CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 6 de diciembre de 2001 [1]

I. Objeto del procedimiento

1. El presente recurso interpuesto por la Comisión contra la República Italiana tiene por objeto la compatibilidad con el Derecho comunitario de una normativa de Derecho italiano en materia de circulación por carretera que impone una diferencia de trato a los infractores en función del lugar de matriculación de los vehículos. Se discute si esto es desproporcionado y, por ende, incompatible con el artículo 12 CE.

II. Marco jurídico: Derecho nacional

2. Las disposiciones del Derecho en materia de circulación por carretera fundamentales a efectos del presente procedimiento se encuentran en el *Codice della strada* (Código de Circulación por Carretera), *decreto legislativo nº 285* de 30 de abril de 1992 (en lo sucesivo, «Codice»).

3. Su artículo 202, que establece la posibilidad de pagar una multa reducida en caso de una infracción del Código de Circulación por Carretera, tiene el siguiente tenor:

«1. En el caso de las infracciones por las cuales este Código prevé una sanción administrativa de contenido económico, el infractor podrá pagar, en el plazo de sesenta días a partir de la denuncia o de la notificación y sin perjuicio de la aplicación de las sanciones accesorias que procedan, una cantidad equivalente al mínimo establecido en las normas de que se trate.

2. El infractor podrá abonar la cantidad adeudada en la oficina de la que dependa el agente que efectuó el atestado, mediante giro postal o, si así lo prevé la Administración, mediante una transferencia bancaria. En caso necesario, en el atestado de denuncia o de notificación deberán indicarse las modalidades de pago, recordando las normas relativas al pago mediante giro

1 — Lengua original: alemán.

postal o, en su caso, mediante transferencia bancaria.

3. El pago de la multa reducida no estará permitido cuando el infractor no haya obedecido a la orden de detenerse o, cuando se trate de conductores de vehículos a motor, cuando se haya negado a mostrar el permiso de circulación, el permiso de conducir o cualquier otro documento que deba llevar consigo con arreglo a las presentes normas; en ese caso, el atestado de denuncia de la infracción deberá trasmitirse al Prefetto en el plazo de diez días a partir de la identificación de la persona de que se trate.»

4. El artículo 203 regula el recurso ante el Prefetto:

«1. El infractor o las demás personas que se indican en el artículo 196 podrán interponer, dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la denuncia o de la notificación de la infracción y siempre que no se haya efectuado el pago reducido en los casos en que ello esté permitido, un recurso ante el prefecto del lugar en el que se haya cometido la infracción, que deberá entregarse en la oficina o comisaría a la que pertenezca el agente que efectuó el atestado o enviarse a las mismas mediante correo certificado con acuse de recibo. Junto con el recurso, podrán presentarse los documentos que se consideren oportunos y solicitar una audiencia personal.

2. El responsable de la oficina o de la comisaría indicadas en el apartado 1 deberá trasladar el expediente al prefecto en el plazo de treinta días a partir de la presentación o la recepción del recurso, junto con la prueba de las denuncias o notificaciones que se hayan efectuado y cualquier otro elemento útil para su resolución, incluso si ha sido aportado por el recurrente.

3. Cuando no se hubiera interpuesto recurso alguno ni se hubiera efectuado el pago reducido dentro de los plazos establecidos al efecto, el atestado constituirá, como excepción a las disposiciones del artículo 17 de la Ley nº 689 de 24 de noviembre de 1981, título ejecutivo por un importe equivalente a la mitad del límite máximo de la sanción administrativa prevista más las costas del procedimiento.»

5. En el artículo 204 se regulan las medidas que puede adoptar el Prefetto:

«1. Si, después de haber examinado el atestado y el expediente presentado por la oficina o comisaría denunciante, así como el recurso y los documentos anexos, y tras escuchar a los interesados que así lo hayan solicitado, considera fundada la denuncia, el prefecto dictará, en el plazo de ciento ochenta días, una resolución motivada

mediante la cual ordenará pagar una cantidad determinada que en ningún caso será inferior al doble del mínimo legalmente establecido para cada una de las infracciones, según los criterios definidos en el artículo 195, apartado 2. La resolución de imposición de la multa comprenderá también las costas y será notificada al autor de la infracción y a las demás personas obligadas al pago con arreglo a lo dispuesto en el presente título. En cambio, cuando el prefecto no considere fundada la denuncia, dictará, dentro del mismo plazo, una resolución motivada de sobreseimiento del procedimiento, comunicándosela íntegramente a la oficina o comisaría a la que pertenezca el agente que efectuó el atestado, la cual, a su vez, se la notificará al recurrente.

2. La resolución de imposición de la multa deberá notificarse con arreglo a las modalidades previstas en el artículo 201. El pago del importe de la multa y de las costas correspondientes deberá efectuarse en el plazo de treinta días a partir de su notificación en la oficina del registro o en cualquier otra oficina que se indique en la propia resolución de imposición de la multa. La oficina del registro que haya recibido el pago se lo comunicará al prefecto y a la oficina o comisaría denunciante en el plazo de treinta días a partir de su realización.

3. La resolución de imposición de la multa constituirá, una vez transcurrido el plazo para el pago de la multa, título ejecutivo por un importe equivalente a la multa más las costas correspondientes.»

6. En el artículo 205 se regula la interposición de un recurso judicial:

«1. Contra la resolución por la que se exige el pago de una sanción administrativa prevista, los interesados podrán interponer un recurso en el plazo de treinta días a partir de la notificación de la resolución o, si el interesado reside en el extranjero, de sesenta días a partir de la misma.

2. Con arreglo al artículo 7, apartado 3, del Codice di procedura civile (Ley de Enjuiciamiento Civil), en la versión resultante del artículo 17 de la Ley nº 374 de 21 de noviembre de 1991, el recurso será interpuesto ante el Giudice di pace del lugar en el que se haya cometido la infracción. Ello no obstará a la competencia del Pretore cuando se haya impuesto una sanción administrativa accesoria.

3. El procedimiento de recurso previsto en el apartado 2 estará regulado por los artículos 22 y 23 de la Ley nº 689 de 24 de noviembre de 1981.»

7. El artículo 207 contiene una disposición especial para los vehículos matriculados en

el extranjero o provistos de una matrícula EE:

«1. Cuando se cometa una infracción contra una disposición del presente Código con un vehículo matriculado en el extranjero o provisto de una matrícula EE y para la citada infracción esté prevista una sanción administrativa de contenido económico, el infractor podrá efectuar de forma inmediata, directamente en mano al agente denunciante, el pago reducido previsto en el artículo 202. El agente transmitirá a su comisaría u oficina el atestado y la cantidad cobrada al infractor, y expedirá a éste un recibo, indicando el pago de la multa en la copia del atestado que entregue al propio infractor.

2. Cuando por la razón que fuere el infractor no haga uso de la facultad de ejercer un pago reducido, deberá abonar al agente denunciante, en concepto de fianza, una cantidad equivalente a la mitad del límite máximo de la sanción pecuniaria prevista para la infracción cometida. En lugar de prestar la citada fianza, el infractor podrá entregar un documento de tercero adecuado para garantizar el pago de las cantidades debidas. En el atestado de denuncia de la infracción se indicará el pago de la fianza o la entrega del documento de garantía. Tanto la una como el otro se entregarán en la comisaría o en la oficina de la que dependa el agente que haya formulado la denuncia.

3. En caso de que no se pague la fianza ni se presente la garantía a que se refiere el apartado 2, el agente que haya formulado la denuncia dispondrá, con carácter cautelar, que se retire inmediatamente al interesado el permiso de conducir. A falta del permiso de conducir se procederá a la inmovilización administrativa del vehículo hasta que se cumpla alguna de las obligaciones establecidas en el apartado 2 y, en cualquier caso, durante un período no superior a sesenta días.

4. Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a los vehículos que sean propiedad de nacionales italianos residentes en el municipio de Campione d'Italia.»

8. El sistema italiano se caracteriza por el hecho de que el importe máximo de una multa se fija en cada caso en cuatro veces el importe mínimo. En consecuencia, la mitad del importe máximo siempre equivale al doble del importe mínimo.

III. Procedimiento administrativo previo y procedimiento jurisdiccional

9. Por considerar que algunas de las disposiciones del Codice infringen el artículo 12 CE, la Comisión inició un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE.

10. Con arreglo al procedimiento del artículo 226 CE, párrafo primero, la Comi-

sión ofreció a la República Italiana, en primer lugar, la posibilidad de presentar sus observaciones y, posteriormente, le remitió, mediante escrito de 2 de octubre de 1998, un dictamen motivado en el que la instaba a adoptar, en el plazo de dos meses a partir de la notificación del mismo, las medidas necesarias para atenerse a las obligaciones establecidas en el artículo 12 CE.

11. Puesto que, tras recibir varios escritos de contestación de la República Italiana, la Comisión siguió considerando que ésta no se había atenido a sus obligaciones, mediante escrito de 23 de mayo de 2000, inscrito en el Registro del Tribunal de Justicia el 31 de mayo de 2000, interpuso ante el Tribunal de Justicia un recurso contra la República Italiana.

12. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 CE al mantener una normativa (el artículo 207 del Codice) que impone un trato diferente y desproporcionado a los infractores en función del lugar de matriculación de los vehículos.

— Condene en costas a la República Italiana.

IV. Resumen de las alegaciones de las partes

13. En opinión de la *Comisión,* del artículo 207 del Codice se deriva lo siguiente: en el caso de que se infrinja una disposición del Codice con un vehículo matriculado en el extranjero, el infractor debe pagar —directamente al agente que le denuncia y sin posibilidad de recurso ante el Prefetto competente del lugar donde se ha cometido la infracción— una multa por importe de la cantidad mínima establecida para el tipo de infracción concreta de que se trate, constituir una fianza o entregar un documento de garantía de tercero que cubra una cantidad equivalente a la mitad de la multa máxima establecida para la infracción cometida. Para el caso de que no se constituya la fianza ni se aporte el documento de garantía, se dispone la retirada del permiso de conducir. La posibilidad de presentar un recurso ante el prefecto no está expresamente prevista.

14. En cambio, con arreglo al artículo 202 del Codice, en el caso de las infracciones del Codice —cometidas con un vehículo matriculado en Italia— el infractor tiene un plazo de sesenta días a partir de la notificación para pagar una cantidad equivalente a la cantidad mínima establecida para el tipo concreto de infracción de que se trate. El infractor puede pagar la cantidad adeudada en la oficina a la que pertenezca el agente denunciante, o bien mediante giro postal o transferencia bancaria. Por último, el infractor tiene derecho a presentar un

recurso ante el Prefetto en el plazo de sesenta días a partir de la notificación de la resolución de imposición de la multa.

15. En opinión de la Comisión, la citada normativa constituye una discriminación por razón del lugar de matriculación del vehículo y, de hecho, produce el mismo resultado que una discriminación por razón de la nacionalidad. Es cierto, según la Comisión, que de la sentencia Pastoors y Trans-Cap [2] cabe deducir que se puede establecer una distinción en función de la residencia del infractor, pero la normativa italiana es desproporcionada. Por ello, constituye una infracción del artículo 12 CE.

16. Por lo demás, la Comisión ofrece una solución que, en su opinión, cumple el objetivo perseguido por Italia y al mismo tiempo es compatible con el Derecho comunitario. Con arreglo a la misma, podría exigirse el pago inmediato de una fianza por importe de la multa mínima, es decir, el importe necesario para el pago de la multa reducida a efectos del artículo 202 del Codice. Con ello se garantizaría el pago sin privar al interesado del derecho a un período de reflexión.

17. El *Gobierno italiano* reconoce que la normativa italiana establece una distinción directamente en función de la nacionalidad. Invocando los apartados 22 y 24 de la sentencia Pastoors y Trans-Cap, y señalando que no hay normas comunitarias ni convenios bilaterales que garanticen la ejecución de las sanciones en el extranjero, el Gobierno italiano sostiene, sin embargo, que la diferenciación objeto de litigio es necesaria para asegurar el pago por parte de los infractores que no residen en el territorio nacional.

18. Según el Gobierno italiano, la solución propuesta por la Comisión no es suficiente, ya que no elimina el aspecto más gravoso de la normativa, a saber, la obligación de pago inmediato. Además, la propuesta de la Comisión entraña una ventaja para el infractor que no reside en el territorio nacional y tiene la intención de interponer un recurso que posteriormente sea desestimado. En efecto, en ese caso el importe de la fianza equivalente a la cantidad mínima de la multa no es suficiente para cubrir la sanción establecida en la legislación, que puede ascender hasta el doble de la cantidad mínima.

V. Apreciación

19. En un primer momento, debe examinarse si el Codice establece una diferencia de trato, y, de ser así, en qué pasaje se encuentra, y si dicha normativa está objetivamente justificada. En un segundo momento, deberá examinarse si la norma-

2 — Sentencia de 23 de enero de 1997 (C-29/95, Rec. p. I-285).

tiva es «proporcionada [...] al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional».[3]

A. *Diferencia de trato*

20. En primer lugar, procede señalar que el Codice distingue dos regímenes de sanción de las infracciones mediante una multa. Mientras que uno de estos regímenes se aplica a los infractores cuyo vehículo esté matriculado en el territorio nacional (en lo sucesivo, «primer grupo»), el otro se aplica a los infractores cuyo vehículo esté matriculado en el extranjero o esté provisto de una matrícula EE (en lo sucesivo, «segundo grupo»). Ambos regímenes se diferencian en varios aspectos.

21. Asimismo, procede señalar que las disposiciones controvertidas del Codice se diferencian en varios aspecto de la normativa de la que se trataba en el asunto Pastoors y Trans-Cap, a la que aluden ambas partes.

22. La primera diferencia consiste en que el asunto Pastoors y Trans-Cap tenía por objeto una normativa que, en principio, otorgaba a ambos grupos, es decir, a los residentes y a los no residentes, las mismas posibilidades: el pago inmediato de la multa o la incoación de un proceso penal. Tan sólo en este último caso se había establecido una normativa especial para los no residentes, a saber, la constitución de una fianza por una cantidad equivalente a una vez y media el importe de la multa.

23. En cambio, las disposiciones del Codice objeto del presente procedimiento se diferencian en muchos más aspectos. Así, el primer grupo dispone de un período de sesenta días para pagar una multa reducida, mientras que el segundo grupo sólo puede hacer uso de esta posibilidad de inmediato, es decir, no dispone de ningún *spatium deliberandi.*

24. Además, a diferencia del primer grupo, el segundo grupo únicamente tiene acceso a la posibilidad de presentar un recurso, tal como se desprende de un examen de conjunto de las normas del Codice pertinentes a este respecto, si paga una fianza o aporta un documento de garantía de tercero.

25. Por último, al segundo grupo se le impone, en el caso de que no pague de inmediato la multa reducida, deposite una fianza o aporte un documento de garantía de tercero, una sanción que no puede imponerse al primer grupo: la retirada del permiso de conducir o, con carácter subsidiario, la inmovilización del vehículo.

3 — Sentencia de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz (C-274/96, Rec. p. I-7637), apartado 27.

26. La segunda diferencia con respecto al asunto Pastoors y Trans-Cap radica en el hecho de que el artículo 207 del Codice no establece una distinción basada en el domicilio o residencia habitual, sino en el lugar de matriculación del vehículo.

27. En consecuencia, procede examinar si también una normativa basada en el lugar de matriculación debe calificarse, al igual que una disposición basada en la residencia, como una forma encubierta de discriminación por razón de la nacionalidad.

28. Si se parte de los principios subyacentes en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [4] relativa a las formas encubiertas de discriminación, se considera que existe una discriminación (encubierta) prohibida cuando una normativa tiene como resultado que no afecta o sólo afecta en rarísimas ocasiones a los nacionales del Estado miembro de que se trate.

29. El artículo 207 del Codice es una normativa de este tipo, ya que, por regla general, afecta a nacionales de otros Estados miembros. Ello se debe a que seguramente sólo una pequeña parte de los vehículos matriculados en el extranjero son conducidos por nacionales italianos, y sólo una pequeña parte de los vehículos matriculados en Italia son conducidos por nacionales de otros Estados miembros.

30. Por tanto, el Codice establece una normativa que, por sus efectos, establece una distinción en función de la nacionalidad.

31. Ahora bien, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no todas las diferencias de trato violan la prohibición de discriminación del artículo 12 CE. En efecto, las disposiciones discriminatorias están permitidas cuando están justificadas por circunstancias objetivas. [5]

32. En relación con la eventual justificación objetiva de la disposición del artículo 207 del Codice, el Gobierno italiano señaló, con razón, las dificultades que puede suscitar la sanción de las infracciones del Codice cometidas con vehículos no matriculados en el territorio nacional.

33. Un aspecto fundamental para la apreciación de normas relativas a la persecución de las infracciones y la ejecución de actos estatales, como sentencias o actos administrativos, es la cuestión de si existen conve-

4 — Sentencias de 14 de febrero de 1995, Schumacker (C-279/93, Rec. p. I-225), apartados 28 y 29, y Pastoors y Trans-Cap, citada en la nota 2 *supra*, apartados 17 y 18.

5 — Sentencias de 10 de febrero de 1994, Mund & Fester (C-398/92, Rec. p. I-467), apartados 16 y 17, y de 19 de septiembre de 2000, Comisión/Alemania (C-156/98, Rec. p. I-6857), apartados 86 y 87.

nios de Derecho internacional o actos jurídicos comunitarios o de la Unión que garanticen su ejecución.

34. En efecto, en el caso de que existan dichos convenios o actos jurídicos, de la sentencia Mund & Fester cabe deducir que, en un caso como ése, no es necesario establecer disposiciones especiales para los no residentes o —como en el presente caso— para las infracciones cometidas con vehículos matriculados en el extranjero con objeto de garantizar la ejecución. [6]

35. Ahora bien, tal como señaló el Tribunal de Justicia en su sentencia Pastoors y Trans-Cap, la inexistencia de convenios entraña «un riesgo real de que el cumplimiento de una condena impuesta a un no residente resulte imposible o sea, cuando menos, considerablemente más difícil y oneroso». [7] Precisamente en el ámbito de la circulación por carretera, dicho riesgo es muy elevado.

36. La persecución de las infracciones cometidas con vehículos matriculados en el extranjero da lugar a procedimientos considerablemente más complejos, que requieren una mayor dedicación de tiempo y de personal y, por tanto, originan mayores gastos. Ahora bien, el Tribunal de Justicia ha reconocido de manera implícita [8] que las dificultades de jurisdicción y el incremento de los costes son motivos que justifican una normativa que establezca una diferencia de trato objetiva.

37. En el presente procedimiento se trata de una normativa que establece el depósito de una cantidad de dinero como garantía. Con ello se pretende evitar que quienes cometen una infracción con un vehículo matriculado en el extranjero «puedan eludir una sanción efectiva declarando simplemente que no desean acceder a realizar el pago inmediato de la multa y que optan por que se siga el proceso penal ordinario», [9] es decir —si se traslada este criterio a la situación jurídica con arreglo al Codice—, que pretenden interponer un recurso.

38. Por lo demás, la necesidad de una normativa que regule las situaciones transfronterizas se pone de manifiesto en una iniciativa recientemente emprendida en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal (título VI del TUE), concretamente mediante una resolución marco sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las sanciones pecuniarias y las multas. [10]

39. De todo ello se desprende que una normativa que establece una distinción, por lo que respecta a la sanción de infracciones del Codice, en función de si el vehículo está

6 — Así lo afirmó también el Abogado General Sr. Tesauro en sus conclusiones en el asunto Pastoors y Trans-Cap, citado en la nota 2 *supra*, punto 11.

7 — Sentencia Pastoors y Trans-Cap, citada en la nota 2 *supra*, apartado 21.

8 — Véase la sentencia Bickel y Franz, citada en la nota 3 *supra*, apartado 30.

9 — Sentencia Pastoors y Trans-Cap, citada en la nota 2 *supra*, apartado 22.

10 — Documento del Consejo 11178/01, COPEN 40.

matriculado en el territorio nacional o en el extranjero está, en principio, justificada. Sin embargo, por sí solo eso no significa que el artículo 207 del Codice sea conforme con lo dispuesto en el artículo 12 CE.

B. *Proporcionalidad*

40. Para que una normativa nacional sea compatible con el artículo 12 CE, no sólo tiene que estar objetivamente justificada, sino que además debe ser conforme con el principio de proporcionalidad. En consecuencia, procede examinar el artículo 207 del Codice a la luz de los diferentes aspectos de este principio. A este respecto, se trata, en primer lugar, de la obligación de pago de una fianza, así como de su importe, y, en segundo lugar, de las medidas que pueden adoptarse en caso de que no se pague una fianza ni se constituya una garantía.

41. Este examen no debe llevarse a cabo en relación con casos concretos, sino a nivel general. En efecto, para que exista una violación del principio de proporcionalidad es suficiente que se vea afectada una categoría de casos típicos.

1. Carácter apropiado

42. Por lo que respecta al carácter apropiado de las disposiciones del artículo 207 del Codice, procede señalar que fueron adoptadas con el objetivo reconocido —también por la jurisprudencia— [11] de garantizar la posibilidad de perseguir la infracción.

43. Tal como con razón alega el Gobierno italiano, en principio las medidas previstas en el mismo son apropiadas para alcanzar este objetivo. Esto es lo que sucede, en particular, en relación con el pago de una fianza, mediante el cual pretende garantizarse el pago efectivo de la correspondiente exacción. [12]

2. Carácter necesario

44. En relación con el carácter necesario, procede examinar si las medidas previstas en el artículo 207 del Codice son, en particular para el justiciable, las menos onerosas, o si, a la inversa, existen otras medidas igualmente eficaces que resulten menos onerosas.

45. Una comparación con las normativas correspondientes de los demás Estados miembros pone de manifiesto que no sólo en teoría cabe concebir medidas menos onerosas, sino que, en algunos Estados miembros, dichas medidas forman parte incluso del ordenamiento jurídico vigente.

11 — En relación con el objetivo de persecución penal, véase la sentencia de 12 de julio de 2001, Louloudakis (C-262/99, Rec. p. I-5547), apartado 69.

12 — Véase la sentencia de 7 de diciembre de 2000, de Andrade (C-213/99, Rec. p. I-11083), apartado 23.

Así, algunos Estados miembros renuncian a cualquier diferenciación entre las infracciones cometidas por personas que residan en el territorio nacional o con un vehículo matriculado en el territorio nacional y aquellas otras cometidas por personas que tengan su residencia en el extranjero o con vehículos matriculados en el extranjero. [13]

46. Pero es que incluso aquellos Estados miembros que establecen una distinción de este tipo aplican medidas mucho menos restrictivas que Italia. [14] Ello se refiere, ante todo, a la cuantía de la fianza y a las medidas que pueden imponerse. Así, por ejemplo, la cuantía de la fianza se limita a la cuantía de la multa y —parcialmente— de las costas del procedimiento. Con arreglo al sistema del Codice, el primero de estos elementos correspondería a la multa reducida a efectos del artículo 202.

47. Ahora bien, aunque esto signifique que hay medidas que funcionan en la práctica, es decir, medidas igualmente eficaces pero menos onerosas, la mera existencia de esas otras normativas en otros Estados miembros no constituye, sin embargo, al menos para una parte de la jurisprudencia, [15] un argumento suficiente para establecer el carácter desproporcionado de una normativa nacional.

13 — Esto es lo que sucede, al menos con arreglo a las disposiciones legales en materia de multas, en los casos de Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Austria y el Reino Unido.

14 — Entre ellos se encuentran Bélgica, Alemania y España.

15 — Sentencia de 21 de septiembre de 1999, Läärä (C-124/97, Rec. p. I-6067), apartado 36.

48. De ello cabe deducir que los Estados miembros no están obligados a optar, *a priori,* por el nivel de protección más bajo.

49. Así pues, para poder apreciar la conformidad de la normativa del artículo 207 del Codice es necesario proceder asimismo a un examen a la luz del principio de proporcionalidad en sentido estricto.

3. Carácter proporcionado, proporcionalidad en sentido estricto

50. Así pues, para terminar procede examinar asimismo si las medidas previstas en la normativa del artículo 207 del Codice son adecuadas al objetivo perseguido mediante dicha disposición.

51. En este contexto, procede analizar en primer lugar los efectos del régimen del Codice para quienes cometen una infracción con vehículos matriculados en el extranjero.

52. En efecto, análogamente a lo que sucedía con arreglo a las disposiciones

jurídicas nacionales que dieron lugar a la sentencia Pastoors y Trans-Cap, el artículo 207 del Codice tiene un efecto disuasorio para los infractores con vehículos matriculados en el extranjero por lo que respecta a la protección jurídica.

53. Este efecto disuasorio se desprende, por un lado, de la cuantía de la fianza. Ésta asciende al doble de la multa reducida que debe abonarse en caso de pago inmediato. A ello se añaden las modalidades de imposición de la fianza. En efecto, ésta se impone aun en el caso de que no se presente recurso alguno. Al infractor sólo se le devuelve la fianza en el caso de que gane el proceso.

54. Por otro lado, las medidas que deben adoptarse con carácter subsidiario, como la retirada del permiso de conducir y la incautación del vehículo, ejercen una cierta presión.

55. A este respecto, carece de pertinencia el hecho de que, con arreglo al Derecho italiano, a diferencia de lo que sucedía en el caso de las disposiciones jurídicas nacionales que dieron lugar a la sentencia Pastoors y Trans-Cap, [16] no pagar la multa de inmediato no suponga la inmovilización inmediata del vehículo, sino sólo si el conductor no entrega su permiso de conducir. En efecto, en la sentencia Pastoors y Trans-Cap el Tribunal de Justicia llegó a calificar esta normativa incluso de «manifiestamente desproporcionada». [17] No obstante, incluso aquellas normativas que no sean *manifiestamente* desproporcionadas infringen el artículo 12 CE.

56. El hecho de que el régimen aplicable a los infractores con un vehículo matriculado en el extranjero ejerza presión para que renuncien a presentar un recurso y paguen de inmediato la multa reducida limita el acceso de esta categoría de personas a la protección jurisdiccional. [18]

57. Ahora bien, el derecho a una tutela judicial efectiva constituye un principio general de Derecho comunitario que se deriva de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y que está consagrado en los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. [19]

58. Por lo demás, me remito asimismo al derecho a una buena administración y, en particular, al derecho a ser oído consagrado en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que no es jurídicamente vinculante.

16 — Citada en la nota 2 *supra*, apartados 25 y 26.

17 — Sentencia Pastoors y Trans-Cap, citada en la nota 2 *supra*, apartado 26.

18 — Véanse las observaciones formuladas por el Abogado General Sr. Tesauro en sus conclusiones en el asunto Pastoors y Trans-Cap, citado en la nota 2 *supra*, puntos 19 y 20.

19 — Sentencias de 11 de enero de 2001, Kofisa Italia (C-1/99, Rec. p. I-207), apartado 46, y Siples (C-226/99, Rec. p. I-277), apartado 17; véase la sentencia de 15 de octubre de 1987, Heylens (222/86, Rec. p. 4097), apartado 14.

59. Así pues, el sistema establecido mediante el artículo 207 del Codice y, en particular, la circunstancia de que los infractores con vehículos matriculados en el extranjero no puedan elegir con verdadera libertad entre la posibilidad de pagar la multa reducida y la interposición de un recurso [20] impiden el ejercicio del derecho a ser oído de los infractores con vehículos matriculados en el extranjero y reduce considerablemente, en la práctica, sus posibilidades de acceso a la protección jurisdiccional. Así pues, la normativa tiene un carácter desproporcionado incluso cuando no se opte por una tesis aún más estricta de acuerdo con la cual la configuración de una fianza como una especie de pago anticipado del importe máximo de la multa [21] es absolutamente inadmisible.

60. En aras de la exhaustividad, ha de examinarse también la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la que se ha establecido el principio según el cual todo depende de si las medidas alternativas propuestas por la Comisión parecen suficientemente eficaces como para alcanzar el objetivo perseguido. [22] Sin embargo, si se aplica el principio desarrollado en dicha jurisprudencia, el sistema de sanciones regulado en el artículo 207 del Codice resulta desproporcionado, es decir, las sanciones no guardan proporción con la gravedad de los hechos. [23] En efecto, dado que las sanciones reguladas en el artículo 207 del Codice constituyen penas por la comisión de infracciones de tráfico por carretera, dicho régimen debe calificarse de demasiado estricto.

61. El hecho de que la normativa del artículo 207 del Codice es desproporcionada se pone de manifiesto por el hecho de que en la mayoría de los Estados miembros en los que existe la obligación de constituir una fianza se exige a los interesados fianzas de una cuantía muy inferior. [24]

62. En consecuencia, no se aprecia que los objetivos perseguidos por Italia no pudieran protegerse con la misma eficacia mediante una normativa menos onerosa, por ejemplo una fianza cuya cuantía sea igual a la multa reducida más las costas del procedimiento.

63. De las consideraciones anteriores se desprende que la normativa del artículo 207 del Codice no puede considerarse proporcionada. Por consiguiente, infringe la prohibición de discriminación del artículo 12 CE.

20 — En relación con esta distinción fundamental entre los regímenes aplicables a los residentes y a los no residentes, véase la sentencia Pastoors y Trans-Cap citada en la nota 2 *supra*.

21 — En contra de dicha configuración de la prestación de la fianza, véanse las consideraciones del Abogado General Sr. Tesauro en el asunto Pastoors y Trans-Cap, citado en la nota 2 *supra*, punto 17.

22 — Sentencia de 15 de junio de 1999, Heinonen (C-394/97, Rec. p. I-3599), apartado 44.

23 — Véase la sentencia de 12 de diciembre de 1989, Messner (C-265/88, Rec. p. 4209), apartado 9.

24 — En relación con la consideración de las normativas vigentes en otros Estados miembros, véase la sentencia Messner, citada en la nota 23 *supra*, apartado 11.

VI. Conclusión

64. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Italiana, al mantener, mediante el artículo 207 del Codice della strada, una normativa que impone un trato diferente y desproporcionado a los infractores en función del lugar de matriculación de los vehículos, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 CE.

2) Condene en costas a la República Italiana.