

**LAS TASAS Y PEAJES POR EL USO  
DE INFRAESTRUCTURAS  
(DIRECTIVA «EUROVIÑETA»):  
¿CONTRAPRESTACIONES O MEDIDAS FISCALES?**

RAMÓN FALCÓN Y TELLA\*

El 23 de julio de 2003 la Comisión ha presentado una propuesta de modificación de la La Directiva 1999/62/CE relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, usualmente conocida como «euroviñeta». Dicha propuesta permite a los Estados miembros reducir la cuantía del Impuesto de vehículos, incluso por debajo de los umbrales mínimos actuales, pero amplía el sistema de tasas y peajes, que se extendería, si la modificación llega a aprobarse, a los vehículos pesados de carretera de más de 3,5 toneladas, frente a las 12 toneladas actuales, y, desde el punto de vista de las infraestructuras, a toda la red transeuropea de carreteras y otras partes de la red viaria primaria, en lugar de ceñirse a las autopistas y carreteras similares, como ocurre actualmente.

La propuesta autoriza a los Estados miembros, además, a elevar el importe de las tasas y peajes, basándose en los costes de recuperación de infraestructura y en los costes de siniestralidad no cubiertos por las primas de seguros, pudiendo variar dicho importe en función de otros factores: la distancia recorrida, la localización, las características del vehículo (incluido su efecto de contaminación), el momento del día y el nivel de congestión de la carretera de que se trate.

---

\* Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, Universidad Complutense de Madrid. Abogado.

Como puede observarse, se trata de una modificación importante, con efectos negativos para países periféricos como el nuestro, que verán aumentar sensiblemente los costes de transporte, como consecuencia del aumento de las tasas y peajes en los demás Estados miembros.

Pero la mayor novedad no radica en el contenido mismo de la modificación que se propone, sino en la base jurídica que se pretende aplicar a la propuesta, pues la Comisión se ha basado exclusivamente en el apartado 1 del art. 71 CE, que remite al procedimiento del art. 251, el cual permite al Consejo decidir por mayoría cualificada. A diferencia de la Directiva que se pretende modificar, que se basó simultáneamente en los arts. 71 y 93 CE, y por tanto fue adoptada por unanimidad, como exige este último precepto para la armonización de los impuestos indirectos.

Ello plantea el problema de que debe entenderse por «impuestos indirectos» a efectos del art. 93 CE, que exige unanimidad para la armonización de los mismos; y en particular si las llamadas tasas y peajes a que se refiere la Directiva pueden o no reconducirse a dicho concepto.

En mi opinión, las llamadas «tasas» por el uso de infraestructuras son, en realidad, un «impuesto» en el sentido del art. 93 CE, pues no se trata de la contraprestación de un servicio, en función de su coste, sino de un gravamen a tanto alzado, por la mera posibilidad de utilizar las estructuras, aunque no se utilicen efectivamente, según resulta de la letra c) del art. 2 de la Directiva de 1999.

En cuanto a los «peajes», y aunque los mismos están en función de la distancia recorrida y el tipo de vehículo, según la letra b) del art. 2 de la Directiva de cuya modificación se trata, sin embargo tampoco responden al coste exacto de ningún servicio concreto, y por tanto no pueden considerarse como una mera contraprestación o «derecho remunerativo».

En efecto, según la modificación que se propone, no se trata de cubrir el coste de la utilización específica que realiza cada usuario, sino de una forma mucho más amplia de cubrir tanto los costes de las infraestructuras que se utilizan como los de nuevas infraestructuras alternativas, incluso ferroviarias, la siniestralidad no cubierta por primas de seguro, la congestión, etc.

Además, como reconoce el llamado libro blanco (La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad. Bruselas 12.9.2001. COM 2001, 370 final) «en muchos casos la incorporación de los costes externos permitirá obtener un excedente de ingresos en relación con los importes necesarios para cubrir los costes de las infraestructuras utilizadas».

Estamos pues, tanto en las tasas como en los peajes, ante verdaderos y propios «impuestos», que a mi juicio las instituciones comunitarias sólo pueden armonizar sobre la base del art. 93 CE, que exige unanimidad. Pues si se cobra a quien usa una carretera para, con una parte de esos ingresos, construir otra carretera distinta, o un ferrocarril; y si se cobra a quien usa una carretera, aunque no tenga ningún accidente, para financiar parte de los costes de siniestrabilidad, y en definitiva si se prevé que «en muchos casos» se produzcan excedentes, es claro que *no estamos ante la contraprestación de un servicio, en función de su coste*, sino ante un impuesto, aunque se trate de un ingreso afectado, que no puede destinarse indistintamente a cualquier finalidad, sino sólo a las marcadas por la propuesta de Directiva.

Uno de los objetivos de la propuesta de modificación es precisamente introducir una mayor transparencia sobre el cálculo de los costes del transporte, de manera que los usuarios se corresponsabilicen de esos costes a través de la elección de los itinerarios y horarios más adecuados. Pero ello no quiere decir que estemos ante la contrapartida de un servicio, sino ante un impuesto, aunque el mismo se module en su cuantía con una finalidad extrafiscal o de ordenación, consistente en disuadir del uso de las infraestructuras en los momentos y trayectos en que dicho uso suponga mayor riesgo de siniestro o mayor congestión.

Precisamente esta finalidad disuasoria confirma que estamos ante disposiciones fiscales por esencia (es decir ante «impuestos» o tributos exigidos sin contraprestación), como se ha afirmado por Wasmeier en relación con las tasas por el uso de bienes ambientales con una finalidad desincentivadora, pues tal finalidad asimila las tasas a los impuestos, en la medida en que no se busca ya sólo financiar una actividad administrativa (M. Wasmeier, *Umweltabgaben und Europarecht. Shanken des staatlichen Handlungsspielraums, bei der Erhebung öffentlicher Abgaben im Interesse des Umweltschutzes*, C. H. Beck, München, 1995, pág. 229. En el mismo sentido, P. Herrera Molina, *Derecho tributario ambiental*, Pons, Madrid, 2000, pág. 193).

En apoyo del carácter fiscal de las tasas y peajes, y por tanto de la necesidad de unanimidad en la versión actual del Tratado CE, cabe citar la Exposición de Motivos de la propuesta de modificación presentada por la Comisión, según la cual, si el dinero obtenido por las tasas y peajes no se reinvierte en las propias infraestructuras, «la tarificación se convertirá en un *instrumento fiscal* más sin ningún fin específico aparte de aumentar

los ingresos del Estado...». De donde se deduce que estamos ante un «instrumento fiscal», al que se pretende dotar de una finalidad específica, además de la finalidad recaudatoria típica de todo impuesto. Pero que no deja de ser un instrumento fiscal por el hecho de que tenga dicha finalidad.

En este sentido, las conclusiones del Abogado General Saggio, presentadas el 24 de febrero de 2000 en el Asunto C-205/98 (Rec. I-07367), punto 2, afirman que «el sector de los peajes y de los derechos de uso de las autopistas se encuentra en el punto de confluencia entre la política de transportes comunitaria (debido al impacto de dichas cargas sobre el tráfico intracomunitario) y de la armonización fiscal (debido al carácter parafiscal que tienen dichas cargas)...».

Frente a ello, la Comisión, y al parecer también los servicios jurídicos del Consejo, se basan en cierta jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo que, a efectos del IVA, afirma que los peajes constituyen una «contraprestación» por el uso de la carretera o autopista, y por tanto se integran en la base imponible de dicho tributo (SSTJCE 12 septiembre 2000, Comisión/Francia, Asunto 276/97, apartado 36; 18 enero 2001, Comisión/España, Asunto C-83/99, apartado 11; y 25 enero 2001, Comisión/Francia, Asunto C-429/97, apartados 32, 35 y 36). De donde se deduciría, también a efectos de la base jurídica aplicable, que no estamos ante impuestos, sino ante meras contraprestaciones.

Las mismas sentencias se citan también por el Abogado General Sr. Siegbert Alber en las conclusiones del Asunto C-211/01, al que inmediatamente haremos referencia, como argumento para sostener que los peajes son contraprestaciones y no medidas fiscales.

Ahora bien, es claro que a efectos de IVA el concepto de contraprestación es mucho más amplio que a efectos de las disposiciones fiscales del Tratado, como prueba el hecho de que por disposición expresa de la Sexta Directiva —art. 11.A.2.a)— se considere contraprestación a los impuestos especiales, que sin embargo son claramente medidas fiscales a los efectos del art. 93 del Tratado, que los menciona expresamente como ejemplo de impuestos indirectos.

A mayor abundamiento, hay que tener en cuenta que, si bien los peajes (y, como se ha dicho, los impuestos especiales de fabricación) constituyen contraprestación a efectos del IVA, sin embargo no puede decirse lo mismo de las «tasas» por la posibilidad de uso de infraestructuras viales contempladas en la Directiva de 1999, que en ningún caso quedan

sometidas al IVA, ya que no guardan relación directa con ninguna entrega de bienes o prestación de servicios.

Hay que concluir, por tanto, que no puede utilizarse la calificación de los peajes a efectos de IVA como argumento para excluir la aplicación del art. 93 CE, pues con ese mismo argumento acabaríamos concluyendo que tampoco en el ámbito de los impuestos especiales de fabricación se aplica el art. 93 CE, pese a que dichos impuestos se mencionan nominalmente en el citado precepto.

Tampoco resulta decisiva, en mi opinión, la sentencia de 11 septiembre 2003, recaída en el Asunto C-211/01, relativa a los acuerdos de transporte por carretera de la Comunidad con Bulgaria y con Hungría, que fueron aprobados por el Consejo por unanimidad, sobre la base simultáneamente de los arts. 71 y 93 CE, y que la Comisión impugnó por entender que no era correcto tomar como base el art. 93 CE, y que por tanto no era necesaria la unanimidad.

En la citada sentencia, el Tribunal de Justicia da la razón a la Comisión, siguiendo en gran medida las recomendaciones del Abogado General Sr. Siegbert Alber, presentadas el 13 de marzo de 2003, a las que acabamos de hacer referencia. Pero la sentencia no analiza en profundidad la naturaleza de las tasas y peajes. Y si bien considera suficiente como base jurídica el art. 71 CE, pese a reconocer expresamente que los acuerdos analizados incluyen medidas fiscales, como es el caso de las exenciones del impuesto de vehículos, ello es porque tales medidas fiscales tienen un carácter accesorio respecto a la política de transportes, pues lo que pretenden los acuerdos es facilitar el transporte entre Grecia y los demás Estados miembros. También se considera relevante que el propio acuerdo califique las medidas fiscales como «medidas de apoyo».

Ello hace, en mi opinión, que el criterio de la sentencia citada no sea trasladable a la propuesta de Directiva presentada por la Comisión, pues en ella las medidas fiscales no son meras medidas de apoyo, ni se califican como tales, sino el contenido esencial de la propuesta.

Además no se trata sólo de facilitar el transporte (al contrario, la subida de tasas y peajes lo encarecerá notablemente), sino que la finalidad primordial consiste en redistribuir la carga fiscal que pesa sobre los camiones; siendo además clara la innovación del acervo comunitario (a diferencia de los acuerdos con Bulgaria y Hungría, que sólo pretendían extenderlo a las relaciones con dichos países), pues de lo que se trata ahora es precisamente de modificar la Directiva de 1999.

Tampoco existe duda alguna, en el caso que nos ocupa (a diferencia de los acuerdos con Hungría y Bulgaria), de que estemos ante disposiciones necesarias para el buen funcionamiento del mercado interior. Pues la modificación de la Directiva de la «euroviñeta» no afecta sólo al trayecto realizado a través de terceros Estados, sino también a todos los trayectos en el interior de la Comunidad. Y además, el considerando (1) de la propuesta afirma expresamente que las medidas constituyen «una exigencia del buen funcionamiento del mercado interior».

Desde esta perspectiva, es significativo que el «Observatoire législatif» recoja este procedimiento legislativo mencionando como base jurídica el art. 71.1 CE (que es la base que pretende utilizar la Comisión), pero indicando como temas afectados, en primer lugar «fiscalidad e impuestos indirectos», y sólo a continuación el transporte por carretera.

Igualmente resulta indiciario que, en nota de prensa de 23 de julio de 2003, la propia Comisión informe de su propuesta afirmando que lo que se pretende es armonizar las legislaciones fiscales de los Estados miembros para evitar el «mosaico fiscal» actualmente existente. Las medidas afectan —en palabras del gabinete de prensa de la propia Comisión— a la «tributación de los camiones», y lo que se pretende es llevar a cabo una redistribución más equitativa de la «carga global de los impuestos y tasas sobre el sector», sin aumentar el nivel de dicha carga global.

Se trata, por lo tanto, de medidas confesadamente fiscales, pues la fiscalidad del transporte es obviamente fiscalidad, y no sólo política de transportes.

Pero aunque se entendiera que sólo el Impuesto de vehículos tiene la consideración de impuesto indirecto, como parece hacer implícitamente la sentencia de 11 septiembre 2003 antes citada (y desde luego hace el Abogado del Estado en las conclusiones presentadas en dicho asunto), aún así la propuesta de Directiva que nos ocupa tendría, en mi opinión, que basarse en el art. 93 CE para armonizar las tasas y peajes, ya que la subida de estos últimos aparece directamente conectada con la posibilidad de rebaja del Impuesto de vehículos, incluso por debajo de los topes mínimos previstos en el anexo I de la Directiva de 1999. Y de la citada sentencia del Tribunal de Justicia resulta que la rebaja de este impuesto constituye una medida fiscal reconducible al art. 93 CE.

Esta interconexión entre las tasas y peajes, por un lado, y el Impuesto de vehículos, por otro, resulta claramente de la Exposición de Motivos de la propuesta de Directiva, que dentro del epígrafe de «medios concretos

de ejecución del plan» incluye en primer lugar la «compensación del impuesto anual sobre los vehículos», afirmando al respecto lo siguiente:

«Con el fin de compensar los efectos de la introducción de un sistema de gravámenes por el uso de la infraestructura, la propuesta de directiva permite a los Estados miembros reducir el impuesto anual de circulación armonizado mediante la Directiva 1999/62/CE. El impuesto anual de circulación se basa en la propiedad del vehículo, y no en su uso. Se calcula en forma de un importe único de pago anual. La tarificación de las infraestructuras puede sustituir parcial o totalmente este impuesto mediante nuevas reglas más equitativas, ya que permiten el cobro de gravámenes que reflejan de forma más justa los costes relacionados con el uso de la infraestructura. Estos gravámenes se calcularán a partir de ahora en función de la distancia recorrida y se modularán según el rendimiento medioambiental de los vehículos (las normas EURO previstas en la directiva en vigor) y su carga por eje, los niveles de congestión, así como la siniestralidad en la red.»

*En coherencia con ello, aparte de otras medidas, se introduce un nuevo artículo 7 ter, que es del siguiente tenor literal:*

«1. Sin perjuicio de los artículos 87 y 88 Tratado, y salvo disposición contraria en el Derecho comunitario, cuando implanten un sistema de peajes y/o gravámenes por la utilización de infraestructuras, los Estados miembros podrán otorgar una compensación por esas tasas, en particular mediante una reducción del impuesto sobre los vehículos, llegado el caso a un nivel inferior a los importes mínimos establecidos en el Anexo I.

2. El nivel de la compensación deberá estar en relación con el importe de los peajes y/o de las tasas cobradas. No obstante, los Estados miembros podrán establecer una media basada en la compensación otorgada a las diferentes categorías de vehículos mencionadas en el Anexo.

3. Los Estados miembros reagruparán en un programa común el sistema de peajes y/o tasas y el régimen de compensación. Cualquier régimen de compensación deberá aplicarse en el año siguiente al de la implantación del nuevo sistema de peajes y/o tasas.»

Como puede observarse, se trata en definitiva de sustituir un impuesto basado en la propiedad del vehículo por otros impuestos basados en el uso

del vehículo, en el tipo de vehículo que se usa, y en el momento y lugar en que se usa. Unos y otros impuestos están íntimamente conectados hasta el punto de que la subida de unos autoriza la bajada del otro, reagrupándose en un programa común el sistema de peajes y tasas y la reducción del Impuesto de vehículos.

No estamos, por tanto, ante iniciativas independientes, que afecten por un lado al Impuesto sobre vehículos, y por otro a las tasas y peajes, y que podrían hipotéticamente separarse en dos Directivas distintas, basadas una en el art. 93, y la otra en el art. 71 CE. Al contrario, estamos ante un sistema trabado e inescindible conformado por el impuesto sobre la propiedad y los impuestos sobre el uso (tasas y peajes), que por tanto sólo puede aprobarse sobre la base simultáneamente de los arts. 71 y 93 CE, es decir por unanimidad.

A mayor abundamiento, hay que observar que la propuesta afecta a las dos partes de la Directiva que son comunes al impuesto y a las tasas y peajes, pues se pretenden modificar tanto las disposiciones generales (el art. 1.1 de la propuesta modifica el art. 2 de la Directiva) como las disposiciones finales (los apartados 6 y 7 del art. 1 de la propuesta modifican el art. 9 de la Directiva e introducen nuevos artículos 9 bis, 9 ter y 9 quater, y el art. 1.8 de la propuesta modifica el art. 11 de la Directiva).

La necesidad de acudir al art. 93 CE (además del art. 71), se confirma si acudimos a los precedentes, constituidos en primer lugar por la Directiva 93/89/CEE, del Consejo, de 25 de octubre de 1993, relativa a la aplicación por los Estados miembros de los impuestos sobre determinados tipos de vehículos utilizados para el transporte de mercancías por carretera, así como de los peajes y derechos de uso percibidos por la utilización de determinadas infraestructuras (DO L 279, p. 32).

Dicha Directiva se basaba en los arts. 75 y 99 del Tratado CE (que, tras el Tratado de Amsterdam, han pasado a ser los arts. 71 y 93 CE), de acuerdo con la propuesta de la Comisión. El Parlamento europeo, en el dictamen emitido en su momento, se mostró de acuerdo con dicha base jurídica. Y aunque la mencionada Directiva fue anulada por la STJCE 5 julio 1995 (Asunto C-21/94. Rec. 1995 página I-01827), en modo alguno puede decirse que el Tribunal de Luxemburgo haya cuestionado la base jurídica elegida, ya que la anulación se basó exclusivamente en la violación de una formalidad esencial por parte del Consejo, que no había procedido a una nueva consulta al Parlamento tras una modificación sustancial de la propuesta de la Comisión sobre la que se había consultado al Parlamento.



Hay que observar, además, que la propuesta inicial de la Comisión —o más precisamente, la segunda modificación de la Propuesta de Directiva COM(87) 716 final, relativa a la imputación de los costes de infraestructura de transporte a camiones de gran tonelaje (DO 1988, C 79, p. 8)—, sobre la que el Parlamento emitió su dictamen, preveía, en el apartado 1 de su artículo 9, que el Consejo «... adoptará lo más rápidamente posible las medidas apropiadas para el establecimiento de un *sistema armonizado de impuestos viales, que incluya los impuestos sobre los vehículos, los impuestos especiales sobre el carburante y las cargas (derechos de uso y peajes)* por la utilización de determinadas infraestructuras viarias, teniendo en cuenta los costes de infraestructura y los costes externos, incluidos los relativos al medio ambiente».

Esta referencia a un sistema armonizado de impuestos viales, que el Consejo debía adoptar antes de finales de 1998 según la propuesta inicial, no pasó a la Directiva finalmente aprobada (lo que supone una modificación sustancial que debería haber dado lugar a una nueva consulta al Parlamento, según el Tribunal de Justicia). Pero aún así la Directiva 93/89/CEE se aprobó sobre la base simultáneamente de los arts. 75 y 99 Tratado CE.

En todo caso, ese «sistema armonizado de impuestos viales» del que hablaba la propuesta aprobada por el Parlamento en 1992, es, en definitiva, el que se contempla en la propuesta de Directiva que comentamos (aunque ahora no se use ya esa expresión), pues es claro que el contenido de la propuesta actual es la armonización de las «cargas» por la utilización de determinadas infraestructuras viarias «teniendo en cuenta los costes de infraestructura y los costes externos, incluidos los relativos al medio ambiente», al igual que se preveía en la propuesta de 1992. Y lo que es más importante, el texto de esta última propuesta, aprobada por el Parlamento, afirmaba expresamente, en el art. 9 antes transcrito, que dichas *cargas (derechos de uso y peajes) forman parte de los «impuestos viales»*, lo que no hace sino confirmar la necesidad de unanimidad para la armonización en este ámbito, ya que se trata de impuestos indirectos.

El segundo precedente está constituido por la propia Directiva que ahora se pretende modificar, es decir por la Directiva 1999/62/CE, que se aprobó como consecuencia de la anulación por el Tribunal de Justicia de la Directiva 93/89/CEE, en sustitución de esta última.

Pues bien, la propuesta que dio lugar a dicha Directiva 1999/62/CE fue anunciada en su día por la Comisión, antes de ser formalmente presenta-

da, indicando que su base jurídica sería exclusivamente el art. 75 del Tratado CE. Sin embargo, el Servicio Jurídico del Consejo, en dictamen de 27 de septiembre de 1996, consideró que la base jurídica correcta para sustituir a la Directiva anulada por el Tribunal debían ser los arts. 75 y 99 Tratado CE, ya que la propuesta de la Comisión COM (96) 331 final, era, en su arquitectura, idéntica a la Directiva que se pretendía sustituir. Y finalmente la Directiva 1999/62/CE, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras se aprobó sobre la base de los arts. 71 y 93 CE simultáneamente.

La actual propuesta COM(2003) 448 final, constituye, en este contexto, un nuevo intento de la Comisión de prescindir del art. 93 CE, y por esta vía obviar la unanimidad. Pero ello no resulta admisible jurídicamente, como no lo fue en relación con la Directiva de 1999, pues la propuesta actual presenta claramente la misma «arquitectura» que sus precedentes; y, al igual que sus precedentes, tiene como objeto principal la armonización de impuestos viales (las tasas y peajes), que son impuestos indirectos, además de afectar al Impuesto de vehículos, al permitir rebajar los umbrales mínimos de éste.

Aparte de que resulta lógico que si la Directiva de 1999 se ha adoptado con base en los arts. 71 y 93 CE simultáneamente, se utilice la misma base para su modificación, pues de otra forma (y sin que en los Tratados se haya eliminado la exigencia de unanimidad para las disposiciones fiscales, ni se haya alterado en este punto el sistema de toma de decisiones) se llegaría a una sustancial modificación por mayoría cualificada de lo que en su día se aprobó por unanimidad del Consejo. Cabe traer a colación, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 13 de diciembre de 2001, Parlamento/Consejo (C-93/00, Rec. 2001 página I-10119), que anuló el Reglamento (CE) n. 2772/1999, sobre sistema de etiquetado de la carne de vacuno, por error en la base jurídica utilizada por el Consejo, y cuyo apartado 42 afirma expresamente que la modificación de dicho Reglamento «sólo podía tener lugar al amparo de una base jurídica que tuviese naturaleza equivalente a la que sirvió de base para su adopción», lo cual es perfectamente trasladable, *mutatis mutandis*, al caso que nos ocupa.

Cuestión distinta es que sea deseable *de lege ferenda* la eliminación de la unanimidad en materia fiscal. Pero hasta que esto ocurra, deben respetarse las normas sobre producción de normas contenidas en los Tratados.