Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN RICHARD DE LA TOUR
presentadas el 4 de febrero de 2025 [1]

Asunto C-544/23

T. T.,
BAJI Trans s. r. o.
contra
Národný inšpektorát práce

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Eslovaca)]

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (CEE) n.º 3821/85 — Control periódico obligatorio de los tacógrafos — Excepciones — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículos 49, apartado 1, última frase, y 51, apartado 1 — Principio de retroactividad de la ley penal más favorable — Sanciones administrativas de carácter penal — Criterios — Recurso de casación — Ley nueva que entra en vigor tras adoptarse la resolución recurrida en casación»

I. Introducción

1. Por regla general, los procedimientos que implican sanciones administrativas se diferencian en tres aspectos de los que conllevan sanciones penales. En primer término, la imposición de las sanciones penales propiamente dichas corresponde a un órgano jurisdiccional, mientras que las resoluciones administrativas sancionadoras son adoptadas por autoridades administrativas y el órgano jurisdiccional solo interviene en la fase de control. En segundo término, lo más común es que las normas de procedimiento aplicables al régimen sancionador administrativo no sean las que se aplican en el ámbito penal, sino las que regulan el procedimiento y los litigios de lo contencioso-administrativo. [2] En tercer término, en la mayoría de los Estados miembros, los órganos jurisdiccionales que deben controlar las sanciones administrativas no son los mismos que los encargados de conocer de las sanciones penales. [3]

[1] Lengua original: francés.

[2] No obstante, según la nota de investigación 24/002 elaborada por la Dirección de Investigación y Documentación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «nota de investigación 24/002»), existen excepciones a este respecto en algunos Estados miembros. Así, por ejemplo, en *Alemania* y *Portugal*, las disposiciones reguladoras del proceso penal están destinadas, en esencia y salvo indicación en contrario, a aplicarse *mutatis mutandis* en el procedimiento sustanciado ante la autoridad administrativa para la imposición de una multa administrativa.

[3] Sin embargo, en determinados Estados miembros, como la *República Federal de Alemania* y la *República Portuguesa*, el control de las multas que imponen las autoridades administrativas no entra en la esfera de competencias del juez de lo contencioso-administrativo, sino que incumbe a los tribunales ordinarios también competentes en materia penal, tanto en primera como en segunda instancia.

2. En el presente asunto, se pide al Tribunal de Justicia que precise el alcance del principio de retroactividad de la ley penal más favorable, consagrado en el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,[4] en el contexto del control judicial de una sanción administrativa en fase de casación.

3. Dicho principio está ligado a los de necesidad y proporcionalidad de las penas. En efecto, en la medida en que las penas que se impongan deben ser necesarias y proporcionadas, esto es, sancionar al autor de la infracción por los hechos que haya cometido y de manera proporcional a su gravedad, como establece el artículo 49, apartado 3, de la Carta, resulta que la condena deja de estar justificada si, con posterioridad a la comisión de los hechos, el legislador cambia de criterio sea sobre el carácter reprobable de esos hechos, sea sobre la naturaleza o el nivel de la pena aplicable en lo sucesivo.

4. En este contexto, el Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Eslovaca) pregunta al Tribunal de Justicia, en particular, si el juez de casación debe aplicar el principio de retroactividad de la ley penal más favorable, en el marco de una impugnación relativa a una sanción administrativa, cuando la ley menos severa haya entrado en vigor después de que se dictara y deviniera firme conforme al Derecho nacional la resolución del órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior que ha sido recurrida en casación.

5. Este interrogante brinda al Tribunal de Justicia la oportunidad de aclarar si, en este supuesto, las particularidades de la función del juez de casación pueden alterar el alcance de este principio.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento (CEE) n.º 3821/85

6. En su versión aplicable en la fecha en que se cometió la infracción objeto del procedimiento principal, el artículo 3, apartados 1 y 2, del Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera,[5] en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 517/2013 del Consejo, de 13 de mayo de 2013,[6] disponía lo siguiente:

«1. El aparato de control se instalará y utilizará en los vehículos destinados al transporte por carretera de viajeros o de mercancías, matriculados en un Estado miembro, con excepción de los vehículos contemplados en el artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 561/2006. [7] […]

[4] En lo sucesivo, «Carta». A continuación, también me referiré a este principio como principio de la retroactividad *in mitius*, que tiene el mismo significado. Por otro lado, este principio debe entenderse como el consagrado en el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta, aunque no lo indicaré sistemáticamente con el fin de facilitar la lectura.

[5] DO 1985, L 370, p. 8; EE 07/04, p. 28.

[6] DO 2013, L 158, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento n.º 3821/85».

[7] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo (DO 2006, L 102, p. 1; corrección de errores en DO 2011, L 79, p. 26).

2. Los Estados miembros podrán eximir del cumplimiento del presente Reglamento a los vehículos a que se refiere el artículo 13, apartados 1 y 3, del Reglamento [n.º 561/2006].»

7. El artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 3821/85 establecía:

«Los Estados miembros adoptarán, con la debida antelación y previa consulta a la Comisión [Europea], las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para la aplicación del presente Reglamento.

Dichas disposiciones se referirán, entre otras, a la organización, procedimiento e instrumentos de control, así como a las sanciones aplicables en caso de infracción.»

8. El anexo I, sección VI, punto 3, letra a), párrafo primero, de dicho Reglamento enunciaba lo siguiente:

«Los controles periódicos de los aparatos instalados en los vehículos tendrán lugar por lo menos cada dos años y se podrán efectuar, entre otros, en el marco de las inspecciones de los vehículos automóviles.»

9. El Reglamento n.º 3821/85 fue derogado, a partir del 2 de marzo de 2016, por el artículo 47 del Reglamento (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, relativo a los tacógrafos en el transporte por carretera, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera y se modifica el Reglamento n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera. [8]

2. Reglamento n.º 165/2014

10. El artículo 3, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 165/2014 dispone:

«1. Se instalará y utilizará un tacógrafo a bordo de los vehículos matriculados en un Estado miembro que se destinen al transporte por carretera de viajeros o mercancías y estén incluidos en el ámbito de aplicación del Reglamento [n.º 561/2006].

2. Los Estados miembros podrán eximir de la aplicación del presente Reglamento a los vehículos a que se refieren el artículo 13, apartados 1 y 3, del Reglamento [n.º 561/2006]»

11. El artículo 23, apartado 1, de dicho Reglamento establece lo siguiente:

«Los tacógrafos serán inspeccionados periódicamente por talleres autorizados. Las inspecciones periódicas se llevarán a cabo al menos una vez cada dos años.»

12. El artículo 41, apartado 1, del mismo Reglamento preceptúa lo siguiente:

«Los Estados miembros determinarán, de conformidad con sus respectivas disposiciones constitucionales, el régimen de sanciones por vulneración de las disposiciones del presente Reglamento y adoptarán cuantas medidas sean necesarias para garantizar que dichas sanciones se

[8] DO 2014, L 60, p. 1.

apliquen. Dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas, disuasorias y no discriminatorias, y corresponder a las categorías de infracciones establecidas en la Directiva 2006/22/CE. [9]»

13. El artículo 48, párrafo segundo, del Reglamento n.º 165/2014 establece:

«[El presente Reglamento] será aplicable a partir del 2 de marzo de 2016 […].»

3. Reglamento n.º 561/2006

14. El artículo 1 del Reglamento n.º 561/2006 dispone:

«El presente Reglamento establece normas sobre el tiempo de conducción, las pausas y los períodos de descanso para los conductores dedicados al transporte por carretera de mercancías y viajeros, con el fin de armonizar las condiciones de competencia entre modos de transporte terrestre, especialmente en lo que se refiere al sector de la carretera, y de mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial. El presente Reglamento tiene también como objetivo mejorar las prácticas de control y de aplicación en los Estados miembros, así como mejorar las prácticas laborales en el sector del transporte por carretera.»

15. El artículo 3 de dicho Reglamento establece la lista de las categorías de vehículos que efectúan transportes por carretera a los que no se aplica el Reglamento. Los vehículos usados para transportar hormigón preamasado no figuran en esta lista.

16. El artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006 establece la lista de las categorías de vehículos que efectúan transportes respecto de los cuales los Estados miembros pueden conceder excepciones a lo dispuesto en los artículos 5 a 9 de dicho Reglamento, siempre que ello no vaya en detrimento de los objetivos fijados en el artículo 1 del mismo Reglamento.

17. En la versión del Reglamento n.º 561/2006 vigente en el momento en que T. T. cometió la infracción, los vehículos usados para el transporte de hormigón preamasado no figuraban en dicha lista.

18. Desde la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2020/1054, [10] el 20 de agosto de 2020, los «vehículos usados para transportar hormigón preamasado» están incluidos en la lista, en el artículo 13, apartado 1, letra r), del Reglamento n.º 561/2006.

9 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos del Consejo (CEE) n.º 3820/85 y (CEE) n.º 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE del Consejo (DO 2006, L 102, p. 35).

10 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, por el que se modifica el Reglamento n.º 561/2006 en lo que respecta a los requisitos mínimos sobre los tiempos de conducción máximos diarios y semanales, las pausas mínimas y los períodos de descanso diarios y semanales y el Reglamento n.º 165/2014 en lo que respecta al posicionamiento mediante tacógrafos (DO 2020, L 249, p. 1).

B. Derecho eslovaco

19. El artículo 50, apartado 6, de la Ústava Slovenskej republiky (Constitución de la República Eslovaca) establece lo siguiente:

«Se apreciará la punibilidad de un acto y se impondrá la correspondiente pena con arreglo a la ley vigente en el momento de su comisión. Se aplicará la ley posterior cuando resulte más favorable para el autor del delito.»

20. El artículo 1, letra a), de la zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave (Ley n.º 461/2007 sobre la Utilización del Aparato de Control en el Transporte por Carretera), de 13 de septiembre de 2007 (en lo sucesivo, «Ley n.º 461/2007»), dispone:

«La presente Ley regula las relaciones jurídicas que no se rijan por normas especiales [referencia al Reglamento n.º 3821/85], que versen sobre:

a) el alcance de la obligación de instalar y utilizar aparatos de control […] en los vehículos de motor […]».

21. El artículo 2 de dicha Ley está redactado en los siguientes términos:

«1. Salvo disposición en contrario de la presente Ley, la empresa de transportes que efectúe transportes en autobús o transportes de mercancías por carretera velará por que se instale un aparato de control en todo vehículo utilizado para el transporte de pasajeros o de mercancías y por el empleo a tales efectos de las hojas de registro y las tarjetas [de conductor].

2. La obligación impuesta a las empresas de transportes por el apartado 1 no será aplicable a los vehículos utilizados para los transportes regulados por normas especiales [referencia a los artículos 3 y 13, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006].»

22. El artículo 38, apartado 1, letra a), punto 1, de la zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z. (Ley n.º 462/2007, sobre la organización de la jornada laboral en el transporte y por la que se modifica y se completa la Ley n.º 125/2006 sobre la Inspección de Trabajo y por la que se modifica y completa la Ley n.º 82/2005 sobre el Trabajo Ilegal y la Contratación Ilegal y por la que se modifican y completan determinadas leyes, en la versión modificada por la Ley n.º 309/2007), de 13 de septiembre de 2007 (en lo sucesivo «Ley n.º 462/2007»), dispone lo siguiente:

«Cometerá una infracción el conductor que:

a) conduzca un vehículo

   1. sin aparato de control o con un aparato de control que no haya sido sometido a un control periódico válido o que utilice incorrectamente el aparato de control.»

III. Hechos del litigio principal y cuestiones prejudiciales

23. Mediante resolución de una autoridad administrativa de 8 de diciembre de 2016, T. T. fue declarado culpable de haber cometido una infracción de las contempladas en el artículo 38, apartado 1, letra a), punto 1, de la Ley n.º 462/2007, por el hecho de que, el 4 de noviembre de 2015, transportaba hormigón a bordo de un vehículo perteneciente a BAJI Trans s. r. o. cuyo tacógrafo no había sido sometido a un control periódico válido desde el 25 de junio de 2015. Por este motivo, se impuso a T. T. una sanción de 200 euros.

24. El recurso contra esta resolución fue desestimado mediante resolución de 3 de abril de 2017 del Národný inšpektorát práce (Inspección Nacional de Trabajo, Eslovaquia).

25. T. T. y BAJI Trans presentaron sendos recursos contencioso-administrativos contra las referidas resoluciones ante el Krajský súd v Bratislave (Tribunal Regional de Bratislava, Eslovaquia), alegando que el vehículo destinado al transporte de hormigón de que se trata estaba excluido de la categoría de vehículos sujetos a la obligación de utilizar tacógrafo.

26. Mediante resolución de 27 de marzo de 2019, el Krajský súd v Bratislave (Tribunal Regional de Bratislava), actuando como órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo, desestimó por infundado el recurso contencioso-administrativo presentado por T. T. y desestimó el presentado por BAJI Trans por falta de legitimación activa.

27. Dicho órgano jurisdiccional consideró, en particular, que la obligación de utilizar tacógrafo en todos los vehículos en el transporte por carretera estaba contemplada en el artículo 3 del Reglamento n.º 3821/85 y en el artículo 2, apartado 1, de la Ley n.º 461/2007, sin perjuicio de las excepciones mencionadas en el artículo 3 del Reglamento n.º 561/2006. Sin embargo, entre esas excepciones no figuraban los vehículos destinados al transporte de hormigón, de manera que la obligación de utilizar tacógrafo resultaba aplicable en su plena extensión a dichos vehículos.

28. El 15 de julio de 2019, T. T. y BAJI Trans interpusieron recurso de casación contra esta resolución ante el Najvyšší súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de la República Eslovaca).

29. Durante el procedimiento de casación, T. T. y BAJI Trans presentaron el 24 de agosto de 2020 un escrito en el que señalaban que el Reglamento n.º 561/2006 había sido modificado por el Reglamento 2020/1054.

30. Tras la interposición del recurso de casación, la competencia para conocer de este se transfirió al Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Eslovaca), que es el órgano jurisdiccional remitente.

31. En un primer momento, dicho órgano jurisdiccional indica que las leyes nacionales se adoptaron para transponer los Reglamentos n.ºs 3821/85 y 165/2014, esto es, no solo las obligaciones contempladas en ellos, sino también la obligación de establecer un régimen de sanciones por incumplimiento de tales obligaciones. El referido órgano jurisdiccional deduce de ello que la autoridad administrativa aplicó el Derecho de la Unión, a los efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta, al pronunciarse sobre la culpabilidad de T. T. y sobre la sanción que se le debía imponer. El órgano jurisdiccional remitente desea saber si, al interpretar la normativa nacional pertinente adoptada en aplicación del Derecho de la Unión y garantizar la tutela judicial de T. T., también aplica el Derecho de la Unión, en el sentido de la citada disposición de la Carta.

32. En un segundo momento, el Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Eslovaca) desea que el Tribunal de Justicia confirme de forma expresa que, al igual que sucede con los artículos 6, apartado 1, y 7, apartado 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, [11] el artículo 49, apartado 1, de la Carta impone a las autoridades administrativas la obligación de aplicar el principio de retroactividad de la ley penal más favorable y, en consecuencia, este debe aplicarse también en los procedimientos de control judicial ante un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo.

33. En un tercer momento, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si debe aplicar el principio de retroactividad de la ley penal más favorable el tribunal que conoce de un recurso de casación interpuesto contra la resolución de un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior que desestimó el recurso contencioso-administrativo presentado contra una sanción administrativa, cuando la ley nueva entró en vigor tras la adopción de dicha resolución. Así pues, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre el alcance del artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta en el marco del examen de un recurso de casación, habida cuenta de las particularidades de este procedimiento.

34. En estas circunstancias, el Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Eslovaca) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

1) ¿Debe interpretarse el artículo 51, apartado 1, de la [Carta] en el sentido de que un Estado miembro aplica el Derecho de la Unión cuando, con arreglo al Derecho nacional, impone una sanción administrativa por el incumplimiento de una obligación, si dicha obligación dimana del Derecho de la Unión y los Estados miembros están obligados a sancionar su incumplimiento, como ocurre en el caso del artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 3821/85 y del artículo 41, apartado 1, del Reglamento n.º 165/2014?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿deben interpretarse el artículo 49 de la [Carta] y el principio *lex posterior mitius*, recogido en dicha disposición, en el sentido de que también son aplicables a la imposición de sanciones por infracciones administrativas cuando la decisión sobre la culpabilidad y la pena es adoptada en primer lugar por una autoridad administrativa y no por un órgano jurisdiccional, y de que ulteriormente dicho principio también es aplicable al control de la decisión de esa autoridad administrativa por el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo?

3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión prejudicial, ¿deben interpretarse el artículo 49, apartado 1, de la [Carta] y el principio *lex posterior mitius*, recogido en dicha disposición, en el sentido de que son aplicables a los procedimientos administrativos o judiciales nacionales, con independencia de la fase en que se encuentren?

4) En caso de respuesta negativa a la tercera cuestión prejudicial, ¿con arreglo a qué criterios se determina esa fase y, en concreto, deben interpretarse el artículo 49 de la [Carta] y el principio *lex posterior mitius*, recogido en dicha disposición, en el sentido de que son aplicables al procedimiento contencioso-administrativo en vía de recurso, en particular de casación, y que, por tanto, un órgano jurisdiccional, como el Najvyšší správny súd Slovenskej republiky [(Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Eslovaca)], que conoce

[11] Firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (CEDH).

del recurso de casación en segunda y última instancia, debe tener en cuenta una modificación de la normativa a favor del autor de la infracción administrativa examinada en el procedimiento ante la autoridad administrativa, y no ante un órgano jurisdiccional, al haberse producido tal modificación después de que se dictara y deviniera firme la resolución del órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior sometida al control del [órgano jurisdiccional de última instancia]?»

35. Han presentado observaciones escritas la Inspección Nacional de Trabajo, los Gobiernos eslovaco e italiano y la Comisión. T. T. y BAJI Trans, los Gobiernos eslovaco e italiano y la Comisión participaron en la vista celebrada el 24 de septiembre de 2024, en la que respondieron, en particular, a las preguntas con solicitud de respuesta oral formuladas por el Tribunal de Justicia.

IV. Análisis

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

36. Mediante esta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el artículo 51, apartado 1, de la Carta debe interpretarse en el sentido de que un Estado miembro aplica el Derecho de la Unión, en el sentido de dicha disposición, por una parte, cuando impone una sanción administrativa en caso de incumplimiento de las obligaciones relativas a la presencia de un tacógrafo en los vehículos que transportan mercancías y a su control periódico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 3821/85 y en el artículo 41, apartado 1, del Reglamento n.º 165/2014, y, por otra parte, en el marco del control judicial relativo a dicha sanción.

37. En mi opinión, la respuesta es, sin duda, afirmativa.

38. A este respecto, procede señalar que el ámbito de aplicación de la Carta se define en su artículo 51, apartado 1, según el cual, por lo que se refiere a la acción de los Estados miembros, las disposiciones de la Carta están dirigidas a estos únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión.

39. Según el Tribunal de Justicia, los derechos fundamentales garantizados en el ordenamiento jurídico de la Unión deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión, pero no fuera de ellas. [12]

40. De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el concepto de «aplicación del Derecho de la Unión», a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta, presupone la existencia de un vínculo de conexión entre un acto del Derecho de la Unión y la medida nacional de que se trate de un grado superior a la proximidad de las materias consideradas o a las incidencias indirectas de una de ellas en la otra. [13]

[12] Véanse, en particular, las sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 19; de 6 de octubre de 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), apartado 26, y de 29 de julio de 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657), apartado 41.

[13] Véase, en particular, la sentencia de 29 de julio de 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657), apartado 42 y jurisprudencia citada.

41. Así pues, para determinar si una medida nacional guarda relación con la aplicación del Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, se ha de comprobar, entre otros aspectos, si la finalidad de la norma nacional controvertida es aplicar una disposición del Derecho de la Unión, el carácter de esa norma, si esta persigue objetivos distintos de los previstos por el Derecho de la Unión, aun cuando pueda afectar indirectamente a este último, y si existe una normativa específica del Derecho de la Unión en la materia o que la pueda afectar. [14]

42. En el presente asunto, tanto el Reglamento n.º 3821/85, aplicable en la fecha en que se cometió la infracción, como el Reglamento n.º 165/2014 que lo derogó exigen que los vehículos que transportan mercancías lleven instalado un tacógrafo y que este sea objeto de controles periódicos. Por otro lado, estos dos Reglamentos obligan a los Estados miembros, respectivamente, en el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 3821/85 y en el artículo 41, apartado 1, del Reglamento n.º 165/2014 a sancionar las infracciones de sus disposiciones. Pues bien, un Estado miembro aplica el Derecho de la Unión, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, cuando cumple una obligación enunciada en una disposición del Derecho de la Unión de establecer sanciones respecto de las infracciones que se contemplan en dicha disposición. [15] En consecuencia, las autoridades eslovacas aplicaron el Derecho de la Unión al imponer una multa administrativa como la que es objeto del litigio principal.

43. Lo mismo cabe decir por lo que se refiere al control judicial relativo a dicha multa.

44. Así pues, habida cuenta de que la aplicación de los Reglamentos n.ºs 3821/85 y 165/2014 por un órgano jurisdiccional nacional constituye aplicación del Derecho de la Unión en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta, dicho órgano jurisdiccional debe, en el ejercicio de ese control, atenerse a las exigencias derivadas de los derechos fundamentales que se consagran en la Carta. [16]

45. Es cierto que las cuestiones prejudiciales se basan en la constatación de que el legislador eslovaco dispensa ahora a los vehículos que transportan hormigón preamasado de la obligación de llevar instalado un tacógrafo. Sin embargo, al establecer esta excepción, dicho legislador se limitó a ejercer la facultad que le reconocían tanto el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 3821/85 como el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 165/2014. Pues bien, debe considerarse que un Estado miembro, cuando hace uso de una facultad discrecional o de apreciación que forme parte integrante del régimen establecido mediante un acto del Derecho de la Unión, aplica ese Derecho, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. [17]

46. Ha de recordarse, a este respecto, que, en virtud del artículo 2, apartado 1, de la Ley n.º 461/2007, todo vehículo perteneciente a una empresa de transporte de mercancías por carretera y destinado a esta actividad debe llevar instalado un tacógrafo. Sin embargo, con arreglo al apartado 2 de ese mismo artículo, los vehículos a que se refiere el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006 no están sujetos a tal obligación. Al hacer una referencia dinámica a esta disposición, el legislador eslovaco hizo uso de la facultad que le otorgan tanto el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 3821/85, aplicable en la fecha en que se cometió la infracción, como el artículo 3, apartado 2, del Reglamento n.º 165/2014, que derogó el Reglamento

[14] Véase, en particular, la sentencia de 29 de julio de 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657), apartado 43 y jurisprudencia citada.

[15] Véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartados 24 a 28; de 20 de marzo de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), apartados 18 a 21, y de 19 de octubre de 2023, G. ST. T. (Proporcionalidad de la pena en caso de falsificación de marca) (C-655/21, EU:C:2023:791), apartado 43.

[16] Véase, en particular, la sentencia de 4 de octubre de 2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843), apartado 41 y jurisprudencia citada.

[17] Véanse, en particular, las sentencias de 19 de noviembre de 2019, TSN y AKT (C-609/17 y C-610/17, EU:C:2019:981), apartado 50 y jurisprudencia citada, y de 29 de julio de 2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657), apartado 59.

n.º 3821/85 a partir del 2 de marzo de 2016. En efecto, según estas dos disposiciones, los Estados miembros pueden eximir a los vehículos contemplados en el apartado 1 del artículo 13 del Reglamento n.º 561/2006 de la obligación de llevar instalado un tacógrafo. [18]

47. La citada disposición establece la lista de los tipos de vehículos a los que los Estados miembros están autorizados a dispensar del cumplimiento de las obligaciones (relativas a la edad mínima y al tiempo de trabajo y de descanso de los conductores) impuestas en los artículos 5 a 9 de dicho Reglamento. Hasta la entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, los vehículos usados para el transporte de hormigón preamasado no figuraban en dicha lista. En consecuencia, no formaban parte de los vehículos comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 2, de la Ley n.º 461/2007. En cambio, a partir del 20 de agosto de 2020, fecha de entrada en vigor del Reglamento 2020/1054, esos vehículos pasaron automáticamente a la lista de vehículos mencionados en el referido artículo 2, apartado 2, y, por consiguiente, el legislador eslovaco estableció respecto de ellos la exención de la obligación de llevar instalado un tacógrafo.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial

48. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el principio de retroactividad de la ley penal más favorable, consagrado en el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que se aplica tanto a la hora de imponer sanciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 3821/85 y en el artículo 41, apartado 1, del Reglamento n.º 165/2014, como en el marco del control judicial de dichas sanciones.

1. Sobre la aplicabilidad del principio de retroactividad de la ley penal más favorable, consagrado en el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta, a las sanciones administrativas de carácter penal

49. Conforme a la última frase del artículo 49, apartado 1, de la Carta, el principio de la aplicación retroactiva de la ley penal más favorable exige que si, con posterioridad a la comisión de una infracción, la ley dispone una pena más leve, deberá aplicarse esta. [19]

50. Como indican las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales, [20] el artículo 49, apartado 1, de la Carta está destinado a aplicarse en materia penal.

51. Así pues, para determinar la aplicabilidad de esta disposición, procede examinar si una medida como la sanción administrativa objeto del litigio principal tiene carácter penal.

[18] Véase, a este respecto, la sentencia de 7 de febrero de 2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103), apartado 19.

[19] Véase, en particular, la sentencia de 24 de julio de 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606), apartado 106.

[20] DO 2007, C 303, p. 17.

52. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación del artículo 50 de la Carta y trasladada al artículo 49, apartado 3, de esta, para apreciar el carácter penal de una sanción, son pertinentes tres criterios (los llamados «criterios Engel» [21]): la calificación jurídica de la infracción en Derecho interno, la propia naturaleza de la infracción y la gravedad de la sanción que puede imponerse al interesado. [22]

53. En efecto, incluso en el caso de infracciones que el Derecho nacional no califique de «penales», tal carácter puede derivarse de la propia naturaleza de la infracción de que se trate y de la gravedad de las sanciones que la comisión de esta pueda implicar. [23]

54. Si bien corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar, a la luz de estos criterios, si la medida controvertida en el litigio principal tiene carácter penal en el sentido del artículo 49, apartado 1, de la Carta, el Tribunal de Justicia, al resolver sobre la cuestión prejudicial, puede aportar, en todo caso, precisiones destinadas a orientar a dicho órgano jurisdiccional en su apreciación. [24]

55. Por lo que respecta al *primer criterio*, relativo a la *calificación de la infracción en Derecho interno*, resulta que, en Derecho eslovaco, la infracción cometida por T. T. no es considerada una infracción penal.

56. En cuanto al *segundo criterio*, relativo a la *propia naturaleza de la infracción*, este implica comprobar si la medida de que se trate tiene concretamente una *finalidad represiva*, característica de una sanción de carácter penal en el sentido del artículo 49 de la Carta. [25] A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha precisado que la mera circunstancia de que la medida en cuestión persiga igualmente una finalidad preventiva no puede privarla de la calificación de «sanción penal». En efecto, es propio de las sanciones penales tener por objeto tanto la represión como la prevención de conductas ilícitas. En cambio, una medida que se limite a reparar el perjuicio causado por la infracción de que se trate no reviste carácter penal. [26]

57. En el presente asunto, consta que, al establecer respecto a determinadas categorías de vehículos la obligación de disponer de tacógrafo y someterlo a inspecciones periódicas, la normativa de la Unión persigue los objetivos consistentes en mejorar tanto las condiciones sociales de los trabajadores a los que se aplica ese Reglamento como la seguridad vial. [27] No cabe duda de que las sanciones que los Estados miembros están obligados a fijar persiguen el objetivo de reprimir las infracciones de tal obligación.

58. Contrariamente a lo que sostuvo el Gobierno italiano en la vista, no creo que la circunstancia de que la sanción de que se trata sea aplicable a un grupo particular de personas pueda excluir en este caso concreto la finalidad represiva de dicha sanción. Es cierto que el Tribunal de Justicia

[21] Véase la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 8 de junio de 1976, Engel y otros c. Países Bajos (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[22] Véase, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367), apartado 34 y jurisprudencia citada.

[23] Véase, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367), apartado 35 y jurisprudencia citada.

[24] Véase, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367), apartado 36 y jurisprudencia citada.

[25] Véase, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367), apartado 38 y jurisprudencia citada.

[26] Véase, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 2023, MV — 98 (C-97/21, EU:C:2023:371), apartado 42 y jurisprudencia citada.

[27] Véase, en particular, la sentencia de 7 de julio de 2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531), apartado 26.

declaró, en relación con medidas que no se dirigen al público en general, sino a una categoría particular de destinatarios que, al ejercer una actividad específicamente regulada por el Derecho de la Unión, están obligados a cumplir los requisitos exigidos para disfrutar de una autorización —concedida por los Estados miembros que les confiere prerrogativas determinadas—, que unas medidas consistentes en privar a esas personas del ejercicio de esas prerrogativas, cuando los requisitos para la concesión de dicha autorización ya no se cumplen o corren el riesgo de dejar de cumplirse, no persiguen necesariamente una finalidad represiva.[28] No obstante, en mi opinión, esta jurisprudencia no es pertinente cuando se trata de una multa, como la que es objeto del procedimiento principal, que en absoluto tiene por objeto privar a una categoría particular de personas del ejercicio de unas prerrogativas determinadas. A este respecto, poco importa que la imposición de tal multa pueda ir acompañada o no de una prohibición del ejercicio de una actividad por un período máximo de dos años.

59. Por lo que respecta al *tercer criterio*, a saber, el *nivel de gravedad de la sanción* administrativa, de las precisiones aportadas sobre este extremo en la vista se desprende que esta sanción parece presentar un nivel de gravedad elevado.

60. A este respecto, procede recordar que el nivel de gravedad se determina en función de la pena máxima prevista por las disposiciones aplicables.[29]

61. Pues bien, la constatación de que la infracción de que se trata en el procedimiento principal podía ser sancionada con una multa de hasta 1 660 euros, según la información facilitada al Tribunal de Justicia en la vista, demuestra la gravedad de dicha sanción.

62. Todos estos elementos me llevan a pensar que se cumplen dos de los criterios Engel y que el órgano jurisdiccional remitente se verá obligado a declarar que la sanción de que se trata en el litigio principal tiene carácter penal, en el sentido del artículo 49, apartado 1, de la Carta. Por otro lado, debo señalar que el Tribunal de Justicia ya ha considerado implícitamente que una multa administrativa impuesta por una infracción del Reglamento n.º 3821/85 constituye una sanción de carácter penal, en el sentido de la Carta.[30]

63. Así pues, me parece muy improbable que el órgano jurisdiccional remitente llegue a la conclusión, sobre la base de los elementos de que dispone, de que la multa que es objeto del litigio principal no constituye una sanción de carácter penal. Sin embargo, en caso de que alcance tal conclusión, el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta no sería aplicable. Por consiguiente, es preciso determinar si podrían extraerse consecuencias similares de un principio general del Derecho de la Unión que extendiera el principio de retroactividad de la ley penal más favorable a todas las sanciones administrativas, sin que fuera necesario determinar su carácter penal.

64. En mi opinión, la respuesta es negativa.

[28] Véanse las sentencias de 23 de marzo de 2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234), apartado 33, y de 14 de septiembre de 2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667), apartado 53.

[29] Véase, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 2023, MV — 98 (C-97/21, EU:C:2023:371), apartado 46 y jurisprudencia del TEDH citada.

[30] Véase la sentencia de 24 de marzo de 2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 y C-871/19, EU:C:2021:233), apartado 49.

65. En efecto, si bien el Tribunal de Justicia indicó que, ya antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que confirió a la Carta el mismo valor jurídico que los Tratados, el principio de retroactividad de la ley penal más favorable derivaba de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y, por lo tanto, debía considerarse parte de los principios generales del Derecho de la Unión que el juez nacional debe respetar cuando aplica el Derecho nacional, [31] lo hizo en relación con infracciones de carácter penal. Desde este punto de vista, el principio general del Derecho de la Unión así destacado por el Tribunal de Justicia coincide con el actualmente consagrado en el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta.

66. En cambio, no creo que el principio de retroactividad de la ley penal más favorable deba aplicarse, como principio general del Derecho de la Unión, a sanciones administrativas que no revistan carácter penal. En efecto, la extensión de tal principio a dichas sanciones haría inútil la comprobación previa del carácter penal de una sanción a efectos de la aplicación del artículo 49, apartado 1, de la Carta, lo que sería contrario a la voluntad de los redactores de esta disposición de limitarla a la materia penal. Por otro lado, considero que tal extensión no puede apoyarse en tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

67. Ha de observarse, a este respecto, que algunos Estados miembros aplican el principio de retroactividad de la ley penal más favorable a medidas que pueden calificarse de «sanciones administrativas», sin que tal aplicación se limite a las medidas que revistan carácter penal, en el sentido del CEDH y de la Carta. [32] No obstante, en dichos Estados miembros, el porqué de la aplicación del referido principio radica, según sea el caso, en disposiciones constitucionales o legislativas o bien en la jurisprudencia. [33] Así, es dudoso que el principio de retroactividad de la ley penal más favorable, aplicado al margen del ámbito «penal», resulte de tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

68. Así pues, en mi opinión, está descartado que dicho principio se aplique, como principio general del Derecho de la Unión, a las sanciones administrativas que no estén comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 49, apartado 1, de la Carta.

69. En cambio, los Estados miembros siguen estando facultados para aplicar tal principio en virtud del artículo 53 de la Carta, como estándar nacional de protección, respetando la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión. [34]

[31] Véase, en particular, la sentencia de 3 de mayo de 2005, Berlusconi y otros (C-387/02, C-391/02 y C-403/02, EU:C:2005:270), apartados 68 y 69, y de 6 de octubre de 2016, Paoletti y otros (C-218/15, EU:C:2016:748), apartado 25 y jurisprudencia citada.

[32] Así sucede, a título ilustrativo, según la nota de investigación 24/002, en *Bulgaria*, *Alemania*, *Grecia*, *España*, *Francia*, *Lituania*, los *Países Bajos*, *Polonia*, *Portugal*, *Eslovenia*, *Eslovaquia* y *Suecia*.

[33] Así, en los Estados miembros mencionados en la nota 32 de las presentes conclusiones, la aplicación de dicho principio se basa en normas legislativas o jurisprudenciales referidas a todas las sanciones administrativas o solo a algunas de ellas, sin clasificarlas previamente, con arreglo a los criterios Engel, como comprendidas o no en el ámbito penal. En *Bulgaria*, *España* y *Lituania*, se reconoce por ley la aplicación del principio de la retroactividad *in mitius* a las sanciones administrativas en sentido amplio. En *Alemania*, los *Países Bajos* y *Polonia*, se reconoce legalmente la aplicación de este principio a las sanciones administrativas de carácter pecuniario. En *Portugal*, *Eslovenia* y *Eslovaquia*, su aplicación se establece expresamente por ley en consonancia con una disposición constitucional que también contempla la existencia general de este principio. En *Grecia* y en *Francia*, si bien no existe disposición constitucional o legislativa alguna que establezca de forma expresa la aplicación del principio de la retroactividad *in mitius* a las sanciones administrativas, esta deriva de una construcción jurisprudencial basada en otros principios que tienen, a su vez, rango constitucional. Por último, en *Suecia*, aunque no se ha reconocido ni por la vía legal ni por la vía jurisprudencial la aplicación del principio general de la retroactividad *in mitius* a las sanciones administrativas, los jueces suecos aplican dicho principio por analogía con las normas vigentes en materia de sanciones penales.

[34] Véase, en particular, la sentencia de 24 de julio de 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606), apartado 110 y jurisprudencia citada.

70. No me parece que el hecho de que el Tribunal de Justicia ya haya declarado que el artículo 2, apartado 2, segunda frase, del Reglamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 [35] constituye una expresión concreta del principio de aplicación retroactiva de la pena más leve [36] deba conducir a una conclusión diferente. En efecto, considero que la existencia misma de tal disposición demuestra más bien que este principio, aplicado a sanciones administrativas que no revisten carácter penal, no existe de manera autónoma como principio general del Derecho de la Unión fuera del ámbito penal, sino que requiere la adopción de una base legislativa específica.

2. Sobre la intención del legislador de adoptar una ley penal más favorable

71. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que «la aplicación [del principio de retroactividad de la ley penal más favorable] supone una sucesión de regímenes jurídicos en el tiempo y se basa en la constatación de que esta sucesión refleja, en el seno del ordenamiento jurídico de que se trate, un cambio de posición en lo referente bien a la calificación penal de los hechos susceptibles de constituir una infracción o bien a la pena que ha de aplicarse a tal infracción». [37]

72. Así pues, este principio se aplica cuando la evolución de las normas vigentes es favorable al autor de la infracción, ya sea debido a un cambio en la calificación penal de los hechos o a la existencia de una pena más leve. [38]

73. Además, la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable supone un cambio de apreciación del legislador en cuanto al carácter adecuado del régimen sancionador previamente establecido. [39] Por consiguiente, es preciso que la evolución de las normas vigentes refleje un cambio de posición del legislador en lo referente a la calificación penal de los hechos o bien a la pena que ha de aplicarse a una infracción. [40]

74. No sucede así cuando la modificación del Derecho aplicable, acaecida con posterioridad a la comisión de la infracción, constituye, en relación con dicha infracción, un mero cambio de una situación de hecho que no puede modificar los elementos constitutivos de tal infracción. En este sentido, el Tribunal de Justicia ha declarado que la adquisición de la ciudadanía de la Unión constituye una situación fáctica que no modifica los elementos constitutivos del delito de ayuda a la inmigración ilegal. [41]

[35] Reglamento del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas (DO 1995, L 312, p. 1). A tenor de dicha disposición, «en caso de modificación posterior de las disposiciones sobre las sanciones administrativas contenidas en una normativa comunitaria, se aplicarán con carácter retroactivo las disposiciones menos severas».

[36] Véanse, en particular, las sentencias de 11 de marzo de 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152), apartados 59 y 60, y de 4 de octubre de 2012, ED & F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618), apartados 52 y 53.

[37] Véase, en particular, la sentencia de 24 de julio de 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606), apartado 107 y jurisprudencia citada.

[38] Debo señalar que el TEDH también ha declarado que el principio de retroactividad de la ley penal más favorable no solo se aplica a la pena que deba cumplirse, sino también a la definición del delito; véase, en particular, la sentencia del TEDH de 18 de octubre de 2022, Mørck Jensen c. Dinamarca (C:ECHR:2022:1018JUD006078519), § 46. Véase asimismo la opinión consultiva del TEDH de 29 de mayo de 2020, relativa a la utilización de la técnica de la «legislación por referencia» para la definición de una infracción y a los criterios que deben emplearse para comparar la ley penal vigente en el momento de la infracción y la ley penal modificada (solicitud n.º P. 16-2019-001), § 82.

[39] Véanse las sentencias de 11 de marzo de 2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152), apartado 70, y de 4 de octubre de 2012, ED & F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618), apartado 59.

[40] Véanse las sentencias de 6 de octubre de 2016, Paoletti y otros (C-218/15, EU:C:2016:748), apartado 27; de 7 de agosto de 2018, Clergeau y otros (C-115/17, EU:C:2018:651), apartado 33, y de 24 de julio de 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606), apartado 107.

[41] Véase la sentencia de 6 de octubre de 2016, Paoletti y otros (C-218/15, EU:C:2016:748), apartados 32 a 36. Véase asimismo la sentencia del TEDH de 18 de octubre de 2022, Mørck Jensen c. Dinamarca (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519), §§ 44 a 54.

75. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que tampoco se produce un cambio de posición del legislador sobre la calificación penal de los hechos o sobre la pena que debe aplicarse a un delito cuando la modificación de una normativa es el resultado de una valoración puramente económica y técnica que no cuestiona la calificación penal o la apreciación, por parte de las autoridades nacionales competentes, de la pena que ha de imponerse por conductas que tengan por efecto obtener indebidamente una ventaja, aun cuando esa ventaja deba reconocerse en lo sucesivo en virtud de la nueva normativa. [42]

76. En los diversos casos recién expuestos, a falta de voluntad del legislador de suprimir o atenuar la represión de determinada conducta, la modificación normativa no tiene por efecto refutar la ilegalidad de una conducta anterior, la cual debe seguir sancionándose por razones de eficacia represiva.

77. En mi opinión, la situación es distinta en el presente asunto.

78. En efecto, la inserción por el Reglamento 2020/1054 de la letra r) en el artículo 13, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006, que permite a los Estados miembros establecer excepciones a la obligación de que los vehículos usados para transportar hormigón preamasado lleven instalado un tacógrafo, y la definición de las excepciones en el artículo 2, apartado 2, de la Ley n.º 461/2007 mediante remisión general a los artículos 3 y 13, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006 demuestran un cambio de posición del legislador de la Unión y del legislador eslovaco sobre la necesidad de imponer tal obligación respecto a esta categoría de vehículos y, en consecuencia, sobre el carácter reprobable de la ausencia en ellos de un tacógrafo o de un aparato de control válido. Este cambio de posición parece obedecer a las características particulares del transporte de hormigón preamasado, que cubre trayectos relativamente cortos, de manera que se ha podido poner en duda la utilidad de exigir la presencia de un tacógrafo en los vehículos que transportan dicho hormigón.

79. Así pues, en la medida en que la modificación de la normativa permite a los Estados miembros excluir a los vehículos usados para transportar hormigón preamasado de la obligación de llevar instalado un tacógrafo, de ello cabe inferir un cambio de parecer del legislador de la Unión, manifestado por el legislador eslovaco, que ha hecho uso de esta posibilidad, en cuanto a la necesidad de reprimir las infracciones de esta obligación en lo tocante a dicha categoría de vehículos. Esta modificación de la normativa, en la medida en que conduce a excluir a los conductores de vehículos usados para transportar hormigón preamasado del grupo de personas a las que se puede reprochar la comisión de la infracción contemplada en el artículo 38 de la Ley n.º 462/2007, no constituye ni una situación fáctica externa ni una valoración puramente económica y técnica desconectadas de la definición de los elementos constitutivos de dicha infracción.

80. A este respecto, es indiferente que permanezca inalterada la base jurídica de la infracción que constituye dicho artículo 38. En efecto, la modificación normativa resultante de la posibilidad ofrecida a los Estados miembros de establecer excepciones respecto a determinadas categorías de vehículos figura en una norma accesoria de la ley de tipificación penal que determina las

[42] Véase la sentencia de 7 de agosto de 2018, Clergeau y otros (C-115/17, EU:C:2018:651), apartados 34 a 40.

situaciones de hecho constitutivas de la infracción. Al igual que sucede en algunos Estados miembros, considero que el principio de retroactividad de la ley penal más favorable debe aplicarse plenamente en este tipo de situaciones. [43]

81. De lo anterior se desprende que el principio de retroactividad de la ley penal más favorable, consagrado en el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta, debe interpretarse, en mi opinión, en el sentido de que se aplica tanto a la hora de imponer sanciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 3821/85 y en el artículo 41, apartado 1, del Reglamento n.º 165/2014, como en el marco del control judicial de dichas sanciones, siempre que estas revistan carácter penal y la ley nueva por la que se ponga fin a la obligación de que los vehículos usados para transportar hormigón preamasado lleven instalado un tacógrafo refleje un cambio de posición del legislador sobre la necesidad de reprimir las infracciones de esta obligación.

C. Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

82. Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que, en mi opinión, procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, al Tribunal de Justicia que declare si el principio de retroactividad de la ley penal más favorable, consagrado en el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta, le obliga a tener en cuenta, en el marco del recurso de casación interpuesto ante él, una ley penal más favorable que entró en vigor después de que el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior adoptara su resolución, la cual adquirió firmeza con arreglo al Derecho nacional y es objeto de dicho recurso de casación.

83. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si este principio debe aplicarse en todas las fases del procedimiento judicial, incluida la del recurso de casación, habida cuenta de sus particularidades jurídicas, cuando la ley más favorable haya entrado en vigor en dicha fase. El referido órgano jurisdiccional precisa que las salas que lo componen no responden de forma unívoca a esta cuestión. [44]

84. El órgano jurisdiccional remitente indica, sobre este particular, que, aun cuando no se haya cursado solicitud a estos efectos, debe tener en cuenta los principios fundamentales de la determinación de la pena, incluido el principio de retroactividad de la ley penal más favorable. [45] Sin embargo, también debe atenerse a la situación jurídica existente en el momento en que la

[43] Así, como indica la nota de investigación 24/002, en *Alemania*, *España*, *Italia* y *Polonia*, la cuestión de la aplicación del principio de la retroactividad *in mitius* en tal situación —calificada, en los ordenamientos jurídicos alemán, italiano y polaco, de «norma en blanco» (respectivamente, «Blankettnorm», «norma in bianco» y «norma blankietowa») y, en el ordenamiento jurídico español, de «infracción en blanco»— ha sido objeto de jurisprudencia en virtud de la cual se ha considerado que este principio es, por regla general, plenamente aplicable.

[44] Dicho órgano jurisdiccional explica en este sentido que su Sala Primera respondió de forma positiva a dicha cuestión. En cambio, su Sala Quinta considera que, teniendo en cuenta la naturaleza del recurso de casación y el principio con arreglo al cual se lleva a cabo el control de la resolución del órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de una instancia inferior que ya es firme, la respuesta a esa misma pregunta debe ser negativa.

[45] El artículo 195, letra d), de la zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (Ley n.º 162/2015, por la que se aprueba el Código de Procedimiento Contencioso-Administrativo), de 21 de mayo de 2015 (en lo sucesivo, «CPCA»), establece que, al revisar resoluciones administrativas, el juez de lo contencioso-administrativo no está vinculado por el ámbito y los motivos del recurso cuando se trata del respeto de los principios en materia de imposición de condenas —entre los que se encuentra el principio de la retroactividad *in mitius*— conforme al Trestný zákon (Código Penal), que deberán aplicarse también a la imposición de sanciones en el marco del procedimiento administrativo.

resolución, devenida firme y ejecutiva,[46] fue adoptada por el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior.[47] Dicha resolución tiene fuerza de cosa juzgada.[48]

85. El órgano jurisdiccional remitente añade que el recurso de casación se considera, desde el punto de vista teórico, una vía de recurso extraordinaria, puesto que se dirige contra una resolución firme de un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo. No obstante, los motivos para interponer recurso de casación se enuncian de manera amplia y abarcan, en principio, toda infracción de ley y todo vicio de procedimiento.[49] Además, si se cumplen los requisitos formales, la parte recurrente en casación tiene derecho a que se resuelva el recurso y a que el procedimiento correspondiente sea, de forma ordenada y directa, la continuación del procedimiento ante el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior.[50]

86. Así pues, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, por una parte, en qué medida es relevante el carácter firme de una resolución judicial a la hora de determinar si el principio de retroactividad de la ley penal más favorable es aplicable. Por otra parte, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si las particularidades jurídicas del recurso de casación constituyen un impedimento procesal para que se aplique este principio.

87. Examinaré sucesivamente estos dos aspectos.

1. Sobre el carácter firme de una resolución judicial a efectos de la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable

88. La cuestión que se plantea aquí es si cabe excluir la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable en el marco de un procedimiento de casación como el del litigio principal, debido a que este procedimiento, que tiene por objeto el control de una resolución

[46] Del artículo 145, apartado 2, letra c), del CPCA resulta que, cuando se trata de un recurso contencioso-administrativo en materia de sanciones administrativas, la sentencia de un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo adquiere firmeza aun cuando se interponga recurso de casación en el plazo de un mes a partir de la notificación de dicha sentencia. Además, del artículo 146, apartado 1, del CPCA se desprende que una sentencia adquiere fuerza ejecutiva una vez transcurrido el plazo que el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo haya fijado en el fallo para dar cumplimiento a la obligación de que se trate o, en su defecto, tan pronto la sentencia adquiera fuerza de cosa juzgada.

[47] Así, del artículo 454 del CPCA se desprende que la situación existente en el momento de la publicación o la adopción de la resolución adoptada por el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo, ulteriormente impugnada, es determinante para el fallo que deba emitir el órgano jurisdiccional que conozca del recurso de casación.

[48] En virtud del artículo 145, apartado 5, del CPCA, una vez recaiga una resolución firme en un asunto, este no podrá ser nuevamente examinado ni dar lugar a una segunda resolución.

[49] Dichos motivos son los enunciados en el artículo 440, apartado 1, del CPCA, a saber: el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo no era competente para conocer del litigio [letra a)]; una parte en el procedimiento carecía de legitimación procesal [letra b)] o carecía de capacidad plena para comparecer de manera autónoma ante el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo y no estaba representada por un representante legal o un tutor legal que actuara en su nombre [letra c)]; se ha dictado ya una resolución firme en un asunto con el mismo objeto o se ha incoado ya un procedimiento judicial en un asunto con el mismo objeto [letra d)]; en la resolución del litigio ha tomado parte un juez recusado o el litigio ha sido resuelto por un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo constituido de manera incorrecta [letra e)]; debido a la existencia de vicios del procedimiento, el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo ha impedido a una parte ejercer sus derechos procesales, vulnerándose su derecho a un juicio justo [letra f)]; el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo ha dictado su resolución sobre la base de un error de Derecho [letra g)]; la resolución dictada por el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo se aparta de la jurisprudencia consolidada del tribunal de casación [letra h)]; el tribunal de lo contencioso-administrativo no ha tomado en consideración el dictamen jurídico vinculante expresado en la resolución de anulación adoptada sobre el recurso de casación [letra i)] o el recurso ha sido ilegalmente desestimado [letra j)].

[50] De conformidad con lo dispuesto en el artículo 438, apartado 1, del CPCA, las resoluciones firmes de los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo pueden ser objeto de recurso de casación. Además, del artículo 439, apartado 1, del CPCA resulta que, en principio, el recurso de casación es admisible contra todas las resoluciones de los órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo.

dictada por un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior, es la continuación de un procedimiento en el que dicho órgano jurisdiccional adoptó una resolución que adquirió firmeza en virtud del Derecho eslovaco.

89. A este respecto, debo observar que el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta está redactado de manera muy amplia, sin fijar un límite temporal a la norma según la cual si, con posterioridad a la comisión de la infracción, la ley dispone una pena más leve, deberá aplicarse esta. En particular, esta disposición no hace referencia a ningún límite basado en la existencia de una resolución judicial que haya adquirido firmeza.

90. Dicho esto, el Tribunal de Justicia ya admitió que dicho principio no se opone a una normativa nacional que mantiene la privación del derecho de sufragio activo resultante de pleno derecho de una condena penal únicamente para las sentencias condenatorias que hayan adquirido firmeza y que hayan sido dictadas en última instancia durante la vigencia del antiguo código penal, pese a la adopción posterior de una ley más favorable al condenado. [51] Así pues, el referido principio no exige que las resoluciones firmes que hayan sido dictadas en última instancia sean objeto de revisión cuando entre en vigor ulteriormente una normativa penal más favorable. [52]

91. En cambio, el principio de retroactividad de la ley penal más favorable es aplicable mientras no se haya dictado una resolución firme. Por consiguiente, es determinante examinar en cada caso si ha tenido lugar el pronunciamiento de tal resolución.

92. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el artículo 49 de la Carta contiene, como mínimo, las mismas garantías que las previstas en el artículo 7 del CEDH, que han de tenerse en cuenta, en virtud del artículo 52, apartado 3, de la Carta, como nivel mínimo de protección. [53]

93. Pues bien, de la jurisprudencia del TEDH se desprende que el principio de retroactividad de la ley penal más favorable, garantizado por el artículo 7, apartado 1, del CEDH, «se traduce en la regla según la cual, cuando hay diferencias entre el Derecho penal vigente en el momento de comisión de una infracción y las normas penales posteriores aprobadas *antes de que se dicte una resolución firme*, el juez deberá aplicar aquella normativa cuyas disposiciones resulten más favorables para el acusado». [54]

94. El artículo 49, apartado 1, de la Carta no menciona ni, menos aún, define el concepto de «resolución firme». Sin embargo, en la medida en que este concepto es determinante para elucidar si el principio de retroactividad de la ley penal más favorable consagrado en dicha disposición es aplicable, y en aras de la aplicación uniforme de dicho principio dentro de la Unión, es preciso establecer determinadas características que permitan trazar sus contornos. Para ello, se puede tomar como base el concepto de «resolución firme» que figura en el artículo 50 de la Carta, que consagra el principio *non bis in idem*, y extraer las enseñanzas de la jurisprudencia del TEDH relativa a dicho principio.

[51] Véase la sentencia de 6 de octubre de 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), apartado 56.

[52] Sin embargo, procede señalar que el TEDH aplicó el principio de retroactividad de la ley penal más favorable a una persona condenada en sentencia firme, en la medida en que el Derecho nacional imponía de forma expresa a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de revisar de oficio una sentencia condenatoria cuando una ley posterior redujera la pena aplicable a un delito: véase la sentencia del TEDH de 12 de enero de 2016, Gouarré Patte c. Andorra (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710), §§ 28 a 36.

[53] Véase, en particular, la sentencia de 29 de julio de 2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649), apartado 92 y jurisprudencia citada.

[54] TEDH, sentencia de 17 de septiembre de 2009, Scoppola c. Italia (n.º 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903), § 109. El subrayado es mío. Véanse asimismo la decisión del TEDH de 30 de noviembre de 2021, Artsruni c. Armenia (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613), § 55, y la sentencia del TEDH de 18 de octubre de 2022, Mørck Jensen c. Dinamarca (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519), § 44.

95. A este respecto, procede señalar que el artículo 4 del Protocolo n.º 7 del CEDH [55] tiene por objeto prohibir la repetición de procesos penales (principio *non bis in idem*) concluidos definitivamente. Según el Informe Explicativo del Protocolo n.º 7 al CEDH, [56] «una decisión es firme si ha adquirido, según la expresión consagrada, fuerza de cosa juzgada. Tal es el caso *cuando es irrevocable*, es decir, cuando contra ella *no cabe recurso ordinario* o las partes han agotado las vías de recurso ordinarias o dejado pasar los plazos sin ejercerlas». [57] Las resoluciones que pueden ser objeto de recurso ordinario están excluidas del ámbito de aplicación de la garantía contenida en el artículo 4 del Protocolo n.º 7 en tanto no expire el plazo de apelación. Por el contrario, *recursos extraordinarios* tales como la reapertura del proceso o la petición de prórroga de un plazo vencido no se tienen en cuenta cuando se trata de determinar si el proceso ha concluido definitivamente. Aunque estas vías de recurso representan una continuación del primer procedimiento, el carácter «firme» de la resolución no depende de su ejercicio. [58]

96. Para determinar si una resolución es firme, el TEDH pretende elucidar, sobre la base del Derecho interno, cuáles son los «recursos ordinarios» disponibles en un asunto determinado a efectos del artículo 4 del Protocolo n.º 7. Considera que el Derecho interno —sustantivo y procesal— debe respetar el principio de seguridad jurídica, que exige, por una parte, que el alcance de un recurso esté claramente delimitado en el tiempo y, por otra, que las modalidades de su ejercicio sean claras para las partes autorizadas a invocarlo. En otras palabras, para que se respete el principio de seguridad jurídica, inherente al derecho a no ser juzgado o condenado dos veces por la misma infracción, es preciso que el procedimiento de recurso permita conocer claramente el momento en que la resolución adquiere firmeza. La necesidad de que exista un plazo para que un recurso pueda considerarse «ordinario» se desprende implícitamente del propio texto del Informe Explicativo del Protocolo n.º 7 del CEDH, que indica que la resolución es irrevocable si las partes han dejado pasar «los plazos» para ejercitar la acción de que se trate. Una ley que confiere a una de las partes una legitimación ilimitada para la interposición de recurso o que delimita este recurso mediante unos requisitos que pongan de manifiesto la existencia de un grave desequilibrio entre las partes a estos efectos es contraria al principio de seguridad jurídica. [59]

97. El TEDH también ha precisado que, si bien es incuestionable que los Estados están facultados en virtud del CEDH a definir lo que se entiende por «resolución que pone fin definitivamente al procedimiento» con arreglo a su Derecho interno, ejercen esta facultad bajo el control del TEDH. En efecto, permitir a los Estados contratantes definir a su libre albedrío cuándo es «definitiva» una resolución a efectos del artículo 4 del Protocolo n.º 7, sin que dicho Tribunal pueda ejercer cierto control sobre la base de criterios objetivos, equivaldría a dejarles a su propio arbitrio la aplicación de esta disposición, lo que podría conducir a resultados incompatibles con el objeto y la finalidad del CEDH, que es garantizar que nadie sea juzgado o sancionado dos veces por los mismos hechos. [60]

55 Firmado en Estrasburgo el 22 de noviembre de 1984 (en lo sucesivo, «Protocolo n.º 7»).

56 *Serie de los Tratados del Consejo de Europa*, n.º 117.

57 Véase la sentencia del TEDH de 10 de febrero de 2009, Sergueï Zolotoukhine c. Rusia (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903), § 107. El subrayado es mío.

58 Véase la sentencia del TEDH de 10 de febrero de 2009, Sergueï Zolotoukhine c. Rusia (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903), § 108.

59 Véanse las sentencias del TEDH de 8 de julio de 2019, Mihalache c. Rumanía (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210), § 115, y de 8 de octubre de 2024, Jesus Pinhal c. Portugal (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715), § 177.

60 Véase la sentencia del TEDH de 8 de julio de 2019, Mihalache c. Rumanía (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210), § 116. Véase un ejemplo en el que una resolución adquirió firmeza mediante una sentencia dictada por la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia) en la sentencia del TEDH de 6 de septiembre de 2019, Nodet c. Francia (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214), §§ 21 y 46.

98. Aunque la función del Tribunal de Justicia en el marco de una petición de decisión prejudicial es distinta de la desempeñada por el TEDH, considero que, en el presente asunto, procede adoptar un enfoque similar que permita cohonestar el margen de maniobra de que deben disponer los Estados miembros con la efectividad del principio de retroactividad de la ley penal más favorable. Así pues, si bien es evidente que corresponde a cada Estado miembro definir su propio sistema de vías de recurso, en particular las condiciones en las que la resolución de un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo puede ser objeto de recurso de casación, y determinar la fase del procedimiento judicial a partir de la cual una resolución puede considerarse firme en Derecho interno, es preciso delimitar este margen de maniobra con el fin de garantizar la aplicación uniforme de dicho principio dentro de la Unión y, así, que este pueda desplegar todos sus efectos. [61]

99. En consecuencia, si bien para comprobar el carácter firme de una resolución judicial, es preciso atender al Derecho del Estado miembro del que emane dicha resolución, [62] tal firmeza no podrá constatarse, a efectos de la aplicación del artículo 49, apartado 1, de la Carta, *cuando tal resolución no haya devenido irrevocable, en el sentido de que puede ser objeto de un recurso que la persona condenada pueda interponer en un plazo determinado*. Así, aunque el punto de partida de esta comprobación debe ser el Derecho nacional, es imposible atenerse pura y llanamente a las calificaciones establecidas en este, so pena de menoscabar la aplicación efectiva y uniforme del principio de retroactividad de la ley penal más favorable, consagrado en la citada disposición. Si del examen del Derecho nacional se desprende que la resolución dictada por un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo puede ser impugnada ante un órgano jurisdiccional de instancia superior a través del ejercicio de una vía de recurso por parte de la persona condenada en un plazo determinado, considero que el referido principio debe aplicarse.

100. En resumen, a efectos de la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable, un procedimiento que no ha sido dirimido definitivamente es equiparable, por consiguiente, a un procedimiento que no ha dado lugar a una resolución que haya devenido irrevocable, [63] esto es, una resolución respecto de la cual se hayan agotado las vías de recurso ordinarias o se hayan dejado pasar los plazos fijados sin ejercerlas.

101. A este respecto, considero que aunque parece que, desde el punto de vista teórico, el recurso de casación interpuesto ante el órgano jurisdiccional remitente se considera en Derecho eslovaco un recurso extraordinario, puesto que se dirige contra una resolución de un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo que tiene carácter firme en virtud de ese Derecho, este recurso de casación, habida cuenta de sus características, tal como han sido expuestas por el propio órgano jurisdiccional remitente, no presenta, aparentemente, los rasgos de un recurso extraordinario.

[61] Véase, en particular, la sentencia de 15 de octubre de 2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881), apartado 31 y jurisprudencia citada, en la que el Tribunal de Justicia declaró que si bien corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su Administración de Justicia, en particular el establecimiento, la composición, las competencias y el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales supremos nacionales, no es menos cierto que, al ejercer esta competencia, deben cumplir las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión.

[62] Véase, por analogía, la sentencia de 12 de octubre de 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764), apartado 61.

[63] A título ilustrativo, el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) declaró en la sentencia n.º 443476, de 7 de octubre de 2022, en unos términos que, a mi parecer, merecen ser reproducidos a los efectos del presente análisis, que se desprende del principio constitucional de necesidad de las penas «la regla según la cual la ley sancionadora nueva, cuando elimina una infracción o establece sanciones más leves que la anterior, debe aplicarse a los autores de infracciones cometidas antes de su entrada en vigor y cuyo enjuiciamiento *no haya dado lugar a una resolución devenida irrevocable*. Corresponde al juez de fondo que conozca de una reclamación relativa a una sanción aplicar, incluso de oficio, una ley sancionadora nueva más favorable que haya entrado en vigor entre la fecha en que se cometió la infracción y la fecha en que emita su pronunciamiento. *Lo mismo cabe decir respecto al tribunal de casación cuando la ley nueva haya entrado en vigor tras haberse dictado la resolución recurrida en casación*» (apartado 5 de esa sentencia; el subrayado es mío). En cuanto a los procedimientos administrativos, otros Estados miembros contemplan la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable cuando esta entra en vigor en la fase de casación. Como se desprende de la nota de investigación 24/002, así sucede, en particular, en Bulgaria, Alemania, España, Italia y Lituania.

102. En efecto, como se desprende de las disposiciones del CPCA antes citadas, las limitaciones a las que está sujeta la interposición del recurso de casación ante dicho órgano jurisdiccional, en particular por lo que se refiere a los motivos que pueden justificarlo o a las personas legitimadas para interponerlo, no alcanzan el nivel restrictivo necesario para equiparar dicho recurso a una vía de recurso extraordinaria. Dicho de otro modo, en la medida en que, en Derecho eslovaco, la interposición de un recurso de casación no parece tener un carácter estrictamente delimitado y excepcional,[64] se trata de una vía de recurso ordinaria que se inscribe en la continuación del procedimiento judicial iniciado por T. T. ante el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo y que puede conducir a impugnar la resolución adoptada por este en un plazo determinado.

103. El Derecho eslovaco refleja, en realidad, las diferencias inherentes entre, por una parte, la función del juez que se pronuncia sobre el fondo —que consiste en «juzgar el litigio»— y, por otra, la del juez de casación —que consiste en «juzgar lo juzgado»—. Esta diferencia se traduce en dos fases judiciales distintas. Así, la resolución adoptada por el primero adquiere firmeza, esto es, tiene fuerza de cosa juzgada. Sin embargo, en la medida en que dicha resolución puede ser objeto de recurso de casación y, por ende, puede ser impugnada, no es irrevocable. Por lo tanto, en el Derecho eslovaco, parece preciso distinguir las resoluciones que han adquirido firmeza de las que tienen carácter irrevocable, que son aquellas respecto de las cuales se han agotado todas las vías de recurso ordinarias, incluido el recurso de casación, o se han dejado pasar los plazos fijados sin ejercerlas.

104. Ahora bien, lo importante a efectos de la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable es comprobar, más allá de las distinciones y calificaciones procesales propias de cada Derecho nacional, si la resolución dictada por un órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo ha devenido irrevocable, en el sentido de que ya no puede ser impugnada ante un órgano jurisdiccional de instancia superior mediante el ejercicio de un recurso por parte de la persona condenada en un plazo determinado. En efecto, no puede constituirse en un impedimento procesal para la aplicación de dicho principio una resolución judicial que no es irrevocable con arreglo al Derecho del Estado miembro de que se trate.[65] Por las razones anteriormente expuestas, en el presente asunto no existe tal constatación del carácter irrevocable de la resolución. De ello se deduce que el referido principio es plenamente aplicable.

105. Añadiré que es indiferente, a este respecto, que la sanción administrativa recurrida haya adquirido entretanto fuerza ejecutiva, que incluso haya sido efectivamente ejecutada y que no pueda ser directamente anulada o reemplazada por el órgano jurisdiccional remitente,[66] toda vez que, ya sea la anulación de la resolución dictada por el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior y la devolución del asunto a este último,[67] ya sea otro mecanismo de solución de conflictos[68] permiten garantizar los derechos que el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta confiere al demandante, dando lugar a la anulación de dicha

64 Véase la sentencia de 19 de octubre de 2023, Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790), apartado 34.

65 Véase, por analogía, la sentencia de 12 de octubre de 2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764), apartado 61.

66 A este respecto, el Gobierno eslovaco indicó al Tribunal de Justicia que, a diferencia del órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior, el tribunal de casación no es competente para modificar la resolución relativa a la sanción.

67 Véase, a este respecto, el artículo 462, apartado 1, del CPCA, que contempla la posibilidad de que el órgano jurisdiccional de casación, tras declarar fundado el recurso de casación, devuelva el asunto al órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior.

68 A tenor del artículo 462, apartado 2, del CPCA, cuando el tribunal de casación determine que la resolución o la medida de la autoridad administrativa impugnadas no se ajustan a la ley y el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior haya desestimado el recurso, podrá modificar el fallo de este último anulando la resolución o la medida de la autoridad administrativa impugnadas y devolviendo el asunto a dicho órgano jurisdiccional para que el procedimiento siga su curso.

sanción y, posteriormente, al reembolso de la multa indebidamente cobrada. Por lo demás, el mero hecho de que el órgano jurisdiccional de casación, cuando declare fundado el recurso de casación, tenga la posibilidad de devolver el asunto al órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo, propiciando así un nuevo examen del asunto en cuanto al fondo, demuestra que la resolución recurrida en casación no puede considerarse irrevocable a efectos de la aplicación de dicha disposición.

2. ¿Constituyen las particularidades jurídicas del recurso de casación un impedimento procesal para la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable?

106. Cuando se adopta una sanción administrativa que, con arreglo a los criterios Engel, reviste carácter penal, no hay duda de que el principio de retroactividad de la ley penal más favorable es aplicable. Lo mismo sucede, en caso de que tal sanción sea objeto de control judicial, cuando una ley más favorable entre en vigor mientras esté en curso el procedimiento ante el juez de fondo.

107. Si el juez de fondo no tiene en cuenta una ley penal más favorable que haya entrado en vigor antes de emitir su resolución, cometerá un error de Derecho que le podrá ser recriminado por el juez de casación, lo que dotará de plena eficacia a este principio.

108. ¿Debe ser diferente la situación cuando la ley penal más favorable entre en vigor durante el procedimiento pendiente ante el juez de casación? Esta es la problemática que procede abordar a continuación.

109. Las dudas que alberga el órgano jurisdiccional remitente en cuanto a la aplicabilidad de dicho principio cuando la ley nueva entra en vigor una vez interpuesto el recurso de casación obedecen a la particularidad de esta fase judicial. En efecto, el juez de casación se pronuncia sobre la aplicación del Derecho, y no, contrariamente a los órganos jurisdiccionales de instancias inferiores, sobre el fondo del asunto. Así pues, el fondo del asunto es enjuiciado definitivamente por estos últimos y ya no está destinado a ser nuevamente examinado por el juez de casación, que tiene la función de controlar si los órganos jurisdiccionales inferiores han aplicado correctamente las normas jurídicas pertinentes.

110. Pues bien, en la esfera del error de Derecho, no se puede criticar a los órganos jurisdiccionales encargados de resolver sobre el fondo del asunto por no haber aplicado una ley que no estaba en vigor en el momento en que adoptaron su resolución.

111. Esta es la situación que se plantea en el presente asunto. En efecto, el Krajský súd v Bratislave (Tribunal Regional de Bratislava), en su condición de órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo, dictó una resolución calificada de «firme» con arreglo al Derecho eslovaco. Tras la adopción de dicha resolución, entró en vigor una ley nueva. Por razones temporales evidentes, dicho órgano jurisdiccional no pudo tener en cuenta esta ley en su resolución. La cuestión que se plantea entonces es si el juez de casación, cuya misión es controlar si el juez de fondo aplicó correctamente el Derecho, debe, pese a esta imposibilidad temporal, tener en cuenta esta ley nueva para, eventualmente, anular la resolución del juez de fondo y, en su caso, devolverle el asunto.

112. En mi opinión, la respuesta es afirmativa.

113. En efecto, según reiterada jurisprudencia, en caso de no existir una armonización de la normativa de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables por el incumplimiento de las condiciones previstas en un régimen establecido por dicha normativa, los Estados miembros son competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas. No obstante, están obligados a ejercer esta competencia respetando el Derecho de la Unión y sus principios generales y, por ende, el principio de proporcionalidad.[69] Este principio forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión que debe respetar una normativa nacional que esté incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o que lo aplique, también en caso de que no exista una armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables.[70]

114. En la medida en que el principio de retroactividad de la ley penal más favorable está vinculado al principio de necesidad y de proporcionalidad de las penas,[71] consagrado a su vez en el artículo 49, apartado 3, de la Carta, considero que procede atribuirle un amplio alcance, de modo que pueda aplicarse de manera inmediata a los autores de infracciones cometidas antes de la entrada en vigor de la ley nueva y que no hayan dado lugar a resoluciones devenidas irrevocables. En efecto, si el legislador decide atenuar el rigor de la ley anterior es porque reconoce que ha dejado de ser estrictamente necesario calificar de reprobable una conducta determinada o asignar a esa conducta la sanción anteriormente prevista.

115. Como apunta acertadamente el órgano jurisdiccional remitente, este principio implica que, una vez desaparece la necesidad social de sancionar una conducta determinada o cambia la percepción en cuanto al carácter censurable de esa conducta, expresada en el nivel de gravedad de la sanción, no existe ningún motivo justo y razonable por el que deba mantenerse el enjuiciamiento de todas las infracciones «históricas» y de sus autores si el legislador ya no percibe de la misma manera la nocividad de la conducta históricamente sancionada y la gravedad de la sanción correspondiente.

116. De lo anterior deriva que el principio de retroactividad de la ley penal más favorable está destinado a aplicarse cuando tal ley entre en vigor antes de que se dicte la resolución en fase de casación, incluso cuando el órgano jurisdiccional de casación lleve a cabo un control limitado a los errores de Derecho. Así pues, el órgano jurisdiccional que resuelve en última instancia está obligado a aplicar la ley penal más favorable, con independencia de que esta haya entrado en vigor antes o después de la adopción, por el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior, de la resolución que debe controlar.

117. Para dar pleno alcance al principio de retroactividad de la ley penal más favorable, es preciso neutralizar las distinciones procesales vinculadas a las diferentes fases del litigio en las que debe aplicarse dicho principio. En efecto, las particularidades del procedimiento contencioso-administrativo de cada Estado miembro (como la firmeza o la fuerza de cosa juzgada de la resolución dictada por el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior, o los efectos suspensivos o no del recurso de casación) no deberían conducir a limitar el ámbito de aplicación temporal de dicho principio a determinadas fases del procedimiento judicial, mientras la infracción de que se trate no haya dado lugar a una resolución devenida irrevocable.

69 Véase, en particular, la sentencia de 21 de noviembre de 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974), apartado 41 y jurisprudencia citada.

70 Véase, en particular, la sentencia de 21 de noviembre de 2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974), apartado 42 y jurisprudencia citada.

71 Véase la sentencia del TEDH de 17 de septiembre de 2009, Scoppola c. Italia (n.º 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903), § 108.

118. En particular, debe adaptarse la función del juez de casación de modo que este pueda aplicar la ley penal más favorable que entró en vigor tras la adopción de la resolución recurrida en casación y que el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior no podía tener en cuenta en la fecha en que dictó su resolución. Por consiguiente, el juez de casación debe tener la posibilidad de estimar el recurso de casación aun cuando, por principio, no pueda considerarse que la resolución recurrida ante él adolece de un error de Derecho solo por no haber aplicado en ella una ley que no estaba vigente en la fecha de su pronunciamiento. Ello debe llevar a dicho juez a inaplicar o a interpretar en consonancia con el Derecho de la Unión las disposiciones de su Derecho nacional [72] que puedan impedirle cumplir su función de conformidad con el principio de retroactividad de la ley penal más favorable.

119. Aunque la singularidad del recurso de casación queda así desdibujada, [73] se trata de la consecuencia inevitable del amplio alcance que debe conferirse a dicho principio.

120. A este respecto, he de señalar que, en algunos Estados miembros, el juez de última instancia en materia de sanciones administrativas está obligado a tomar en consideración la ley más favorable, aun cuando esta solo haya entrado en vigor durante el procedimiento sustanciado ante él. [74]

121. De todos estos elementos resulta que, en mi opinión, ni la calificación de resolución «firme» con arreglo al Derecho eslovaco ni la circunstancia de que el recurso de casación se perciba en ese Derecho como una vía de recurso extraordinaria ni las particularidades procesales del recurso de casación deberían impedir la aplicación del principio de retroactividad de la ley penal más favorable, consagrado en el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta, so pena de restringir excesivamente su alcance.

[72] En el presente asunto, se trata principalmente del artículo 454 del CPCA, que establece, recuérdese, que la función del juez de casación en el ámbito de lo contencioso-administrativo es determinar si el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior incurrió en error de Derecho a la luz de la situación existente en el momento en que adoptó la resolución recurrida en casación.

[73] Véase Éveillard, G., «L'application de la rétroactivité *in mitius* par le juge administratif de cassation», *Droit administratif*, LexisNexis, París, n.º 1, 2023, pp. 44 a 48. El autor alude a una *forma de casación «objetiva»* en referencia a la casación pronunciada por el Conseil d'État (Consejo de Estado) debido a que, durante el procedimiento de casación, surgió un elemento nuevo, como es una ley sancionadora más favorable. En efecto, en tal situación, la casación no presenta una «intención sancionadora», en el sentido de que no expresa reprobación alguna en cuanto al modo en que el juez que conoció del fondo del asunto aplicó la norma jurídica tal como existía en el momento en que dictó su resolución (p. 47). En la misma línea, se ha hablado de «muesca en los contornos de la función tradicional del juez de casación», que va más allá de su «función tradicional de control de la rectitud jurídica de la resolución recurrida en casación», y de una «práctica de la casación "objetiva" de las resoluciones que, sin embargo, eran irreprochables en el momento en que fueron adoptadas»; véanse las conclusiones presentadas por la rapporteure publique (relatora pública, Francia), la Sra. Céline Guibé, en el asunto en que recayó la sentencia del Conseil d'État (Consejo de Estado) n.º 443476, de 7 de octubre de 2022 (apartado 4.2.2). Por otro lado, es interesante señalar que, en el asunto que dio lugar a dicha sentencia, el referido órgano jurisdiccional debía resolver los mismos interrogantes que los planteados por el órgano jurisdiccional remitente ante al Tribunal de Justicia en el presente asunto, aunque desde el prisma del principio de necesidad de las penas, que tiene rango constitucional.

[74] Así, según la nota de investigación 24/002, en *Alemania*, la Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Ley sobre Infracciones Administrativas), de 24 de mayo de 1968 (BGBl. 1968 I, p. 481), modificada en último lugar por la Ley de 12 de julio de 2024 (BGBl. 2024 I, n.º 234), dispone, en relación con las multas administrativas, que el principio de la retroactividad *in mitius* está destinado a aplicarse a todas las modificaciones que se produzcan «antes de la adopción de la resolución», formulación esta que, según la opinión general, abarca la resolución dictada en casación únicamente sobre cuestiones de Derecho; véase, en este sentido, Rogall, K., «Rückwirkung des milderen Gesetzes», en Mitsch, W., *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5.ª ed., C. H. Beck, Múnich, 2018, punto 27, y Graf, J-P., *Beck'scher Online-Kommentar OWiG*, 44.ª ed., C. H. Beck, Múnich, 2024, véase la nota a pie de página 59, punto 24. En *España*, el principio de aplicación retroactiva de la ley más favorable en materia de sanciones administrativas deriva del artículo 9, apartado 3, de la Constitución y del artículo 26, apartado 2, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE n.º 236, de 2 de octubre de 2015, p. 89411). Por consiguiente, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que es el órgano jurisdiccional de más alta instancia en materia de sanciones administrativas, aplica la ley más favorable aun cuando esta haya entrado en vigor estando en curso el procedimiento sustanciado ante él; véase la sentencia del Tribunal Supremo n.º 1219/2019, de 23 de septiembre de 2019. En *Francia*, pese a la fuerza de cosa juzgada de la sentencia dictada por la cour administrative d'appel (Tribunal de Apelación de lo Contencioso-Administrativo, Francia) y la falta de efectos suspensivos del recurso de casación en el ámbito de lo contencioso-administrativo, el Conseil d'État (Consejo de Estado) ha desarrollado su jurisprudencia relativa a las sanciones administrativas mediante la sentencia n.º 443476, de 7 de octubre de 2022, antes citada (véanse las notas 63 y 73 de las presentes conclusiones).

V. Conclusión

122. A la luz de todas las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo de la República Eslovaca) del siguiente modo:

«1) El artículo 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

debe interpretarse en el sentido de que

un Estado miembro aplica el Derecho de la Unión, en el sentido de esta disposición, por una parte, cuando establece, con arreglo al Derecho de la Unión, la imposición de una sanción administrativa en caso de incumplimiento de las obligaciones relativas a la presencia de un tacógrafo en los vehículos que transportan mercancías y a su control periódico y, por otra parte, en el marco del control judicial relativo a dicha sanción.

2) El principio de retroactividad de la ley penal más favorable, consagrado en el artículo 49, apartado 1, última frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales,

debe interpretarse en el sentido de que

– se aplica tanto a la hora de imponer sanciones administrativas como en el marco del control judicial de dichas sanciones, siempre que estas revistan carácter penal y que la ley nueva por la que se ponga fin a la obligación de que los vehículos usados para transportar hormigón preamasado lleven instalado un tacógrafo refleje un cambio de posición del legislador sobre la necesidad de reprimir las infracciones de esta obligación;

– obliga al órgano jurisdiccional nacional a tener en cuenta, en el marco del recurso de casación interpuesto ante él, una ley penal más favorable que entró en vigor después de que el órgano jurisdiccional de lo contencioso-administrativo de instancia inferior adoptara su resolución, la cual adquirió firmeza con arreglo al Derecho nacional y es objeto de dicho recurso de casación, en la medida en que esta resolución no ha devenido irrevocable al poder ser objeto de impugnación mediante la interposición de un recurso por parte de la persona condenada en un plazo determinado.»