

Asunto C-274/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

19 de junio de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Giudice di pace di Massa (Juez de Paz de Massa, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

16 de junio de 2020

Partes recurrentes:

GN

WX

Parte recurrida:

Prefettura di Massa Carrara — Ufficio Territoriale del Governo di Massa Carrara (Prefectura de Massa Carrara — Oficina Territorial del Gobierno de Massa Carrara)

Objeto del procedimiento principal

Recurso que tiene por objeto que se declare la nulidad de la sanción pecuniaria impuesta a un ciudadano de la Unión Europea residente desde hace más de sesenta días en Italia, por haber circulado con un vehículo matriculado en otro Estado europeo.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

La prohibición de circular en Italia con un vehículo matriculado en otro Estado europeo (con independencia de quién sea su propietario) impuesta a quienes sean residentes desde hace más de sesenta días en Italia podría resultar discriminatoria por motivos de nacionalidad. Además, la obligación de matricular en Italia los vehículos matriculados en otro Estado europeo, a fin de poder circular en Italia, especialmente después de una residencia de tan corta duración, podría dificultar

y/o limitar, de manera indirecta, pero considerable, el ejercicio de los derechos de algunos ciudadanos europeos establecidos en los artículos 18 TFUE, 21 TFUE, 26 TFUE, 45 TFUE, apartado 1, y 49 a 62 TFUE.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Debe interpretarse el concepto de prohibición de «discriminación por razón de la nacionalidad», que figura en el artículo 18 TFUE, en el sentido de que se prohíbe a los Estados miembros adoptar cualquier normativa que, aun cuando sea de manera indirecta, encubierta o material, pueda crear dificultades para los ciudadanos de los demás Estados miembros?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿crea dificultades para los ciudadanos de los demás Estados miembros (que sean propietarios de un vehículo con matrícula extranjera) y, en consecuencia, tiene carácter discriminatorio por razón de la nacionalidad el apartado 1 *bis* del artículo 93 del Codice della Strada (Código de Circulación), que establece la prohibición de circular con un vehículo con matrícula extranjera (independientemente de quién sea su titular) una vez transcurridos más de sesenta días de residencia en Italia?
- 3) ¿Deben interpretarse los conceptos contenidos en las disposiciones que se indican a continuación:
 - a) «derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros» (artículo 21 TFUE);
 - b) «mercado interior» que «implic[a] un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados» (artículo 26 TFUE);
 - c) «quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión» (artículo 45 TFUE);
 - d) «quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro» (artículos 49 TFUE a 55 TFUE) y
 - e) «quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación» (artículos 56 TFUE a 62 TFUE)

en el sentido de que también quedan prohibidas las disposiciones nacionales que, aun cuando sea de manera indirecta, encubierta o material, puedan limitar o dificultar a los ciudadanos europeos el ejercicio del derecho de

libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, del derecho de libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios o afectar de algún modo a tales derechos y libertades?

- 4) En caso de respuesta afirmativa a la tercera cuestión prejudicial, ¿limita, dificulta o afecta de algún modo al ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, del derecho de libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios, el apartado 1 *bis* del artículo 93 del Codice della Strada (Código de Circulación), que establece la prohibición de circular con un vehículo con matrícula extranjera (independientemente de quién sea su titular) una vez transcurridos más de sesenta días de residencia en Italia?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículos 18 TFUE, 21 TFUE, 26 TFUE, 45 TFUE, apartado 1, y 49 TFUE a 62 TFUE.

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Codice della strada (Código de Circulación) (Decreto Legislativo n.º 285, de 30 de abril de 1992, en su versión modificada). En particular, el Decreto-ley n.º 113, de 4 de octubre de 2018, convalidado, con modificaciones, por la Ley n.º 132, de 1 de diciembre de 2018, dispuso, entre otras cosas, la introducción de los apartados 1 *bis*, 1 *ter* y 7 *bis* en el artículo 93.

Artículo 93, apartado 1 *bis*:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 *ter*, se prohíbe circular con un vehículo matriculado en el extranjero a quienes residan en Italia durante un período superior a sesenta días.»

Artículo 93, apartado 1 *ter*:

«En el caso de los vehículos en régimen de arrendamiento financiero o alquiler sin conductor de una empresa constituida en otro Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que no tenga una sucursal u otro establecimiento físico en Italia, así como de los vehículos cedidos en comodato a un residente en Italia en el marco de una relación laboral o de colaboración con una empresa constituida en otro Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo que no tenga en Italia una sucursal u otro establecimiento físico de conformidad con lo dispuesto en el código aduanero comunitario, se deberá llevar en el vehículo un documento, firmado por el titular y datado, en el que consten la titularidad y la duración de la disponibilidad del

vehículo. A falta de dicho documento, se considerará que el vehículo ha sido puesto a disposición del conductor.»

Artículo 93, apartado 7 *bis*:

«El incumplimiento de lo establecido en el apartado 1 *bis* será sancionado con multa administrativa de 712 a 2 848 euros. La autoridad de control transmitirá el permiso de circulación a la oficina de tráfico territorialmente competente y ordenará la detención inmediata del vehículo, así como su retirada de la vía pública y su depósito.»

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Los recurrentes, GN y WX, son cónyuges. GN tiene la residencia en Italia, mientras que su esposa, WX, vive en Eslovaquia y su residencia solo consta en este país. Un día de 2019 en el que la esposa se encontraba en Italia ambos cónyuges estaban circulando en el vehículo de WX, matriculado en Eslovaquia y que conducía GN, cuando la policía de tráfico de Massa Carrara les ordenó detenerse; a continuación se impuso una sanción pecuniaria al recurrente, así como a su esposa como propietaria del vehículo, y se ordenó la retirada del mismo debido a la infracción del artículo 93, apartado 1 *bis*, del Código de Circulación, dado que GN, residente desde hacía más de sesenta días en Italia, estaba conduciendo un vehículo matriculado en el extranjero. El 27 de febrero de 2019, GN y WX, recurrentes, presentaron una demanda contra la Prefettura de Massa Carrara, por la que solicitaban que se declarase la nulidad de la sanción pecuniaria impuesta por la Polizia stradale di Massa Carrara (Policía de tráfico de Massa Carrara), de conformidad con el artículo 93, apartado 1 *bis*, del Código de Circulación. Al albergar dudas sobre la compatibilidad de la citada normativa nacional con el Derecho de la Unión, el órgano jurisdiccional remitente suspendió el procedimiento y planteó una petición de decisión prejudicial al Tribunal de Justicia.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 2 Los recurrentes han solicitado al órgano jurisdiccional remitente la inaplicación del apartado 1 *bis* del artículo 93 del Código de Circulación, dado que, en su opinión, es claramente contrario a los artículos 18 TFUE, 21 TFUE, 26 TFUE, 45 TFUE y 49 TFUE a 62 TFUE. Sostienen, asimismo, que tal norma, contraria a la lógica de integración europea, no debe admitirse en el espacio único europeo. Los Estados miembros no deben adoptar normas que puedan limitar el derecho de los ciudadanos europeos a circular en cualquier Estado miembro con vehículos matriculados en otro Estado europeo. Las matrículas deben ser simplemente europeas, no solo desde un punto de vista formal, sino también sustancial. Solo de este modo pueden garantizarse plenamente las libertades previstas por el Derecho de la Unión. Añaden que un ciudadano europeo debería poder revisar su vehículo en cualquier otro Estado miembro y que los vehículos deberían poder asegurarse

con cualquier compañía europea, ya que de no ser así no existirá un mercado libre de seguros. Según el Gobierno italiano, la finalidad de la norma es limitar el registro ficticio de los vehículos en el extranjero con fines fiscales. Sin embargo, a efectos de regular tal registro, es decir, de determinar el país de imposición de los bienes y de los ingresos, existen «convenios para evitar la doble imposición» específicos, sobre la base del modelo de la OCDE, entre todos los países europeos. En consecuencia, el efecto de la norma es en realidad proteger a las compañías de seguros nacionales. Ese proteccionismo encubierto es manifiestamente contrario al mercado único y a la política de competencia de la Unión.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 3 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la compatibilidad de la citada normativa nacional con el Derecho de la Unión y, en particular, con las disposiciones de los artículos antes mencionados del TFUE. Toda limitación en la utilización de un vehículo, especialmente sobre la base de su nacionalidad, supone inevitablemente la limitación de los derechos de algunos ciudadanos europeos en el espacio europeo. Con arreglo a lo dispuesto en la normativa nacional en cuestión, las personas que residan en Italia por un período superior a sesenta días no podrán utilizar un vehículo matriculado en otro Estado miembro de la Unión, independientemente de quién sea su propietario. Por esta razón, las personas que pretendan residir en Italia durante un período superior a sesenta días, con objeto de evitar las cuantiosas sanciones previstas, están obligadas a matricular en Italia su vehículo ya matriculado en el extranjero o, como alternativa, a transportar (exportar) el vehículo a su país de origen, mediante un procedimiento de gran complejidad.
- 4 La matriculación en Italia de un vehículo ya matriculado en otro Estado miembro obliga al interesado, además de a pagar gastos de matriculación y a seguir trámites burocráticos complejos, a revisar el vehículo nuevamente en Italia, a pagar el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica en Italia también para el ejercicio en curso, respecto del cual dicho impuesto ya se ha pagado en el extranjero y, especialmente, a suscribir una nueva póliza de seguro con una compañía de seguros italiana.
- 5 El procedimiento de exportación establece, en cambio, la entrega del permiso de circulación y de las matrículas a la autoridad italiana competente, la cual expedirá un documento provisional y matrículas provisionales, con los que será posible transportar el vehículo al país de origen. Las nuevas matrículas deberán obligatoriamente asegurarse de nuevo, mientras que el permiso de circulación y las matrículas originales se podrán recoger en la oficina de la autoridad competente del país de origen tras un período muy prolongado de espera (de aproximadamente 6 meses). El documento provisional y las matrículas provisionales carecen de validez fuera de las fronteras italianas.

- 6 Por esta razón, la norma en cuestión puede, de manera indirecta o material, por una parte, resultar discriminatoria para los ciudadanos europeos por motivos de nacionalidad y, por otra parte, limitar el derecho de dichos ciudadanos a la libertad de circulación y de residencia, limitar la libre circulación de los trabajadores por cuenta ajena y el derecho de libre establecimiento y a la libre prestación de servicios.

Sobre la discriminación

- 7 La norma nacional puede resultar discriminatoria, puesto que los italianos (los cuales, al vivir en Italia, poseen un vehículo que ya ha sido matriculado en Italia) no deben soportar gastos adicionales ni sufrir otros inconvenientes por residir o continuar residiendo en Italia durante más de sesenta días consecutivos.
- 8 En cambio, los demás ciudadanos europeos, para residir en Italia (por motivos profesionales, laborales, de estudio o de turismo) durante más de sesenta días, deberán soportar gastos considerables y hacer frente a un largo procedimiento burocrático. Además, los italianos que pretendan residir durante más de sesenta días en otro país europeo tienen derecho a utilizar su vehículo matriculado en Italia en ese país, puesto que ningún otro Estado europeo establece la obligación de matricular en él los vehículos ya matriculados en otro Estado miembro después de un período de tiempo tan breve. Este hecho puede crear una situación de desigualdad.
- 9 Por otra parte, si todos los países europeos introdujeran medidas similares de manera recíproca se crearía una situación insostenible y se llegaría a un callejón sin salida, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, que un ciudadano europeo puede ser residente en más de un Estado europeo.

Sobre la limitación del derecho de libre circulación y de residencia, de libre circulación de los trabajadores por cuenta ajena, de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios en el espacio europeo

- 10 Por otra parte, la obligación de matricular en Italia un vehículo ya matriculado en otro Estado miembro (y, en particular, tras un período de residencia en Italia objetivamente de muy corta duración, a saber, sesenta días) podría limitar el ejercicio por parte de los ciudadanos europeos de las libertades que les confiere el TFUE, previstas en los artículos anteriormente citados, por ejemplo, en el caso de los trabajadores temporeros. Estos trabajadores, transcurridos dos meses, deberían matricular su vehículo en Italia y, posteriormente, al regresar a sus países de origen, matricularlos de nuevo.
- 11 Dicho procedimiento, además de ser antieconómico, en la práctica puede impedir o, al menos, limitar el derecho a la libre circulación de los trabajadores en el espacio europeo y, en particular, en Italia. El razonamiento es similar también por lo que se refiere a la residencia por motivo de estudios o de vacaciones cuya duración sea superior a sesenta días consecutivos o a la situación de los

profesionales o las sociedades que tengan que realizar un trabajo u ofrecer un servicio en Italia durante un período superior a sesenta días y que posteriormente deseen volver a sus países de origen.

- 12 La norma italiana en cuestión en la práctica puede llevar a los afectados a renunciar a sus derechos y a dirigirse a otros países que no establezcan limitaciones similares. La interpretación del Derecho de la Unión sobre este punto resulta determinante a efectos de la decisión que se adopte, puesto que si se considerase que el apartado 1 *bis* del artículo 93 del Código de Circulación resulta discriminatorio en el sentido del artículo 18 TFUE y/o limita de manera indirecta los derechos y las libertades de los ciudadanos europeos establecidos en los artículos 21 TFUE, 26 TFUE, 45 TFUE, 49 a 55 TFUE y 56 a 62 TFUE, la sanción pecuniaria recurrida deberá anularse.

DOCUMENTO DE TRABAJO