Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentadas el 26 de abril de 2018 [1]

Asunto C-629/16

CX
con intervención de:
Bezirkshauptmannschaft Schärding

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria)]

«Procedimiento prejudicial — Transportes internacionales por carretera — Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía — Artículo 9 — Protocolo Adicional — Artículos 41 y 42 — Libre prestación de servicios — Cláusula de "standstill" — Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía — Artículos 5 y 7 — Libre circulación de mercancías — Medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas — Transportista turco de mercancías que atraviesa un Estado miembro en tránsito — Normativa nacional que somete dicho transporte, o bien a una autorización expedida con arreglo a un contingente fijado en virtud de un Acuerdo bilateral celebrado entre el Estado miembro y Turquía, o bien a un permiso individual que se concede para un transporte que presente un interés público relevante»

I. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial presentada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) se inscribe en el marco de un litigio promovido por el gerente de una compañía de transporte turca contra una autoridad administrativa austriaca que le ha impuesto una multa por haber realizado un transporte profesional de mercancías desde Turquía con destino a Alemania, pasando por Austria, sin disponer de la autorización requerida al efecto.

2. Con arreglo a la normativa austriaca, el transporte profesional internacional de mercancías por carretera destinado, procedente o que se efectúa a través del territorio austriaco solo puede realizarse en virtud de una autorización. Para los transportistas con domicilio social en Turquía (en lo sucesivo, «transportistas turcos»), dicha autorización puede adoptar, o bien la forma de una autorización expedida dentro de los límites del contingente fijado con arreglo al Acuerdo bilateral celebrado entre la República de Austria y la República de Turquía de transporte por carretera [2] (en lo sucesivo, «Acuerdo Austria-Turquía de transporte por carretera»), o bien la de un permiso individual que se concede para un único transporte que presente un interés público relevante. Tal permiso solo se concede si el solicitante acredita suficientemente que el desplazamiento no se puede evitar mediante medidas organizativas ni eligiendo otro medio de transporte.

1 Lengua original: francés.

2 Abkommen zwischen dem Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie der Republik Österreich und dem Außenminister der Türkischen Republik über den internacionalen Straßenverkehr (Acuerdo entre el Ministro Federal de Comercio e Industria de la República de Austria y el Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Turquía sobre el transporte internacional por carretera)] (BGBl n.º 274/1970, en su versión publicada en el BGBl n.º 327/1976).

3. El órgano jurisdiccional remitente se interroga, fundamentalmente, sobre la conformidad del régimen de autorización implantado en Austria con respecto a los transportistas turcos con las disposiciones que regulan la Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía (en lo sucesivo, «Asociación CEE-Turquía»), especialmente las establecidas en el Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía,[3] (en lo sucesivo, «Acuerdo de Asociación CEE-Turquía»), en el Protocolo Adicional al Acuerdo de Asociación CEE-Turquía[4] (en lo sucesivo, «Protocolo Adicional»), así como en la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía[5] (en lo sucesivo, «Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación»).

4. El órgano jurisdiccional remitente pregunta en primer lugar si el recurrente en casación en el procedimiento principal puede invocar las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías entre la Unión y Turquía para sostener que el régimen austriaco de autorización constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 5 de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación o si dicho régimen corresponde, más bien, a la prestación de servicios de transporte. El órgano jurisdiccional remitente pregunta, además, si el régimen austriaco de autorización tiene un efecto discriminatorio con respecto a los transportistas turcos, en contra de lo dispuesto en el artículo 9 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía.

5. En las presentes conclusiones, explicaré las razones por las cuales considero, por una parte, que la normativa austriaca controvertida pertenece al ámbito de la prestación de servicios de transporte y, por otra parte, que las disposiciones que regulan la Asociación CEE-Turquía no se oponen a tal normativa, siempre que el órgano jurisdiccional remitente se haya cerciorado de que no supone una nueva restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Acuerdo de Asociación CEE-Turquía

6. A tenor del artículo 9 de Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, «las Partes contratantes reconocen que, en el ámbito de aplicación del Acuerdo, y sin perjuicio de las disposiciones particulares que pudieran establecerse en aplicación del artículo 8, toda discriminación por razón de nacionalidad quedará prohibida conforme al principio enunciado en el artículo 7 del Tratado constitutivo de la Comunidad».

7. El artículo 10 del Acuerdo establece:

«1. La unión aduanera prevista en el apartado 2 del artículo 2 del Acuerdo se extenderá al conjunto de los intercambios de mercancías.

3 Acuerdo firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963 en Ankara, por la República de Turquía, por una parte, así como los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra parte, y concluido, aprobado y confirmado en nombre de esta última mediante la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963 (DO 1964, 217, p. 3685).

4 Protocolo firmado en Bruselas el 23 de noviembre de 1970 y concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n.º 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972 (DO 1972, L 293, p. 3).

5 Decisión de 22 de diciembre de 1995, relativa al establecimiento de la fase final de la Unión Aduanera (DO 1996, L 35, p. 1).

2. La unión aduanera supondrá:

– la prohibición, entre los Estados miembros de la Comunidad y Turquía, de aplicar a la importación y a la exportación, derechos de aduana y exacciones de efecto equivalente y restricciones cuantitativas, así como cualquier otra medida de efecto equivalente tendente a garantizar a la producción nacional una protección contraria a los objetivos del Acuerdo;

[…]».

8. Con arreglo al artículo 14 del Acuerdo, «las Partes Contratantes acuerdan basarse en los artículos 55, 56 y del 58 al 65 inclusive del Tratado constitutivo de la Comunidad para eliminar entre ellas las restricciones a la libre prestación de servicios».

9. El artículo 15 del Acuerdo establece que «las condiciones y modalidades de extensión a Turquía de las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad y de los actos adoptados en aplicación de tales disposiciones en lo que se refiere a los transportes serán establecidas teniendo en cuenta la situación geográfica de Turquía».

2. Protocolo Adicional

10. El artículo 41 del Protocolo Adicional, incluido en el capítulo II del título II, titulado «Derecho de establecimiento, servicios y transportes», está redactado en los siguientes términos:

«1. Las Partes Contratantes se abstendrán de introducir entre sí nuevas restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

2. El Consejo de Asociación fijará, con arreglo a los principios enunciados en los artículos 13 y 14 del Acuerdo de Asociación, el ritmo y las modalidades según las cuales las Partes Contratantes suprimirán entre sí, de forma progresiva, las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios.

El Consejo de Asociación fijará el ritmo y las modalidades mencionados para las diferentes categorías de actividades, tomando en consideración las disposiciones análogas adoptadas por la Comunidad en dichos ámbitos, así como la especial situación de Turquía en el plano económico y social. Se dará prioridad a las actividades que contribuyan particularmente al desarrollo de la producción y de los intercambios.»

11. El artículo 42, incluido en el mismo capítulo del Protocolo Adicional, establece:

«1. El Consejo de Asociación hará extensivas a Turquía, de acuerdo con las modalidades que establezca teniendo principalmente en cuenta la situación geográfica de dicho país, las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad aplicables a los transportes. En las mismas condiciones, podrá hacer extensivos a Turquía los actos adoptados por la Comunidad en aplicación de las citadas disposiciones para los transportes por ferrocarril, por carretera y por vías navegables.

[…]»

3. Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación

12. A tenor del artículo 1 de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación, «sin perjuicio de lo dispuesto en el Acuerdo de Ankara y en sus Protocolos adicionales y suplementarios, por la presente Decisión el Consejo de Asociación CE-Turquía establece las normas de ejecución de la fase final de la Unión Aduanera prevista en los artículos 2 y 5 del Acuerdo anteriormente mencionado».

13. El artículo 5 de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación, incluido en la sección II del capítulo I, titulado «Supresión de las restricciones cuantitativas y de las medidas de efecto equivalente», dispone lo siguiente:

«Se prohíben entre las Partes contratantes las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente.»

14. A tenor del artículo 7, «las disposiciones de los artículos 5 y 6 no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y de la vida de las personas y de los animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, estas prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria, ni una restricción encubierta del comercio entre las Partes contratantes».

B. Derecho austriaco

1. Ley de transporte de mercancías por carretera

15. A tenor del artículo 1 de la Güterbeförderungsgesetz (Ley de transporte de mercancías por carretera) de 1995 (BGBl. n.º 593/1995, en la versión publicada en el BGBl. n.º 96/2013; en lo sucesivo, «GütbefG»), dicha Ley se aplica, en particular, al «transporte profesional de mercancías, realizado por empresas de transporte mediante vehículos de motor que circulen por carretera o mediante vehículos articulados, cuyo peso máximo autorizado total supere, en conjunto, los 3 500 kilos».

16. El artículo 2 de la GütbefG, titulado «Obligación de concesión y tipos de concesión», dispone:

«(1) El transporte profesional de mercancías mediante vehículos de motor solamente podrá ejercerse en virtud de concesión, salvo disposición en contrario en la presente Ley federal (artículo 4) […]»

17. El artículo 7 de la GütbefG, titulado «Transporte internacional», establece:

«(1) Podrán realizar profesionalmente transportes de mercancías mediante vehículos de motor desde lugares situados fuera del territorio federal al territorio federal o atravesando el territorio federal, o desde lugares situados dentro del territorio federal al extranjero, además de los titulares de concesiones con arreglo al artículo 2, los empresarios que estén autorizados para el transporte de mercancías mediante vehículos de motor conforme a la normativa vigente en el Estado en que esté radicada su empresa y que sean titulares de alguna de las siguientes autorizaciones:

1. Licencia comunitaria conforme al Reglamento (CE) n.º 1072/2009; [6]

2. Autorización conforme a la resolución del Consejo de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte (CEMT) de 14 de junio de 1973;

3. Permiso para el transporte con destino, procedencia o tránsito en Austria, expedido por el Ministro Federal de Transporte, Innovación y Tecnología;

6 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera (DO 2009, L 300, p. 72).

4. Autorización en virtud de acuerdos internacionales, expedida por el Ministro Federal de Transporte, Innovación y Tecnología […]».

18. El artículo 8 de la GütbefG, titulado «Obtención de los permisos», establece:

«(1) El permiso conforme al artículo 7, apartado 1, punto 3, se concederá para transportes concretos de mercancías. Es requisito para la concesión del permiso que exista un interés público relevante en el transporte. El solicitante deberá acreditar que el desplazamiento no se puede evitar mediante medidas organizativas ni eligiendo otro medio de transporte. Se denegará la concesión del permiso si (considerando especialmente las infraestructuras de transporte existentes en territorio austriaco) no existe una necesidad para el transporte de mercancías solicitado. A tal efecto deberán tenerse en cuenta los intereses macroeconómicos y en materia de tráfico de Austria y la protección de la población y del medio ambiente, así como la posibilidad de realizar el transporte de mercancías por medio de otras infraestructuras de transporte.

[…]

(3) En virtud de la presente Ley federal podrán celebrarse acuerdos acerca del transporte internacional de mercancías conforme al artículo 7, si el volumen del transporte de mercancías entre los Estados así lo exige. En los acuerdos se establecerá que los vehículos de motor con matrícula extranjera, conforme al principio de reciprocidad, podrán realizar transportes con destino, origen o tránsito en Austria. A tal efecto podrán establecerse contingentes entre los Estados, cuyo volumen se fijará atendiendo a los intereses macroeconómicos y en materia de tráfico de Austria y a la protección de la población y del medio ambiente. […]

(4) La adjudicación de los contingentes acordados se efectuará mediante procedimiento simplificado. La autoridad competente podrá certificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el acuerdo, especialmente el cumplimiento del contingente acordado (autorización por contingente) […]

[…]»

19. El artículo 9 de la GütbefG dispone:

«(1) El empresario deberá asegurarse de que en todo transporte internacional de mercancías y durante todo el recorrido se lleven los documentos que acrediten las autorizaciones mencionadas en el artículo 7, apartado 1, correctamente cumplimentados y, en su caso, validados.

(2) El conductor deberá llevar en el vehículo de motor, en todo transporte internacional de mercancías y durante todo el recorrido, los documentos que acrediten las autorizaciones mencionadas en el artículo 7, apartado 1, correctamente cumplimentados y, en su caso, validados, y deberá presentarlos ante las autoridades de inspección a requerimiento de estas.

[…]»

20. El artículo 23 de la GütbefG, titulado «Disposiciones sancionadoras», enuncia:

«(1) […] Cometerá una infracción administrativa castigada con una multa de hasta 7 267 euros quien, actuando como empresario,

[…]

3. realice transportes conforme a los artículos 7 a 9 sin la necesaria autorización o incumpla las obligaciones o las prohibiciones establecidas en acuerdos internacionales;

[…]».

2. Acuerdo Austria-Turquía de transporte por carretera

21. A tenor del artículo 4, apartado 1, del Acuerdo Austria-Turquía de transporte por carretera, «los vehículos de motor, incluidos los remolques, que estén matriculados en uno de los dos Estados y sean utilizados para el transporte de mercancías entre ambos Estados o para transportes en tránsito por dichos Estados precisarán de un certificado». El apartado 2 de dicho artículo establece que «no será necesario un certificado para desplazamientos en vacío ni para vehículos con una carga útil de hasta dos toneladas».

22. El artículo 6 de dicho Acuerdo establece:

«1. Los certificados serán expedidos a las empresas transportistas. Dan derecho a realizar transportes mediante vehículos de motor, incluidos los remolques.

2. El certificado expedido por un Estado permitirá la realización de transportes hacia y desde el otro Estado, así como el tránsito por dicho Estado.

3. Los certificados se deberán llevar en el vehículo durante todo el recorrido por el territorio del Estado para el que se hayan expedido y deberán ser presentados ante las autoridades de supervisión de dicho Estado a requerimiento de estas.»

23. El artículo 7 de dicho Acuerdo dispone:

«1. Los certificados serán expedidos por las autoridades competentes del Estado en que esté matriculado el vehículo, en nombre de la autoridad competente del otro Estado, dentro de los límites del contingente que cada año, hasta el 30 de noviembre, se fije de común acuerdo para el año siguiente por las autoridades competentes de ambos Estados.

2. Las autoridades competentes de ambos Estados intercambiarán el número necesario de formularios para los transportes conforme al presente Acuerdo.»

III. Litigio principal, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

24. CX es gerente de la sociedad FU, una compañía con domicilio social en Turquía dedicada al transporte de mercancías.

25. Mediante resolución de 17 de marzo de 2015, el Bezirkshauptmannschaft Schärding (autoridad administrativa del distrito de Schärding, Austria) impuso a CX una multa de 1 453 euros (en sustitución de una pena de privación de libertad de 67 horas) por haber realizado FU el 2 de abril de 2015 un transporte profesional de mercancías (productos textiles) desde Turquía, atravesando Austria, con destino a Alemania, sin disponer de la autorización necesaria al efecto.

26. CX interpuso recurso-contencioso administrativo contra dicha resolución ante el Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Alta Austria). Mediante sentencia de 28 de diciembre de 2015, este último desestimó el recurso administrativo basándose en que CX había infringido lo dispuesto en el artículo 23, apartado 1, punto 3, en relación con el artículo 7, apartado 1, punto 4, de la GütbefG, así como en el artículo 4, punto 1, y en los artículos 6 y 7 del Acuerdo Austria-Turquía de transporte por carretera, al no haber presentado el conductor del vehículo la autorización correspondiente para realizar el transporte internacional de mercancías entre Austria y Turquía.

27. CX interpuso recurso de casación contra dicha resolución ante el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo).

28. Mediante resolución de 22 de noviembre de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de diciembre de 2016, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se opone el Derecho de la Unión, en particular el [Acuerdo de Asociación CEE-Turquía], el [Protocolo Adicional] y la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación [...], a una normativa nacional conforme a la cual un empresario dedicado al transporte de mercancías y con domicilio en la República de Turquía solo puede realizar profesionalmente transportes internacionales de mercancías mediante vehículos de motor con destino al territorio de la República de Austria o a través de dicho territorio si dispone para los vehículos de certificados concedidos según un contingente establecido a raíz de un acuerdo bilateral entre [la República de Austria] y [la República de Turquía] o si dispone de una autorización para el concreto transporte de mercancías, la cual requiere la existencia de un interés público relevante en el concreto transporte y que el solicitante acredite que el desplazamiento no se puede evitar mediante medidas organizativas ni eligiendo otro medio de transporte?»

29. En la vista de 31 de enero de 2018, CX, los Gobiernos austriaco y húngaro y la Comisión Europea presentaron observaciones escritas. Cada uno de ellos se personó en la vista de 31 de enero de 2018 a través de sus representantes.

IV. Análisis

A. Introducción

30. *Con arreglo a la normativa austriaca de que se trata, el transporte profesional internacional de mercancías por carretera destinado, procedente o que se efectúa a través del territorio austriaco solo puede efectuarse en virtud de una autorización. Para los transportistas* que tengan su domicilio social *en un Estado miembro de la Unión, dicha autorización puede consistir en una licencia comunitaria expedida* con arreglo al Reglamento n.º 1072/2009.[7] En cambio, para los transportistas que tengan su domicilio social en terceros países, incluido Turquía, dicha autorización puede adoptar una de las dos formas siguientes.

31. En primer lugar, con arreglo al artículo 7, apartado 1, punto 4, de la GütbefG, los transportistas con domicilio social en terceros países pueden ser titulares de una autorización concedida en virtud de acuerdos internacionales. Por lo que se refiere a los transportistas turcos, el Acuerdo Austria-Turquía de transporte por carretera prevé que las autoridades competentes de ambos Estados fijen de común acuerdo un contingente anual de transporte.[8] Las autoridades competentes turcas conceden estas autorizaciones a los transportistas turcos dentro de los límites del contingente. El Gobierno austriaco señala, a este respecto, que, actualmente, la República de Austria y la República de Turquía han acordado un contingente anual de 21 000 autorizaciones (contingente de base),[9] al que se

7 Este Reglamento se aplica únicamente a los vehículos de transporte matriculados en un Estado miembro de la Unión. Véase el artículo 1, apartado 1, y el artículo 2, punto 1 y punto 2, letra a), de dicho Reglamento, así como las conclusiones que presenté en el asunto Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282), punto 100. Véase, además, el artículo 7, apartado 1, punto 1, de la GütbefG.

8 Véase el artículo 7, punto 1, del Acuerdo Austria-Turquía de transporte por carretera y el artículo 8, apartado 3 y 4, de la GütbefG.

9 El Gobierno austriaco señala que las últimas negociaciones relativas al contingente tuvieron lugar en 2014 y que, desde entonces, las autoridades turcas no se han dirigido a las autoridades austriacas con vistas a lograr una revisión del contingente. El Gobierno austriaco explica asimismo que cada autorización incluye dos trayectos de transporte y que el contingente de autorizaciones se establece a través de una comisión mixta, sobre la base de estadísticas económicas.

añade un número variable de autorizaciones en concepto de recompensa,[10] así como unas autorizaciones concedidas en el marco de la Conferencia Europea de Ministros de Transporte (CEMT) («autorización CEMT»).[11] Según estas informaciones, cada año, Turquía dispone, en total de entre 90 000 y 100 000 transportes en tránsito por carretera a través de Austria.

32. En segundo lugar, los transportistas turcos tienen la posibilidad de solicitar un permiso al amparo del artículo 7, apartado 1, punto 3, y del artículo 8, apartado 1, de la GütbefG («permiso individual»). Este permiso solo se concede para efectuar un único transporte que presente un interés público relevante, y a condición de que el solicitante acredite suficientemente que el desplazamiento no se puede evitar mediante medidas organizativas ni eligiendo otro medio de transporte.[12]

33. Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el régimen austriaco de autorización establecido con respecto a los transportistas turcos es compatible con las disposiciones que regulan la Asociación CEE-Turquía.

34. CX alega que no es así. En primer lugar, sostiene que dicho régimen restringe la libre circulación de mercancías entre la Unión y Turquía, en contra de lo establecido en el artículo 5 de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación, al permitir el tránsito únicamente a un número limitado de transportistas turcos. Considera que el contingente fijado para los transportistas turcos es insuficiente. Añade que, por esta razón, dichos transportistas se ven obligados a utilizar el «Rollende Landstraße» (carretera rodante),[13] lo cual conlleva gastos adicionales y alarga el tiempo en relación con el transporte por carretera.[14] Considera que todo ello implica que las mercancías procedentes de Turquía se encarecen y que, en definitiva, son menos competitivas. De ello se deduce que las restricciones relacionadas con la aplicación de contingentes al transporte tienen, por lo tanto, importantes efectos económicos para los fabricantes y los compradores de tales mercancías y socavan la eficacia de la unión aduanera. En segundo lugar, sostiene que el régimen austriaco de aplicación de contingentes a los transportes conduce a una discriminación de los transportistas turcos, contraria al artículo 9 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, dado que las restricciones vinculadas a la aplicación de contingentes no se aplican a los transportistas de la Unión.

35. El órgano jurisdiccional remitente empieza preguntando si CX puede ampararse en la libre circulación de mercancías entre la Unión y Turquía, cuando FU es una compañía de transporte de mercancías que no fabrica ella misma las mercancías transportadas, y si CX puede sostener, concretamente, que los requisitos de autorización que son aplicables a FU conforme a la GütbefG constituyen una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas en el sentido del artículo 5 de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación. El órgano jurisdiccional remitente considera, en esta fase, que el caso de autos no debe examinarse a la luz de la libre circulación de mercancías, puesto que, a su juicio, el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía considera ámbitos separados la circulación de

10 El Gobierno austriaco explica que por cada tres trayectos efectuados mediante transporte combinado, los transportistas reciben como recompensa dos autorizaciones.

11 En cuanto al régimen CEMT, véase el informe n.º 85830-TR del Banco Mundial, de 28 de marzo de 2014, *Evaluation of the EU-Turkey Customs Union*, apartado 107, y el informe final de ICF Consulting Ltd, de 14 de octubre de 2014, *Study on the economic impact on an agreement between the EU and the Republic of Turkey*, elaborado a iniciativa de la Comisión, pp. 13 a 14. Este último hace mención a las 4 258 licencias concedidas a los transportistas turcos para el año 2014 (aplicables para transportes entre o a través de países miembros de la CEMT). Con arreglo al artículo 7, apartado 1, punto 2, de la GütbefG, la autorización CEMT es válida a los efectos de la exigencia de autorización.

12 El Gobierno austriaco señala que, en 2015 y en 2016, no se solicitaron permisos individuales al amparo del artículo 7, apartado 1, punto 3, y del artículo 8, apartado 1, de la GütbefG.

13 De la resolución de remisión se desprende que se trata de un transporte combinado en el que se transporta el semirremolque por ferrocarril.

14 Según CX, el tiempo de espera en la terminal de transporte combinado de Maribor es muchas veces de entre 97 y 107 horas en un tramo de 260 kilómetros. Véase, a este respecto, el informe n.º 85830-TR del Banco Mundial, antes mencionado, p. 54, que menciona gastos adicionales de 250 euros por camión y tránsito y una duplicación del tiempo de transporte.

mercancías, la prestación de servicios y el sector de los transportes y deja abierta la posibilidad de que sean realizados por la Asociación con intensidades y a ritmos diferentes. En su opinión, existen razones de peso para pensar que el ámbito de los transportes debería quedar deliberadamente excluido de dicho sector y no realizarse a través de la libre circulación de mercancías. [15]

36. Si el Tribunal de Justicia concluyera que CX puede invocar la libre circulación de mercancías para sostener que la legislación austriaca controvertida acarrea una restricción de dicha libertad o, al menos, una discriminación de los nacionales turcos en el sentido del artículo 9 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, se suscitaría, según el órgano jurisdiccional remitente, la cuestión de si esta restricción está justificada con arreglo al artículo 7 de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación.

37. En el análisis que sigue a continuación, trataré, en primer lugar, la cuestión de la calificación de la normativa austriaca controvertida a la luz de las disposiciones que regulan la Asociación CEE-Turquía. Sobre este particular, explicaré las razones por las que considero, al igual que los Gobiernos austriaco y húngaro y la Comisión, que tal normativa pertenece al ámbito de los servicios de transporte y que las disposiciones establecidas en la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación relativas a la libre circulación de mercancías entre la Unión y Turquía no son aplicables a dicha normativa (sección B.1). En segundo lugar, refutaré los argumentos invocados en sentido contrario por CX en relación con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de libre circulación de mercancías (sección B.2). En tercer lugar, examinaré la normativa controvertida a la luz de la cláusula de «standstill», establecida en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, que prohíbe introducir nuevas restricciones a la libre prestación de servicios (sección B.3). Por último, abordaré brevemente la cuestión de una eventual discriminación de los transportistas turcos en el sentido del artículo 9 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía (sección B.4).

B. Sobre la cuestión prejudicial

1. Sobre la calificación de la normativa en cuestión y las disposiciones aplicables a tal normativa

38. La cuestión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) plantea, en primer lugar, una cuestión relativa a la calificación de la normativa controvertida con respecto a las disposiciones que regulan la Asociación CEE-Turquía. [16] ¿Son aplicables a esta normativa las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías entre la Unión y Turquía o más bien las relativas a la prestación de servicios de transporte?

39. Al igual que los Gobiernos austriaco y húngaro y la Comisión, me inclino por la segunda hipótesis.

40. En este sentido, me baso en las siguientes consideraciones.

15 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente se refiere a una resolución pronunciada por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), el 30 de junio de 2011 (BVerwG, Urt. v. 30.6.2011 — 3 C 18/10, NVwZ 2012, 247).

16 El Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, el Protocolo Adicional y la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación forman parte del ordenamiento jurídico de la Unión. Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de septiembre de 1990, Sevince (C-192/89, EU:C:1990:322), apartados 8 y 9 y jurisprudencia citada.

41. Lo primero que ha de señalarse es que, en el marco de la Asociación CEE-Turquía, la libre circulación de mercancías, la libre prestación de servicios y los transportes constituyen materias diferenciadas sometidas a normas diferentes.[17] Esas normas reflejan grados variables de liberalización de los mercados de que se trata. Mientras que la libre circulación de mercancías entre la Unión y Turquía está garantizada, en particular, por las disposiciones de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación, que se refiere a la Unión Aduanera,[18] los ámbitos de los *servicios* y *transportes* siguen, en lo fundamental, sin liberalizar en el estado actual de desarrollo de la Asociación CEE-Turquía.[19]

42. En particular, en cuanto al ámbito de los transportes, el artículo 15 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía establece que «las condiciones y modalidades de extensión a Turquía de las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad y de los actos adoptados en aplicación de tales disposiciones en lo que se refiere a los transportes serán establecidas teniendo en cuenta la situación geográfica de Turquía». Además, el artículo 42 del Protocolo Adicional dispone que el Consejo de Asociación hará extensivas, de acuerdo con las modalidades que establezca teniendo en cuenta la situación geográfica de Turquía, las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad aplicables a los transportes y que, en las mismas condiciones, podrá hacer extensivos a Turquía los actos adoptados por la Comunidad en aplicación de las citadas disposiciones, especialmente, para los transportes por carretera.

43. Sin embargo, debe señalarse que, hasta ahora, el Consejo de Asociación no ha adoptado tales modalidades a estos efectos. En el estado actual del desarrollo de la Asociación CEE-Turquía, no existe, por lo tanto, ninguna normativa específica en materia de transportes.[20]

44. En segundo lugar, en cuanto a la cuestión de si una normativa nacional está relacionada con una u otra de las libertades de circulación, procede, según una jurisprudencia consolidada, tomar en consideración el *objeto* de la legislación de que se trate.[21] Considero esto se aplica también, por analogía, respecto a la calificación de una normativa nacional en relación con las disposiciones que regulan la Asociación CEE-Turquía.

45. Por lo que se refiere a la normativa austriaca controvertida en el procedimiento principal, considero que su finalidad es principalmente determinar las condiciones que deben cumplirse para llevar a cabo transportes comerciales internacionales de mercancías por carretera con destino a, a través de, o procedentes del territorio austriaco.[22] A este respecto, dicha normativa establece, en particular, que tales transportes solamente podrán ejercerse en virtud de una autorización que, para los transportistas turcos, puede adoptar la forma de una autorización expedida en el marco del

17 Véanse, en particular, los artículos 10, 14 y 15 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, los artículos 2 a 30, 41 y 42 del Protocolo Adicional, así como los artículos 2 a 7 de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación.

18 A tenor de su artículo 2, apartado 1, el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía tiene por objeto promover el fortalecimiento continuo y equilibrado de las relaciones comerciales y económicas entre la Comunidad Económica Europea, por una parte, y Turquía, por otra parte. En este sentido, el apartado 2 de dicho artículo prevé el establecimiento progresivo de una unión aduanera en sucesivas fases. La Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación establece, como se desprende de su artículo 1, las normas de ejecución de la fase final de la Unión Aduanera entre la Comunidad Económica Europea y Turquía prevista en el Acuerdo de Asociación CEE-Turquía.

19 No obstante, en cuanto a la cláusula de «standstill», enunciada en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, véanse los puntos 75 a 80 de las presentes conclusiones.

20 Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 98. En cuanto al ámbito de los *servicios, el Consejo de Asociación adoptó, con arreglo al artículo 41, apartado 2, del Protocolo Adicional, la Decisión n.º 2/2000 de 11 de abril de 2000 relativa a la iniciación de negociaciones destinadas a la liberalización de los servicios y a la apertura recíproca de los mercados de contratación pública entre la Comunidad y Turquía. Sin embargo, hasta el momento, el Consejo de Asociación no ha realizado ninguna liberalización sustancial en este ámbito. Véase la sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartados 13 y 46.*

21 Véase la sentencia de 7 de septiembre de 2017, Eqiom y Enka (C-6/16, EU:C:2017:641), apartado 40 y jurisprudencia citada. A este respecto, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando una medida nacional guarda relación tanto con la libre circulación de mercancías como con la libre prestación de servicios, el Tribunal de Justicia la examina, en principio, solo en relación con una de estas dos libertades fundamentales, si una de ellas entra en juego de una forma completamente secundaria en relación con la otra y puede incluirse en la misma. Véase la sentencia de 4 de octubre de 2011, Football Association Premier League y otros (C-403/08 y C-429/08, EU:C:2011:631), apartado 78 y jurisprudencia citada.

22 No desvirtúa este análisis el hecho de que, con arreglo al Acuerdo Austria-Turquía de transporte por carretera, los trayectos en vacío queden fuera del régimen de aplicación de contingentes. Véase el punto 21 de las presentes conclusiones.

contingente fijado en virtud del Acuerdo Austria-Turquía de transporte por carretera, o bien de un permiso individual que se concede para los transportes que presenten un interés público relevante.[23] En otros términos, la normativa austriaca controvertida impone restricciones al acceso de los transportistas turcos al mercado de los transportes internacionales de mercancía por carretera.

46. En mi opinión, no cabe duda de que esta normativa pertenece al ámbito de los servicios de transporte.

47. Por una parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la libertad de transportar mercancías por carretera se inscribe, dentro de la estructura general de las disposiciones del Tratado, en el ámbito de la prestación de servicios en materia de transportes.[24] No veo ninguna razón por la que no deba ocurrir lo mismo en el marco de las disposiciones relativas a la Asociación CEE-Turquía.

48. Por otra parte, ha de señalarse que, anteriormente, los transportes internacionales de mercancías por carretera *entre Estados miembros* estaban sujetos a regímenes de autorización similares al que la normativa austriaca controvertida ha instaurado con respecto a los transportistas turcos. Estos regímenes se basaban, en parte, en contingentes bilaterales entre Estados miembros y, en parte, en contingentes comunitarios.[25]

49. En la sentencia Parlamento/Consejo,[26] el Tribunal de Justicia declaró que el Consejo había infringido sus obligaciones derivadas del artículo 75 CEE (actualmente artículo 91 TFUE), al haberse abstenido, en particular, de garantizar la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales. A raíz de dicha sentencia, los contingentes bilaterales y comunitarios fueron suprimidos progresivamente antes de ser sustituidos, con efectos de 1 de enero de 1993, por el sistema de licencia comunitaria no sujeta a contingentes, actualmente en vigor.[27] Los actos relativos al contingente comunitario y a la licencia comunitaria fueron adoptados al amparo de las disposiciones del Tratado relativas a la política común de transportes.[28]

50. A mi juicio, esta evolución legislativa y judicial en materia de transportes internacionales entre Estados miembros confirma la conclusión de que una normativa nacional, como la controvertida, que establece un régimen de autorización en materia de transportes internacionales por carretera, ha de calificarse de medida perteneciente al ámbito de los servicios de transporte.

23 Véase el artículo 7, apartado 1, y el artículo 8, apartados 1, 3 y 4, de la GütbefG, así como el apartado 4, apartado 1, y el artículo 7 del Acuerdo Austria-Turquía de transporte por carretera. Véanse, también, los puntos 30 a 32 de las presentes conclusiones.

24 Sentencia de 11 de junio de 1987, Bodin y Minguet & Thomas (241/86, EU:C:1987:280), apartado 6. En el apartado 13 de esta sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que la aplicación de una legislación nacional relativa a la altura máxima de los vehículos conforme con los valores límites fijados por una directiva comunitaria no puede considerarse como una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 30 del Tratado CEE (actualmente artículo 34 TFUE).

25 Véase el Reglamento (CEE) n.º 1018/68 del Consejo, de 19 de julio de 1968, relativo a la constitución de un contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera efectuados entre Estados miembros (DO 1968, L 175, p. 13). Este Reglamento fue seguido por el Reglamento (CEE) n.º 2829/72 del Consejo, de 28 de diciembre de 1972, relativo al contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera efectuados entre Estados miembros (DO 1972, L 298, p. 16), que fue prorrogado y modificado por el Reglamento (CEE) n.º 3256/74 del Consejo, de 19 de diciembre de 1974 (DO 1974, L 349, p. 5), a su vez prorrogado por el Reglamento (CEE) n.º 3331/75 del Consejo, de 18 de diciembre de 1975 (DO 1975, L 329, p. 9), y finalmente sustituido por el Reglamento (CEE) n.º 3164/76 del Consejo, de 16 de diciembre de 1976, relativo al contingente comunitario para los transportes de mercancías por carretera efectuados entre Estados miembros (DO 1976, L 357, p. 1; EE 07/02, p. 42).

26 Sentencia de 22 de mayo de 1985 (13/83, EU:C:1985:220).

27 Véase el Reglamento (CEE) n.º 1841/88 del Consejo, de 21 de junio de 1988, por el que se modifica el Reglamento n.º 3164/76 (DO 1988, L 163, p. 1), que preveía un aumento del contingente comunitario durante un período transitorio y la supresión de los contingentes comunitarios bilaterales entre Estados miembros, así como de los contingentes aplicables a los transportes en tránsito destinados a y procedentes de países terceros, para los transportistas comunitarios. Véase, asimismo, el Reglamento (CEE) n.º 881/92 del Consejo, de 26 de marzo de 1992, relativo al acceso al mercado de los transportes de mercancías por carretera en la Comunidad, que tengan como punto de partida o de destino el territorio de un Estado miembro o efectuados a través del territorio de uno o más Estados miembros (DO 1992, L 95, p. 1). Dicho Reglamento fue derogado y sustituido por el Reglamento n.º 1072/2009.

28 Más en particular, el artículo 75 del Tratado CEE y el artículo 71 del Tratado CE (actualmente artículo 91 del Tratado FUE).

51. En este contexto, considero que la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Lambregts Transportbedrijf[29] merece una atención particular. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 75, apartado 1, letras a) y b), del Tratado CEE [actualmente artículo 91, apartado 1, letras a) y b), del Tratado FUE], relativo a la aplicación por el Consejo de la política común de transportes, no confiere a los nacionales de los Estados miembros derechos que puedan invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales frente a decisiones adoptadas por administraciones nacionales en 1982. En otros términos, el Tribunal de Justicia consideró que esta disposición carecía de un efecto directo que le permitiera ser invocada por un transportista establecido en un Estado miembro para impugnar una resolución administrativa nacional relativa a las autorizaciones de transporte nacional e internacional.

52. Sobre este particular, el Tribunal de Justicia señaló, en el apartado 14 de la sentencia, que en «el año 1982, la libre circulación de servicios en el sector del transporte internacional solo estaba asegurada […] dentro del Estado miembro en que estaba establecida la empresa, o desde o hacia el mismo, *con la condición de que se obtuviera una autorización de transporte, conforme a los contingentes bilaterales o comunitarios vigentes en dicho Estado miembro*».[30] De esta manera, el Tribunal de Justicia consideró que, al no haber aplicado el Consejo el principio de libre circulación de servicios en el sector del transporte internacional y nacional, con arreglo a las obligaciones que le correspondían en virtud del artículo 75, apartado 1, letras a) y b), del Tratado CEE, tales servicios solo podían prestarse respetando los límites de los contingentes bilaterales y comunitarios. Por todo ello, el Tribunal de Justicia no realizó ningún examen de las posibles repercusiones de tales contingentes en la libre circulación de mercancías.

53. Considero que, con mayor motivo, debe aplicarse ese mismo razonamiento a los transportes internacionales realizados por transportistas turcos en el marco de la Asociación CEE-Turquía. Sobre este particular, debe tenerse en cuenta que, mientras que el artículo 75, apartado 1, letras a) y b), del Tratado CEE imponía al Consejo la *obligación* de establecer una política común de transportes,[31] *de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que* la extensión a la República de Turquía de las disposiciones del Tratado en materia de transportes únicamente es *facultativa*.[32] En este contexto, el Tribunal de Justicia señaló que el Consejo de Asociación «*disfruta de un margen de apreciación considerablemente más amplio en materia de transportes*».[33] *Sobre esta base, considero que, si el Tribunal de Justicia no aplicó el artículo 30 del Tratado CEE (actualmente artículo 34 del Tratado FUE) en el asunto Lambregts Transportbedrijf,*[34] *con mayor motivo, no procede aplicar el artículo 5 de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación en el presente asunto.*

54. De ello se sigue, a mi parecer, que hasta tanto el Consejo de Asociación no adopte normas relativas a los transportes, con arreglo al artículo 15 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía y del artículo 42 del Protocolo Adicional,[35] el acceso de los transportistas turcos al mercado de los transportes internacionales sigue sujeto a las condiciones establecidas por las normativas nacionales de los Estados miembros y por los acuerdos bilaterales celebrados entre los Estados miembros y la República de Turquía.[36] En este contexto, el número de autorizaciones de transporte concedidas a los transportistas turcos depende, en particular, de las negociaciones llevadas a cabo entre los Estados afectados en el

29 Sentencia de 13 de julio de 1989 (4/88, EU:C:1989:320).

30 El subrayado es mío.

31 Véase, a este respecto, la sentencia de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo (13/83, EU:C:1985:220), apartado 50.

32 A este respecto, el Tribunal de Justicia se refiere a la utilización *del verbo «podrá» en el artículo 42 del Protocolo Adicional*. Véase la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 97.

33 Véase la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 96.

34 Sentencia de 13 de julio de 1989 (4/88, EU:C:1989:320).

35 Véanse los puntos 42 y 43 de las presentes conclusiones.

36 Sin embargo, en cuanto a la cláusula de «standstill» enunciada en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, véanse los puntos 75 a 80 de las presentes conclusiones.

marco de tales acuerdos. Deseo subrayar que la mayoría de los Estados miembros han instaurado, sobre la base de acuerdos bilaterales concluidos con la República de Turquía, regímenes de autorización de transporte que presentan similitudes con el régimen controvertido en el procedimiento principal. [37]

55. La decisión de proceder a una liberalización del sector de los servicios de transporte, en el marco de la Asociación CEE-Turquía, corresponde únicamente a las Partes contratantes, si lo estiman oportuno, después de analizar en profundidad las implicaciones concretas que tal operación podría tener, especialmente en relación con las condiciones de la competencia en el mercado del transporte internacional. En este orden de cosas, la liberalización progresiva de los transportes internacionales entre los Estados miembros demuestra la necesidad de que tal liberalización lleve aparejada la instauración de unas normas comunes, especialmente en materia de transportes. [38]

56. En estas circunstancias, considero que la aplicación por el Tribunal de Justicia de las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías entre la Unión y Turquía a una normativa como la controvertida en el procedimiento principal podría llevar a una liberalización, hasta entonces no deseada por las Partes contratantes del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, del sector de los transportes internacionales. [39]

57. A la vista del conjunto de consideraciones que anteceden, llego a la conclusión de que una normativa como la controvertida en el procedimiento principal pertenece al ámbito de los servicios de transporte y que las disposiciones establecidas en la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación relativas a la libre circulación de mercancías entre la Unión y Turquía no son aplicables a tal normativa.

58. Esta conclusión no puede verse alterada por las alegaciones formuladas por CX en relación con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de libre circulación de mercancías. A continuación, abordaré dichas alegaciones.

2. Sobre los argumentos invocados en sentido contrario

59. En apoyo de su tesis, según la cual las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías entre la Unión y Turquía son aplicables a una normativa como la normativa controvertida, CX invoca algunas sentencias del Tribunal de Justicia relativas a esta libertad.

37 Para una lista de los acuerdos bilaterales celebrados entre los Estados miembros y la República de Turquía y los contingentes fijados en virtud de tales acuerdos, véase el anexo 14 del Informe n.º 85830-TR del Banco Mundial, antes citado, y el anexo C del Informe final de ICF Consulting Ltd, antes citado. En cuanto a las diferencias entre los regímenes de los Estados miembros, véanse pp. 8 a 13 del último de los informes citados. Debo añadir que el Reglamento n.º 1072/2009 menciona expresamente la existencia de acuerdos bilaterales relativos al transporte entre Estados miembros y terceros países. Véase el considerando 3 y el artículo 1, apartado 3, letra a), de dicho Reglamento.

38 A este respecto, deseo señalar, a modo de ejemplo, que el objetivo del Acuerdo celebrado entre la Unión y la Confederación Suiza en el ámbito del transporte es, por una parte, liberalizar el acceso de las Partes contratantes a su mercado de transporte de mercancías y de viajeros por carretera y por ferrocarril y, por otra parte, establecer las modalidades de una política coordinada de transportes. Véase el artículo 1, apartado 1, del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el transporte de mercancías y de viajeros por ferrocarril y por carretera (DO 2002, L 114, p. 91). Véanse, además, Togan, S., y Bayar, G., «Liberalizing Transport Sectors and the Effects of Infrastructure Development», *The Liberalization of Transportation Services in the EU and Turkey*, Oxford University Press, 2016, p. 239.

39 El tema de la eventual liberalización de dicho ámbito ha sido objeto de varios estudios. Véase, en particular, el Informe n.º 85830-TR del Banco Mundial antes mencionado, apartados 99 a 113 y el Informe final de ICF Consulting Ltd, antes mencionado, pp. 36 y ss. Este último contempla un incremento en términos económicos del comercio CEE-Turquía de aproximadamente 3 500 millones de euros, si se produjera una completa liberalización de los transportes internacionales entre la Unión y Turquía.

60. En primer lugar, CX se basa en la sentencia dictada en el asunto Istanbul Lojistik.[40] En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que un impuesto de circulación de vehículos de motor que debe pagarse por los propietarios de vehículos pesados matriculados en Turquía que transiten por el territorio húngaro constituye una exacción de efecto equivalente a un derecho de aduana en el sentido del artículo 4 de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación.[41]

61. Según CX, si el impuesto húngaro entorpece la libre circulación de mercancías, lo mismo ocurre con la normativa austriaca controvertida, puesto que el régimen establecido por dicha normativa, por el que se aplican contingentes a los transportes, representa un obstáculo más importante para la libre circulación de mercancías que un impuesto sobre el tránsito.

62. Esta alegación no me parece convincente.

63. Considero que la normativa austriaca controvertida no es equiparable a la controvertida en el asunto Istanbul Lojistik. Por una parte, ambas normativas difieren en su *naturaleza*. En el asunto Istanbul Lojistik, se trataba de una medida fiscal (un impuesto), mientras que el presente asunto se refiere a una medida de aplicación de contingentes.

64. Por otra parte, también son diferentes en cuanto a su *objeto*. En efecto, en el asunto Istanbul Lojistik, el Tribunal de Justicia consideró que, «aunque el impuesto de circulación de vehículos de motor no se percibe sobre los productos como tales, *grava las mercancías transportadas* por los vehículos matriculados en un tercer país, en este caso Turquía, en el momento de atravesar la frontera húngara, y *no el servicio de transporte*».[42] En cambio, la normativa austriaca controvertida en el presente asunto va precisamente dirigida, como ya se ha señalado, a determinar las condiciones que deben cumplirse para prestar servicios de transporte.[43] Deseo precisar que, en el asunto Istanbul Lojistik, el Tribunal de Justicia se limitó a examinar el impuesto en cuanto tal sin proceder a ningún examen del régimen de contingentes al que estaba vinculado dicho impuesto.[44]

65. En segundo lugar, CX invoca una serie de sentencias en las que el Tribunal de Justicia reconoció, en su opinión, la relación entre la actividad de transporte de mercancías y la libre circulación de mercancías en el interior de la Unión. En las sentencias de que se trata, el Tribunal de Justicia consideró que constituía una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido

40 Sentencia de 19 de octubre de 2017 (C-65/16, EU:C:2017:770).

41 A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló, refiriéndose especialmente al artículo 66 de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación, que la interpretación de las disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre circulación de mercancías dentro de la Unión puede extrapolarse a las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías dentro del ámbito de la unión aduanera resultante del Acuerdo CEE-Turquía. Con arreglo a este artículo, las disposiciones de la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación, en la medida en que son fundamentalmente idénticas a las normas correspondientes del Tratado CE, actualmente Tratado FUE, serán interpretadas con arreglo a la pertinente jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Véase la sentencia de 19 de octubre de 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770), apartados 38 y 44.

42 El subrayado es mío. Véase la sentencia de 19 de octubre de 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770), apartado 46. En este aspecto, el Tribunal de Justicia puso el acento en el hecho de que el impuesto húngaro de que se trataba debía pagarse en el momento de la entrada de los vehículos pesados en el territorio húngaro y que el importe de este impuesto dependía de criterios que estaban relacionados, en particular, con la cantidad de mercancías que pueden transportarse y con su destino. Véase el apartado 45 de dicha sentencia. Véanse también las conclusiones que presenté en el asunto Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282), apartado 59.

43 Véase el punto 45 de las presentes conclusiones.

44 Esto también es aplicable a las conclusiones que presenté en el asunto Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:282). Véanse, especialmente los puntos 49, 52 y 69 de dichas conclusiones.

del artículo 34 TFUE, concretamente, una prohibición a los camiones de más de 7,5 toneladas que transportan determinadas mercancías de circular en un tramo de una autopista que constituye una de las principales vías de comunicación terrestre en la región en cuestión,[45] y una normativa que impone períodos y distancias máximos breves para el transporte de animales vivos destinados al sacrificio.[46]

66. Según CX, de esa jurisprudencia se desprende que una normativa como la del procedimiento principal, aunque esté técnicamente relacionada con el transporte de mercancías, restringe necesariamente la circulación de mercancías, al autorizar el libre tránsito únicamente a un número limitado de transportistas y al dirigir los flujos comerciales hacia otros itinerarios de sustitución o hacia otros medios de transporte que conllevan un incremento de tiempo y de gastos.[47]

67. Esta alegación no puede prosperar.

68. En efecto, ha de señalarse que la jurisprudencia invocada por CX afectaba a normativas nacionales cuya naturaleza era muy distinta de la normativa austriaca controvertida en el presente asunto.

69. Por una parte, las normativas en cuestión no regulaban las condiciones exigidas para prestar servicios de transporte (*condiciones de acceso al mercado de transportes*), como ocurre en el caso de autos, sino más bien las condiciones en las que determinadas mercancías deben transportarse (*condiciones de transporte de las mercancías*).[48] Sobre este particular, el Tribunal de Justicia consideró que las condiciones exigidas en relación con el modo de transporte, la duración y la distancia de transporte podían restringir la libre circulación de mercancías afectadas.[49]

70. Por otra parte, contrariamente a la normativa austriaca controvertida, las normativas de las que trata la jurisprudencia invocada por CX no iban dirigidas a determinados transportistas, sino que se aplicaban de manera general a cualquier transporte de mercancías comprendido en su ámbito de aplicación. Este es el prisma bajo el cual el Tribunal de Justicia consideró que las condiciones de transporte exigidas podían obstaculizar la libre circulación de las mercancías de que se trataba y, en especial, su libre tránsito.[50]

71. Pues bien, ha de señalarse que la normativa austriaca controvertida en el procedimiento principal no impone ninguna restricción respecto a las condiciones de transporte de las mercancías procedentes de Turquía. En efecto, con arreglo a dicha normativa, esas mercancías pueden, efectivamente, circular libremente por carretera cuando proceden de territorio austriaco, van dirigidas a éste o lo atraviesan en tránsito. Lo único que se limita es la posibilidad de que los *transportistas turcos* transporten dichas

45 Sentencias de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Austria (C-320/03, EU:C:2005:684), y de 21 de diciembre de 2011, Comisión/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854).

46 Sentencia de 11 de mayo de 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242). CX invoca, asimismo, la sentencia de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595), relativa a actos de violencia cometidos en territorio francés contra productos agrícolas originarios de otros Estados miembros; la sentencia de 12 de junio de 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), sobre el cierre total de la autopista del Brenner durante cerca de treinta horas, y la sentencia de 23 de octubre de 2003, Rioglass y Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), relativa a una medida de retención en aduana que retrasaba la circulación de las mercancías y podía conducir a su bloqueo completo.

47 Véanse también el punto 34 de las presentes conclusiones.

48 Véase, con respecto a la normativa austriaca controvertida, el punto 45 de las presentes conclusiones.

49 Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Comisión/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854), apartado 114, en la que el Tribunal de Justicia señaló que la prohibición a los vehículos pesados de más de 7,5 toneladas que transportan determinadas mercancías de circular en un tramo de la autopista A12 se oponía «a la utilización de un modo de transporte de esos productos en esa vía de tránsito transalpino».

50 Véase, en particular, la sentencia de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Austria (C-320/03, EU:C:2005:684), apartado 66, a cuyo tenor, «al prohibir a los vehículos pesados de más de 7,5 toneladas que transportan determinadas clases de mercancías circular en un tramo de carretera de destacada importancia, que constituye una de las principales vías de comunicación terrestre entre el sur de Alemania y el norte de Italia, el Reglamento controvertido obstaculiza la libre circulación de mercancías y, en particular, su libre tránsito». Véase, también, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Comisión/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854), apartado 116. Véase asimismo la sentencia de 11 de mayo de 1999, Monsees (C-350/97, EU:C:1999:242), apartado 23. Las sentencias de 9 de diciembre de 1997, Comisión/Francia (C-265/95, EU:C:1997:595); de 12 de junio de 2003, Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333), así como de 23 de octubre de 2003, Rioglass y Transremar (C-115/02, EU:C:2003:587), se referían a situaciones en las que las mercancías de que se trataba habían sido totalmente inmovilizadas.

mercancías. En otros términos, las mercancías turcas pueden circular libremente en Austria, pero no han de hacerlo necesariamente en camiones turcos. Deseo añadir que esta normativa no solo se refiere a las mercancías procedentes de Turquía, sino que también se aplica a los transportes efectuados por transportistas turcos de mercancías procedentes de los Estados miembros, incluida Austria.

72. En mi opinión, de todo ello se infiere que, aun suponiendo que las disposiciones en materia de libre circulación de mercancías sean aplicables a la normativa austriaca de que se trata, dicha normativa no es incompatible con el principio general de libre tránsito de las mercancías dentro de la Unión, reconocido por el Tribunal de Justicia como una consecuencia de dicha libertad. [51]

73. En conclusión, considero que las alegaciones de CX no pueden invalidar la calificación de la normativa austriaca controvertida como medida incluida en el ámbito de los servicios de transporte. De ello se deriva que las disposiciones establecidas en la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación relativas a la libre circulación de mercancías entre la Unión y Turquía no son aplicables a tal normativa.

74. No obstante, tal normativa debe respetar la cláusula de «standstill», enunciada en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional. [52] Examinaré esta cuestión en la siguiente sección.

3. Sobre la cláusula de «standstill» enunciada en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional

75. El artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional establece una cláusula de «standstill», con arreglo a la cual las Partes contratantes se abstendrán de introducir entre sí nuevas restricciones, en particular, a la libre prestación de servicios. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia esta cláusula es aplicable a los servicios de transporte y puede invocarse por una empresa establecida en Turquía que presta legalmente servicios en un Estado miembro. [53]

76. La cláusula de «standstill» prohíbe con carácter general la introducción de cualquier medida nueva que tenga por objeto o por efecto someter el ejercicio de dichas libertades económicas por parte de un nacional turco, especialmente de la libre prestación de servicios, en el territorio de un Estado miembro a requisitos más restrictivos que los que le eran aplicables en la fecha de entrada en vigor del Protocolo Adicional en el Estado miembro de que se trate. [54] Para determinar si dicha cláusula se opone a una n*ormativa nacional como la controvertida*, es preciso, por lo tanto, examinar si implica una restricción a la libre prestación de servicios y, en caso afirmativo, si puede considerarse que esta restricción es nueva. [55]

51 Véase la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Comisión/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854), apartado 113 y jurisprudencia citada. El principio general de libertad de tránsito también se aplica en el marco de la Asociación CEE-Turquía. Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de octubre de 2017, Istanbul Lojistik (C-65/16, EU:C:2017:770), apartados 42 y 44.

52 El órgano jurisdiccional remitente no se interroga expresamente sobre la cláusula de «standstill», enunciada en el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional, sino que interroga al Tribunal de Justicia, en general, sobre la conformidad de la normativa controvertida con dicho Protocolo. Sobre este particular, deseo recordar que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, aun cuando, desde un punto de vista formal, el tribunal remitente ha limitado sus cuestiones a la interpretación de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, tal circunstancia no obsta para que el Tribunal de Justicia le proporcione todos los elementos de interpretación del Derecho de la Unión que puedan serle útiles para enjuiciar el asunto del que conoce, con independencia de que dicho tribunal haya hecho o no referencia a ellos en el enunciado de sus cuestiones. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia extraer del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión, los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación teniendo en cuenta el objeto del litigio. Véase la sentencia de 19 de octubre de 2017, Otero Ramos (C-531/15, EU:C:2017:789), apartado 40.

53 Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartados 92, 93, 102 y 105. De acuerdo con reiterada jurisprudencia, el artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional tiene efecto directo. En consecuencia, los nacionales turcos a los que se aplica esta disposición tienen derecho a invocarla ante los tribunales de los Estados miembros. Véase la sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartado 38 y jurisprudencia citada.

54 Véase la sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartado 39 y jurisprudencia citada.

55 Véase la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 110.

77. Por lo que respecta, primeramente, a la cuestión de si la normativa controvertida en el procedimiento principal implica una *restricción* a la libre prestación de servicios, estimo que esta cuestión requiere una respuesta afirmativa. Deseo recordar al respecto que, según jurisprudencia reiterada, una normativa nacional que supedita el ejercicio de prestaciones de servicios en el territorio nacional, por parte de una empresa domiciliada en otro Estado miembro, a la concesión de una autorización administrativa constituye una restricción al principio general establecido en el artículo 56 TFUE. [56]

78. En segundo lugar, en cuanto a la cuestión de si la normativa controvertida constituye una restricción *nueva*, procede determinar si esta normativa constituye una novedad, en el sentido de que tiene como consecuencia agravar la situación de los transportistas turcos en comparación con la resultante de las normas que les eran aplicables en Austria cuando entró en vigor el Protocolo Adicional respecto a este Estado miembro. [57]

79. Sobre esta cuestión, el Gobierno austriaco señala que el sistema de contingentes establecido en el Acuerdo Austria-Turquía de transporte por carretera ya estaba en vigor cuando entró en vigor el Protocolo Adicional con respecto a la República de Austria, cuando se adhirió a la Unión, el 1 de enero de 1995. [58]

80. Por lo tanto, sin perjuicio de las comprobaciones que al respecto le corresponde realizar al órgano jurisdiccional, parece que la normativa austriaca controvertida no supone una nueva restricción *a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional*. [59]

4. Sobre el principio de no discriminación en razón de la nacionalidad en relación con el artículo 9 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía

81. CX considera que la normativa austriaca controvertida conduce a una discriminación contra los transportistas turcos, en contra de lo dispuesto en el artículo 9 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía, que prohíbe cualquier discriminación ejercida en razón de la nacionalidad en el ámbito de aplicación del citado Acuerdo, en tanto en cuanto las restricciones dimanantes del régimen de aplicación de contingentes de transportes no valen para los transportistas establecidos en la Unión. [60]

82. Al igual que los Gobiernos austriaco y húngaro y la Comisión, considero que el artículo 9 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía no se opone a una normativa como la controvertida en el procedimiento principal, y ello por los siguientes motivos.

56 Sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 111. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los principios admitidos en los artículos del Tratado relativos a la libre prestación de servicios deben aplicarse, en la medida de lo posible, a los nacionales turcos para eliminar entre las partes contratantes las restricciones a la libre prestación de servicios. Véase la sentencia de 24 de septiembre de 2013, Demirkan (C-221/11, EU:C:2013:583), apartado 43 y jurisprudencia citada.

57 Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de octubre de 2003, Abatay y otros (C-317/01 y C-369/01, EU:C:2003:572), apartado 116.

58 Con carácter subsidiario, el Gobierno austriaco alega que, en cualquier caso, la normativa en cuestión se justifica por una razón imperiosa de interés general, concretamente, por intereses económicos y por la protección de la población y del medio ambiente. Según la Comisión, no hay ningún elemento que indique una posible incompatibilidad de la normativa en cuestión con la cláusula de «standstill». CX y el Gobierno húngaro no se han pronunciado acerca de la cuestión de la conformidad de la normativa controvertida con la cláusula de «standstill».

59 Debo añadir que, en mi opinión, la continua adaptación del *tamaño* del contingente fijado para los transportistas turcos con arreglo al Acuerdo Austria-Turquía de transporte por carretera no puede considerarse una nueva restricción en el sentido del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional. Sobre este particular, deseo recordar que el número de autorizaciones se determina en negociaciones bilaterales entre los Estados afectados, teniendo en cuenta, especialmente los intereses relacionados con la economía y con el volumen del tráfico internacional. Véanse el punto 54 de las presentes conclusiones y el artículo 8, apartado 3, de la GütbefG.

60 Véase el punto 34 de las presentes conclusiones.

83. En primer lugar, considero que el artículo 9 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía no es aplicable a dicha normativa. En efecto, a tenor de su redacción, dicha disposición se aplica «sin perjuicio de las disposiciones particulares que *pudieran establecerse* en aplicación del artículo 8» de dicho Acuerdo.[61] Aunque, en el estado actual del desarrollo de la Asociación CEE-Turquía, no existen normas específicas en materia de transporte,[62] no ha de excluirse que el Consejo de Asociación pueda adoptar tales normas en virtud del artículo 15 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía y del artículo 42 del Protocolo Adicional. Como señala la Comisión con razón, el hecho de aplicar el artículo 9 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía a una normativa como la controvertida en el procedimiento principal, anticiparía, por lo tanto, el contenido de una eventual normativa en materia de transportes.

84. En segundo lugar, aun suponiendo que el artículo 9 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía sea aplicable a una normativa como la controvertida en el procedimiento principal, considero que tal normativa no conduce a una discriminación en el sentido de dicha disposición.

85. A este respecto, debe señalarse que la normativa austriaca controvertida no realiza ninguna distinción en función del lugar en el que esté establecido el transportista.[63] El trato diferenciado invocado por CX, en función de si el transportista está o no establecido en un Estado miembro, no es más que la consecuencia de los diferentes marcos normativos aplicables a los transportistas establecidos en la Unión, por una parte, y a los transportistas establecidos en Turquía, por otra parte. Mientras que los primeros están sujetos a las normas comunes relativas a los transportes internacionales, especialmente las establecidas en el Reglamento n.º 1072/2009, los últimos no están sujetos a dichas normas.

86. De ello se infiere que únicamente los transportistas establecidos en la Unión tienen la posibilidad de ampararse en una licencia comunitaria expedida con arreglo al Reglamento n.º 1072/2009, licencia que constituye una de las formas que pueden adoptar las autorizaciones que cumplen los requisitos exigidos por la normativa austriaca de que se trata. Para los transportistas turcos, cuya actividad no está incluida en el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1072/2009, esta posibilidad no existe, y dichos transportistas están, por lo tanto, obligados a recurrir a otras variantes de autorizaciones para poder cumplir los requisitos de la normativa austriaca en cuestión.[64] Esta diferencia, que se debe a las disparidades entre las normas aplicables a los transportistas de la Unión y las que son aplicables a los transportistas turcos, no puede eliminarse a través del artículo 9 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía. En otros términos, considero que esta disposición no puede invocarse con el fin de conseguir una liberalización del sector de los transportes internacionales, hasta entonces no deseada por las Partes contratantes del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía.[65]

87. Atendiendo a todo ello, propongo al Tribunal de Justicia que declare que el artículo 9 del Acuerdo de Asociación CEE-Turquía no se opone a una normativa como la controvertida en el procedimiento principal.

61 El subrayado es mío.

62 Véase el punto 43 de las presentes conclusiones.

63 Véanse los puntos 15 a 20 de las presentes conclusiones.

64 Véanse los puntos 30 a 32 de las presentes conclusiones.

65 Véanse también los puntos 56 de las presentes conclusiones.

V. Conclusión

88. A la vista de las anteriores consideraciones, sugiero al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria) en el siguiente sentido:

«El Acuerdo por el que se crea una Asociación entre la Comunidad Económica Europea y Turquía, firmado en Ankara el 12 de septiembre de 1963, por la República de Turquía, por una parte, y por los Estados miembros de la CEE y la Comunidad, por otra parte, concluido, aprobado y confirmado en nombre de esta última mediante la Decisión 64/732/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1963, el Protocolo Adicional, firmado el 23 de noviembre de 1970 en Bruselas, concluido, aprobado y confirmado en nombre de la Comunidad mediante el Reglamento (CEE) n.º 2760/72 del Consejo, de 19 de diciembre de 1972, y la Decisión n.º 1/95 del Consejo de Asociación CE-Turquía, de 22 de diciembre de 1995, relativa al establecimiento de la fase final de la Unión Aduanera, no se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el procedimiento principal, con arreglo a la cual las empresas de transporte de mercancías que tengan su domicilio social en Turquía solo pueden realizar transportes comerciales internacionales de mercancías por medio de vehículos de motor con destino a Austria o a través de su territorio si disponen, para los vehículos de motor, de certificados que se expiden según el contingente fijado en virtud de un Acuerdo bilateral entre la República de Austria y la República de Turquía o si se les ha concedido una autorización para un único transporte de mercancías, entendiéndose que dicho transporte debe presentar un interés público relevante y que corresponde al solicitante acreditar suficientemente que el desplazamiento no se puede evitar mediante medidas organizativas ni eligiendo otro medio de transporte, siempre que el órgano jurisdiccional remitente se haya cerciorado de que dicha normativa no supone una nueva restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 41, apartado 1, del Protocolo Adicional.»