de Alemania destaca que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia no consideró con carácter general que la exigencia de una fianza fuese desproporcionada en vista del estado actual de desarrollo de la cooperación transfronteriza en el ámbito de la justicia, sino que exigió sobre todo, por razones de proporcionalidad, que se tuviera en cuenta la constitución de una fianza ya prestada en el Estado miembro de origen, algo que no ha ocurrido en el presente asunto.
- 89 La República Federal de Alemania sostiene que el cobro *a posteriori* de la tasa por uso de las infraestructuras por el importe de la viñeta anual o de la diferencia entre el importe ya abonado y el de la viñeta anual tiene por objeto garantizar que la tasa que ha de abonarse se pague efectivamente, y resulta proporcionado a la luz de dicho objetivo. En este contexto, la República Federal de Alemania señala que los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania no son tratados de modo distinto a los propietarios de vehículos matriculados en Alemania, quienes, en todo caso, deben abonar el precio de una viñeta anual.
- 90 Por último, en cuanto a la multa prevista en caso de incumplimiento de las obligaciones relacionadas con la tasa por uso de las infraestructuras, dicha multa no es ni discriminatoria ni desproporcionada. A este respecto, la República Federal de Alemania señala que la imposición de tal multa no tiene carácter automático y está sujeta a la prohibición de adoptar medidas excesivas.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 91 Es preciso comprobar si las disposiciones de la InfrAG relativas a los controles aleatorios, la prohibición de proseguir el viaje con el vehículo de que se trate, el cobro *a posteriori* de la tasa por uso de las infraestructuras, la imposición, en su caso, de una multa y la prestación de una fianza establecen una discriminación en perjuicio de los propietarios y de los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania y, en caso afirmativo, si esta puede estar justificada.
- 92 A este respecto, por lo que respecta, en primer lugar, a las disposiciones de la InfrAG relativas a los controles aleatorios, la prohibición de proseguir el viaje y la eventual imposición de una multa en caso de incumplimiento de la obligación de pagar la tasa por uso de las infraestructuras que ha de abonarse, es preciso señalar, como ha indicado el Abogado General en los puntos 80 y 81 de sus conclusiones, que no hay nada en los autos remitidos al Tribunal de Justicia que permita deducir que dichas disposiciones sean aplicables únicamente a los propietarios y a los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania.
- 93 Por el contrario, del tenor de tales disposiciones se desprende que tanto los propietarios de vehículos matriculados en Alemania como los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania pueden ser objeto de controles aleatorios para comprobar si han cumplido la obligación de pagar la tasa por uso de las infraestructuras que ha de abonarse y, de no ser así, para que se les prohíba proseguir el viaje con el vehículo de que se trate e imponerles una multa, como ha alegado la República Federal de Alemania en sus observaciones.

- 94 Por otra parte, la República de Austria no ha demostrado que las disposiciones de la InfrAG relativas a este aspecto, aunque redactadas de manera neutra, perjudiquen especialmente a los propietarios y a los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania.
- 95 Sobre este último extremo, en lo que atañe a las disposiciones relativas a la imposición de multas, debe señalarse, por una parte, que, contrariamente a lo que afirma la República de Austria, la circunstancia de que los elementos constitutivos de determinadas infracciones, como el impago parcial de la tasa o el hecho de facilitar información incorrecta, solo puedan darse en el caso de los propietarios y de los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania no respalda la afirmación de que dichas disposiciones tienen por objeto mayoritariamente a estos últimos.
- 96 En efecto, tal circunstancia es una consecuencia inevitable de las diferencias objetivas existentes entre los propietarios de vehículos matriculados en Alemania y los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania, tanto en lo relativo a la fijación del importe de la tasa por uso de las infraestructuras como al pago de esta. A este respecto, mientras que los propietarios de vehículos matriculados en Alemania están obligados a pagar por adelantado la tasa, en forma de viñeta anual adquirida en el momento de la matriculación de los vehículos, por un importe fijado de oficio por la autoridad competente, los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania solo deben abonar dicha tasa cuando utilicen las autopistas alemanas después de haber atravesado una frontera, en forma de una viñeta de duración variable, a elección del usuario afectado, y por un importe fijado con arreglo a la información facilitada por él mismo.
- 97 Por otra parte, la República de Austria no ha aportado indicación alguna sobre el importe de las posibles multas por infracciones que solo puedan ser cometidas por los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania, de modo que ningún dato en los autos remitidos al Tribunal de Justicia permite apreciar que tal importe sea desproporcionado en relación con la gravedad de las infracciones.
- 98 Por lo que se refiere, en segundo lugar, al cobro *a posteriori*, previsto en el artículo 12 de la InfrAG, de la tasa por uso de las infraestructuras no abonada, hasta el importe de la viñeta anual, en caso de utilización de las autopistas alemanas sin viñeta válida, o de la diferencia entre el importe ya pagado y el de la viñeta anual, en caso de utilización de las autopistas alemanas con una viñeta de una validez demasiado corta, tal disposición no resulta discriminatoria, dado que los propietarios de vehículos matriculados en Alemania deben pagar también el importe correspondiente a una viñeta anual.
- 99 Por otra parte, aun suponiendo que esta disposición establezca una diferencia de trato en perjuicio de los propietarios y de los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania, estaría justificada por el objetivo de garantizar el pago efectivo de la tasa por uso de las infraestructuras que ha de abonarse. En efecto, además de que tal disposición permite alcanzar dicho objetivo, la obligación impuesta a los propietarios y a los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania de pagar, en caso de infracción, la tasa por uso de las infraestructuras por un importe equivalente al de la viñeta anual o al de la diferencia entre el importe de la viñeta anual y el importe ya pagado no parece desproporcionada, teniendo en cuenta que por lo general las autoridades alemanas que comprueban, con ocasión de un control aleatorio, que se ha incumplido la obligación de adquirir una viñeta para utilizar las autopistas alemanas no pueden saber desde hace cuánto tiempo circula el infractor por dichas carreteras sin disponer de la viñeta exigible.
- 100 Por lo que se refiere, en tercer lugar, a la posibilidad, prevista en el artículo 11, apartado 7, de la InfrAG, de que las autoridades que comprueban, con ocasión de un control aleatorio, que se ha incumplido la obligación de pagar la tasa por uso de las infraestructuras adeudada cobren una cantidad en concepto de fianza por un importe equivalente a la multa impuesta más los gastos del procedimiento administrativo, es cierto que, como ha confirmado la República Federal de Alemania

en sus observaciones, esta posibilidad solo existe frente a aquellos infractores que utilizan un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto de Alemania. Por consiguiente, dicha disposición establece una diferencia de trato en perjuicio de estos últimos.

- 101 Sin embargo, la República Federal de Alemania alega que tal diferencia está justificada por la necesidad de garantizar el pago de las multas impuestas a los infractores que utilizan un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto de Alemania, habida cuenta de la dificultad de cobrar dichos créditos cuando los infractores han abandonado el territorio alemán.
- 102 A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la inexistencia de instrumentos convencionales que permitan garantizar la ejecución de una condena en un Estado miembro distinto de aquel donde se haya dictado justifica objetivamente una diferencia de trato entre los infractores residentes y los no residentes y que la obligación de pagar una cantidad en concepto de fianza, impuesta tan solo a los infractores no residentes, sirve para impedir que estos puedan eludir una sanción efectiva simplemente declarando que no desean acceder a pagar de inmediato la multa (sentencia de 19 de marzo de 2002, Comisión/Italia, C-224/00, EU:C:2002:185, apartado 21).
- 103 Teniendo en cuenta esta jurisprudencia, procede declarar que el objetivo de garantizar el pago de las multas impuestas a los infractores que utilizan un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto de Alemania, objetivo que se persigue mediante la posibilidad de exigir la prestación de una fianza, justifica la diferencia de trato resultante entre dichos infractores y los infractores que utilizan un vehículo matriculado en Alemania.
- 104 La existencia de un acuerdo bilateral en materia de cooperación judicial y administrativa entre la República de Austria y la República Federal de Alemania no tiene ninguna incidencia a este respecto, dado que, como ha señalado el Abogado General en el punto 97 de sus conclusiones, esta última no ha celebrado acuerdos similares con todos los demás Estados miembros.
- 105 Dado que la posibilidad de exigir el abono de una cantidad en concepto de fianza permite alcanzar el objetivo perseguido, falta por comprobar si tal exigencia va más allá de lo necesario para alcanzarlo.
- 106 A este respecto, debe señalarse que, por una parte, como se desprende del tenor del artículo 11, apartado 7, de la InfrAG y como ha señalado la República Federal de Alemania en sus observaciones, en caso de que se compruebe, con ocasión de un control aleatorio, que se han infringido las disposiciones nacionales relativas a la tasa por uso de las infraestructuras, las autoridades alemanas pueden —sin estar obligadas a ello— exigir a los infractores que utilizan un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto de Alemania y que se niegan a pagar inmediatamente la multa impuesta que presten una fianza para garantizar el pago de dicha multa.
- 107 En la medida en que la prestación de una fianza no se exige de manera automática a todos los infractores, es razonable presumir que las autoridades competentes solo impondrán dicha fianza cuando, a la vista de las circunstancias individuales, exista riesgo de que la multa impuesta no pueda ser cobrada o solo pueda serlo con gran dificultad. En cualquier caso, la República de Austria no ha aportado ningún dato que permita desvirtuar esta presunción.
- 108 Por otra parte, debe señalarse que el importe fijado para esta fianza se limita a la multa impuesta y a los gastos del procedimiento administrativo.
- 109 En estas circunstancias, no parece que la diferencia de trato derivada de la posibilidad de exigir a los infractores que utilizan un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto de Alemania la prestación de una fianza con objeto de asegurar el pago de la multa impuesta sea desproporcionada en relación con el objetivo perseguido.
- 110 A la vista de las consideraciones anteriores, procede desestimar el segundo motivo.

Sobre el tercer motivo, basado en la infracción de los artículos 34 TFUE y 56 TFUE

Alegaciones de las partes

- 111 La República de Austria alega que las medidas nacionales controvertidas pueden tener efectos sobre las entregas transfronterizas de mercancías efectuadas mediante turismos de hasta 3,5 toneladas de peso total sujetos a la tasa por uso de las infraestructuras, así como sobre las prestaciones de servicios realizadas por no residentes o sobre las prestaciones de servicios realizadas a no residentes, de modo que dichas medidas vulneran los principios de la libre circulación de mercancías y de la libre prestación de servicios.
- 112 La República de Austria, que se remite a su argumentación desarrollada en el marco de los motivos primero y segundo, subraya que las medidas nacionales controvertidas son discriminatorias y constituyen también restricciones ilícitas a las libertades fundamentales mencionadas en el apartado anterior.
- 113 La República Federal de Alemania afirma que la tasa por uso de las infraestructuras afecta al canal de distribución de los productos en venta y constituye, por tanto, una modalidad de venta, en el sentido de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905), que no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 34 TFUE, en la medida en que no es abiertamente discriminatoria o discriminatoria de forma encubierta.
- 114 Además, la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor no presenta elementos transfronterizos, ya que solo afecta a los nacionales y, por tanto, no es una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación.
- 115 En cualquier caso, el vínculo entre la introducción de una tasa por uso de las infraestructuras para los turismos y los posibles obstáculos al acceso al mercado de las mercancías transportadas en tales vehículos es, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia —en particular, la sentencia de 13 de octubre de 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, EU:C:1993:838)—, demasiado aleatorio e indirecto para apreciar la existencia de un obstáculo a la libre circulación de mercancías en el sentido del artículo 34 TFUE.
- 116 Por otra parte, la República Federal de Alemania sostiene que la tasa por uso de las infraestructuras tampoco vulnera la libre prestación de servicios, en el sentido del artículo 56 TFUE. A su parecer, no existe una restricción efectiva al acceso de los prestadores y de los destinatarios de servicios procedentes de otros Estados miembros de la Unión al mercado alemán, ya que la repercusión de las medidas controvertidas en el coste de los servicios de que se trata es marginal.
- 117 La República Federal de Alemania recuerda que el artículo 56 TFUE no abarca las medidas cuyo único efecto sea generar costes adicionales para la prestación considerada y que afecten del mismo modo a la prestación de servicios entre Estados miembros y a la interna en un Estado miembro (sentencia de 8 de septiembre de 2005, Mobistar y Belgacom Mobile, C-544/03 y C-545/03, EU:C:2005:518, apartado 31). A este respecto, la República Federal de Alemania subraya que, por el hecho de introducir la tasa por uso de las infraestructuras y la desgravación paralela en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor, los prestadores y los destinatarios de servicios procedentes de otros Estados miembros no sufren ninguna discriminación indirecta con respecto a los prestadores y a los destinatarios alemanes de los mismos servicios.
- 118 Por último, el Reino de Dinamarca señala que el artículo 7 *duodecies* de la Directiva 1999/62 supone necesariamente que el establecimiento de derechos de uso que gravan a los vehículos pesados de transporte de mercancías, con una compensación paralela en el caso de las empresas de transporte nacionales que puede afectar indirectamente a la libre circulación de bienes y a la libre prestación de

servicios, no infringe los artículos 34 TFUE y 56 TFUE. Pues bien, a su juicio, se opone fundamentalmente a los principios en los que se basa dicho artículo 7 *duodecies* que no pueda establecerse un régimen de compensación de esta naturaleza fuera de su ámbito de aplicación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Sobre la existencia de una restricción a la libre circulación de mercancías

- 119 Es preciso recordar que la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros es un principio fundamental del Tratado FUE que se plasma en la prohibición, establecida en el artículo 34 TFUE, de las restricciones cuantitativas a la importación entre los Estados miembros, así como de todas las medidas de efecto equivalente (sentencia de 27 de abril de 2017, *Noria Distribution*, C-672/15, EU:C:2017:310, apartado 17 y jurisprudencia citada).
- 120 Según reiterada jurisprudencia, la prohibición de las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación establecida en el artículo 34 TFUE tiene por objeto cualquier medida de los Estados miembros que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio en el interior de la Unión (sentencia de 3 de abril de 2014, *Comisión/España*, C-428/12, no publicada, EU:C:2014:218, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 121 Por otra parte, una medida, aun cuando no tenga por objeto ni como efecto tratar menos favorablemente a productos procedentes de otros Estados miembros, está incluida en el concepto de «medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas» en el sentido del artículo 34 TFUE si obstaculiza el acceso al mercado de un Estado miembro de los productos originarios de otros Estados miembros (sentencia de 3 de abril de 2014, *Comisión/España*, C-428/12, no publicada, EU:C:2014:218, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 122 Por último, de reiterada jurisprudencia se desprende que una normativa nacional que constituya una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas puede estar justificada por alguna de las razones de interés general enumeradas en el artículo 36 TFUE o por exigencias imperativas. En ambos casos, la disposición nacional debe ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no exceder de lo necesario para alcanzarlo (sentencias de 6 de septiembre de 2012, *Comisión/Bélgica*, C-150/11, EU:C:2012:539, apartado 53 y jurisprudencia citada, y de 12 de noviembre de 2015, *Visnapuu*, C-198/14, EU:C:2015:751, apartado 110).
- 123 Procede comprobar, a la luz de esta jurisprudencia, si las medidas nacionales controvertidas vulneran la libre circulación de mercancías.
- 124 Para llevar a cabo esta comprobación es preciso recordar, como se ha señalado en el apartado 46 de la presente sentencia, que el vínculo existente entre estas medidas justifica su examen conjunto a la luz del Derecho de la Unión y, por consiguiente, del artículo 34 TFUE.
- 125 A este respecto, procede señalar, antes de nada, que, aunque la tasa por uso de las infraestructuras no se cobre por los productos transportados como tales, puede afectar, no obstante, a las mercancías entregadas mediante turismos de hasta de 3,5 toneladas matriculados en un Estado miembro distinto de Alemania cuando atraviesen la frontera, por lo que debe examinarse, junto con la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor, a la luz de las disposiciones aplicables en materia de libre circulación de mercancías.
- 126 A continuación, las consideraciones expuestas en los apartados 48 y 49 de la presente sentencia permiten apreciar que, aunque la tasa por uso de las infraestructuras se aplica formalmente tanto respecto a las mercancías entregadas mediante vehículos matriculados en Alemania como respecto a las mercancías entregadas mediante vehículos matriculados en un Estado miembro distinto de

Alemania, resulta que, como consecuencia de la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor, aplicable en relación con la primera categoría de mercancías, dicha tasa solo puede afectar, de hecho, a la segunda categoría de mercancías. Por consiguiente, en virtud de la aplicación conjunta de las medidas nacionales controvertidas, estas últimas mercancías son tratadas de modo menos favorable que las mercancías entregadas mediante vehículos matriculados en Alemania.

- 127 De lo anterior resulta que las medidas nacionales controvertidas pueden obstaculizar el acceso al mercado alemán de los productos procedentes de otros Estados miembros. En efecto, la tasa por uso de las infraestructuras, a la que, de hecho, solo están sujetos los vehículos que transportan dichos productos, puede aumentar los costes de transporte y, por consiguiente, el precio de dichos productos, lo que afecta a su competitividad.
- 128 No puede acogerse la alegación de la República Federal de Alemania de que la tasa por uso de las infraestructuras constituye únicamente una modalidad de venta, en el sentido de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, EU:C:1993:905).
- 129 En efecto, dado que, como ha señalado el Abogado General en el punto 118 de sus conclusiones, el concepto de «modalidades de venta» solo comprende las disposiciones nacionales que regulan la forma en que se pueden comercializar los productos, las normas relativas a la forma en que se pueden transportar las mercancías no están comprendidas en dicho concepto.
- 130 Tampoco puede acogerse la alegación de la República Federal de Alemania de que los eventuales efectos restrictivos de la tasa por uso de las infraestructuras son demasiado aleatorios e indirectos para infringir el artículo 34 TFUE, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular a la sentencia de 13 de octubre de 1993, CMC Motorradcenter (C-93/92, EU:C:1993:838).
- 131 A este respecto, basta con señalar que, en vista de las consecuencias de las medidas nacionales controvertidas descritas en el apartado 127 de la presente sentencia, no puede afirmarse razonablemente que los efectos restrictivos de estas medidas sean demasiado aleatorios e indirectos para infringir el artículo 34 TFUE.
- 132 En estas circunstancias, procede concluir que las medidas nacionales controvertidas constituyen una restricción a la libre circulación de mercancías, contraria al artículo 34 TFUE a menos que esté justificada objetivamente.
- 133 Pues bien, a este respecto, la República Federal de Alemania no ha invocado ningún motivo que pueda justificar tal restricción. En cualquier caso, las consideraciones expuestas por dicho Estado miembro en respuesta al primer motivo para justificar la diferencia de trato entre los propietarios de vehículos matriculados en Alemania y los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania no pueden ser pertinentes para justificar dicha restricción, por las mismas razones que se han expuesto en los apartados 75 a 77 de la presente sentencia.
- 134 Por consiguiente, las medidas nacionales controvertidas constituyen una restricción a la libre circulación de mercancías, contraria al artículo 34 TFUE.

– Sobre la existencia de una restricción a la libre prestación de servicios

- 135 Debe recordarse que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 56 TFUE se opone a la aplicación de toda normativa nacional que dificulte más la prestación de servicios entre Estados miembros que la puramente interna en un Estado miembro (sentencia 28 de abril de 1998, Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, apartado 33 y jurisprudencia citada).

- 136 Constituyen restricciones a la libre prestación de servicios las medidas nacionales que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad (sentencia de 25 de julio de 2018, TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, apartado 46 y jurisprudencia citada).
- 137 En cambio, el artículo 56 TFUE no abarca las medidas cuyo único efecto sea generar costes adicionales para la prestación considerada y que afecten del mismo modo a la prestación de servicios entre Estados miembros y a la interna en un Estado miembro (sentencia de 8 de septiembre de 2005, Mobistar y Belgacom Mobile, C-544/03 y C-545/03, EU:C:2005:518, apartado 31).
- 138 Asimismo, debe recordarse que, como se desprende de jurisprudencia consolidada, la libre prestación de servicios no solo incluye la libre prestación de servicios activa en el marco de la cual el prestador se desplaza hacia el destinatario de los servicios, sino también la libre prestación de servicios pasiva, esto es, la libertad de los destinatarios de los servicios de desplazarse a otro Estado miembro, en el que se encuentra el prestador, para disfrutar en él de dichos servicios (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de febrero de 1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, apartado 15, y de 11 de septiembre de 2007, Schwarz y Gootjes-Schwarz, C-76/05, EU:C:2007:492, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 139 Por último, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que una restricción a la libre prestación de servicios solo puede admitirse si persigue un objetivo legítimo compatible con el Tratado FUE y está justificada por razones imperiosas de interés general, siempre que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no exceda de lo necesario para alcanzarlo (sentencia de 25 de julio de 2018, TTL, C-553/16, EU:C:2018:604, apartado 52 y jurisprudencia citada).
- 140 Procede comprobar a la luz de esta jurisprudencia si las medidas nacionales controvertidas, apreciadas conjuntamente, vulneran la libre prestación de servicios.
- 141 A este respecto, no se discute que los prestadores de servicios que se desplazan a Alemania para prestar allí sus servicios por medio de un vehículo de hasta 3,5 toneladas matriculado en un Estado miembro distinto de Alemania están sujetos a la tasa por uso de las infraestructuras y que dichos prestadores están mayoritariamente establecidos en un Estado miembro distinto de Alemania, mientras que los prestadores de servicios en Alemania, que, a efectos de esta prestación, se desplazan mediante un vehículo matriculado en dicho Estado miembro, están mayoritariamente establecidos en Alemania.
- 142 Tampoco se discute que los destinatarios de servicios que, mediante un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto de Alemania, se desplazan a Alemania para disfrutar allí de los servicios de que se trata están sujetos a dicha tasa y que estos destinatarios proceden mayoritariamente de un Estado miembro distinto de Alemania, mientras que los destinatarios de servicios prestados en Alemania, que, con el fin de beneficiarse de dichos servicios, se desplazan en un vehículo matriculado en Alemania, proceden normalmente de este Estado miembro.
- 143 Por otra parte, las consideraciones expuestas en los apartados 48 y 49 de la presente sentencia permiten apreciar que, debido a la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor de la que disfrutaban los prestadores y los destinatarios de servicios establecidos en Alemania, la tasa por uso de las infraestructuras solo grava, de hecho, a los prestadores y a los destinatarios de servicios procedentes de otro Estado miembro.
- 144 De lo anterior resulta que las medidas nacionales controvertidas pueden obstaculizar el acceso de los prestadores y de los destinatarios de servicios procedentes de un Estado miembro distinto de Alemania al mercado alemán. En efecto, como consecuencia de la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor que forma parte de las medidas nacionales controvertidas, la tasa

por uso de las infraestructuras puede, o bien aumentar el coste de los servicios efectuados en Alemania por dichos prestadores, o bien aumentar el coste que supone para tales destinatarios el hecho de desplazarse al referido Estado miembro para disfrutar en él de un servicio.

- 145 La República Federal de Alemania no puede invocar válidamente la jurisprudencia mencionada en el apartado 117 de la presente sentencia para descartar la existencia de un obstáculo en el presente asunto.
- 146 En efecto, tal jurisprudencia solo es aplicable cuando las medidas nacionales de que se trate afecten del mismo modo a la prestación de servicios entre Estados miembros y a la interna en un Estado miembro, lo que no sucede en el presente asunto.
- 147 En estas circunstancias, procede concluir que las medidas nacionales controvertidas constituyen una restricción a la libre prestación de servicios, contraria al artículo 56 TFUE a menos que esté justificada objetivamente.
- 148 Pues bien, a este respecto, la República Federal de Alemania no ha invocado ningún motivo que pueda justificar tal restricción. En cualquier caso, las consideraciones expuestas por dicho Estado miembro en respuesta al primer motivo para justificar la diferencia de trato entre los propietarios de vehículos matriculados en Alemania y los propietarios y los conductores de vehículos matriculados en Estados miembros distintos de Alemania no pueden ser pertinentes para justificar dicha restricción, por las mismas razones que se han expuesto en los apartados 75 a 77 de la presente sentencia.
- 149 Por consiguiente, las medidas nacionales controvertidas constituyen una restricción a la libre prestación de servicios, contraria al artículo 56 TFUE.
- 150 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede estimar el tercer motivo y declarar que, al introducir la tasa por uso de las infraestructuras y al establecer, simultáneamente, una desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor en favor de los propietarios de vehículos matriculados en Alemania por un importe equivalente, como mínimo, al de la tasa abonada, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 34 TFUE y 56 TFUE.

Sobre el cuarto motivo, basado en la infracción del artículo 92 TFUE

Alegaciones de las partes

- 151 La República de Austria sostiene que la normativa alemana infringe el artículo 92 TFUE, que prohíbe toda discriminación en el ámbito de los transportes, que excluye cualquier posibilidad de justificación y cuyo ámbito de aplicación comprende los transportes comerciales por autobús o los transportes de mercancías mediante turismos de hasta 3,5 toneladas.
- 152 La República de Austria señala que el requisito necesario para que no sea aplicable el artículo 92 TFUE es la adopción de disposiciones de Derecho derivado. Pues bien, no existe un régimen de Derecho derivado vinculante para los turismos de hasta 3,5 toneladas.
- 153 La República de Austria estima, por tanto, que el principio jurídico que se deriva del apartado 23 de la sentencia de 19 de mayo de 1992, Comisión/Alemania (C-195/90, EU:C:1992:219), puede aplicarse en el presente asunto.

- 154 La República Federal de Alemania alega, en primer lugar, que el ámbito de aplicación del artículo 92 TFUE no cubre la tasa por uso de las infraestructuras, ni siquiera considerada en relación con la desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor, dado que, en vista de la limitación de la tasa a determinadas categorías de vehículos, el transporte comercial se sustrae en gran medida de la obligación de pagar dicha tasa.
- 155 En segundo lugar, contrariamente a la interpretación del artículo 92 TFUE como una cláusula de *standstill*, adoptada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 19 de mayo de 1992, Comisión/Alemania (C-195/90, EU:C:1992:219), la República Federal de Alemania considera que la prohibición de deterioro enunciada en el artículo 92 TFUE no exige la protección del *statu quo* en lo que respecta a la situación de competencia, sino que únicamente prohíbe una discriminación directa o indirecta de las empresas de transporte extranjeras, prohibición que no se ha vulnerado en el presente asunto.
- 156 En tercer lugar, aun suponiendo que el artículo 92 TFUE deba interpretarse como una garantía del *statu quo*, la República Federal de Alemania estima que esta disposición ya no es aplicable, dado que la Directiva 1999/62 incluye criterios para las normativas nacionales que pueden aplicarse también a los vehículos de hasta 3,5 toneladas en el momento de la recaudación de derechos de uso de la carretera. En particular, los artículos 7, apartado 1, y 7 *duodecies* de dicha Directiva autorizan medidas nacionales como las controvertidas en el presente asunto.
- 157 El Reino de Dinamarca precisa que la sentencia de 19 de mayo de 1992, Comisión/Alemania (C-195/90, EU:C:1992:219), en la que se basa la República de Austria, tenía exclusiva y específicamente por objeto la cláusula de *standstill* que figura actualmente en el artículo 92 TFUE, teniendo en cuenta el estado del Derecho anterior a la adopción de la normativa específica de la Unión en materia de imposición de tasas a los vehículos pesados de transporte de mercancías, que figura actualmente en la Directiva 1999/62, Directiva de la que se desprende que las medidas nacionales controvertidas, establecidas de forma paralela, son conformes con el artículo 92 TFUE.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 158 Con arreglo al artículo 92 TFUE, hasta la adopción de las disposiciones a que se refiere el artículo 91 TFUE, apartado 1, ningún Estado miembro podrá, salvo que el Consejo adopte por unanimidad una medida por la que se conceda una excepción, hacer que las diferentes disposiciones regulaban esta materia el 1 de enero de 1958 o, para los Estados que se hayan adherido posteriormente, en la fecha de su adhesión, produzcan efectos que, directa o indirectamente, desfavorezcan a los transportistas de los demás Estados miembros con respecto a los transportistas nacionales.
- 159 En el presente asunto, es pacífico, por una parte, que la actividad de transporte sujeta a la tasa por uso de las infraestructuras puede efectuarse mediante vehículos de hasta 3,5 toneladas. En tal caso, la actividad es conocida comúnmente con la denominación de «transporte ligero».
- 160 Por otra parte, si bien el sector del transporte por carretera está ampliamente cubierto por la legislación de la Unión, no es menos cierto que el transporte ligero no ha sido objeto de regulación alguna en Derecho de la Unión. En particular, no se ha adoptado normativa alguna relativa a la tributación del uso de las carreteras por los vehículos de hasta 3,5 toneladas conforme al artículo 91 TFUE. Así, del artículo 1 de la Directiva 1999/62, en relación con el artículo 2, letra d), de dicha Directiva, se desprende que la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que esta lleva a cabo se refiere únicamente a los vehículos de más de 3,5 toneladas.

- ¹⁶¹ Por último, habida cuenta de las consideraciones expuestas en los apartados 141 y 143 de la presente sentencia, debe señalarse que, como consecuencia de la combinación de las medidas nacionales controvertidas, solo los transportistas que utilizan un vehículo de hasta 3,5 toneladas matriculado en un Estado miembro distinto de Alemania (en lo sucesivo, «transportistas extranjeros») se ven afectados, de hecho, por la tasa por uso de las infraestructuras, mientras que los transportistas que utilizan un vehículo de menos de 3,5 toneladas matriculado en Alemania (en lo sucesivo, «transportistas alemanes») se benefician de una compensación de dicha tasa.
- ¹⁶² Por tanto, es preciso señalar que, al compensar íntegramente el nuevo gravamen que supone la tasa por uso de las infraestructuras, pagadera por todos los transportistas, mediante una desgravación en el impuesto de circulación sobre los vehículos de motor por un importe equivalente, como mínimo, al de la tasa abonada, algo de lo que se benefician los transportistas alemanes y de lo que están excluidos los transportistas extranjeros, las medidas nacionales controvertidas tienen como efecto modificar, en sentido desfavorable, la situación de los transportistas extranjeros respecto a la de los transportistas alemanes (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de mayo de 1992, Comisión/Alemania, C-195/90, EU:C:1992:219, apartado 23).
- ¹⁶³ En consecuencia, procede estimar el cuarto motivo y declarar que, al introducir la tasa por uso de las infraestructuras y al establecer, simultáneamente, una desgravación en el impuesto de circulación sobre los vehículos de motor en favor de los propietarios de vehículos matriculados en Alemania por un importe equivalente, como mínimo, al de la tasa abonada, la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 92 TFUE.
- ¹⁶⁴ De todo lo anterior se desprende que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 18 TFUE, 34 TFUE, 56 TFUE y 92 TFUE al introducir la tasa por uso de las infraestructuras para los turismos y al establecer, simultáneamente, una desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor en favor de los propietarios de vehículos matriculados en Alemania por un importe equivalente, como mínimo, al de la tasa abonada.

Costas

- ¹⁶⁵ En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Con arreglo al artículo 138, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Sin embargo, si se estimase que las circunstancias del caso lo justifican, el Tribunal podrá decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte.
- ¹⁶⁶ En el presente asunto, tanto la República de Austria como la República Federal de Alemania han solicitado la condena en costas de la otra parte. Por lo demás, se han desestimado las pretensiones de la República Federal de Alemania en el marco de los motivos primero, tercero y cuarto invocados por la República de Austria, mientras que se han desestimado las pretensiones de esta formuladas en el marco de su segundo motivo.
- ¹⁶⁷ Habida cuenta de lo anterior, procede condenar a la República Federal de Alemania a cargar con las tres cuartas partes de las costas en que haya incurrido la República de Austria y resolver que, por lo demás, cada parte cargará con sus propias costas.
- ¹⁶⁸ Conforme al artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento de Procedimiento, según el cual los Estados miembros que intervengan como coadyuvantes en el litigio cargarán con sus propias costas, el Reino de los Países Bajos y el Reino de Dinamarca cargarán con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) La República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 18 TFUE, 34 TFUE, 56 TFUE y 92 TFUE al introducir la tasa por uso de las infraestructuras para los turismos y al establecer, simultáneamente, una desgravación en el impuesto de circulación sobre vehículos de motor en favor de los propietarios de vehículos matriculados en Alemania por un importe equivalente, como mínimo, al de la tasa abonada.**
- 2) Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) Condenar a la República Federal de Alemania a cargar con las tres cuartas partes de las costas de la República de Austria y a cargar con sus propias costas.**
- 4) La República de Austria cargará con una cuarta parte de sus propias costas.**
- 5) El Reino de los Países Bajos y el Reino de Dinamarca cargarán con sus propias costas.**

Firmas