CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. PHILIPPE LEGER

presentadas el 17 de octubre de 1995 *

1. Las disposiciones de Derecho comunitario relativas a la libre circulación de personas y al libre establecimiento, ¿deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro imponga al trabajador por cuenta propia que se establezca en su territorio nacional el canje del permiso de conducción expedido por otro Estado miembro por un permiso de conducción expedido por dicho Estado de acogida, en el plazo de un año, so pena de sanciones penales que pueden llegar a un año de prisión —o seis meses si la infracción se comete por negligencia— a causa del delito de conducir sin permiso?

Esta es en sustancia la cuestión prejudicial sobre la que el Amtsgericht Tiergarten, Berlin, solicita que se pronuncie el Tribunal de Justicia en el marco de una remisión prejudicial para la interpretación de los artículos 6, 8 A y 52 del Tratado CE.

2. La cuestión se suscitó con ocasión de los procesos penales instruidos ante el Landgericht de Berlín contra el Sr. Chryssanthakopoulos y su esposa, la Sra. Skanavi.

3. Ambos son ciudadanos griegos. Fijaron su residencia en Berlín a partir del 15 de octubre de 1992. El Sr. Chryssanthakopoulos es gerente de una empresa en la que está empleada su esposa. El 28 de octubre de 1993, cuando conducía un vehículo perteneciente a la sociedad, la Sra. Skanavi fue objeto de un control policial y únicamente pudo presentar un permiso de conducción expedido por las autoridades helénicas y un permiso de conducción internacional.

4. Según el artículo 21 del Straßenverkehrsgesetz (Código alemán de la carretera; en lo sucesivo, «StVG»):

— la Sra. Skanavi es acusada del delito de conducir sin permiso, castigado con una pena de prisión de un año como máximo —de seis meses si la infracción se cometió por negligencia— o de una multa;

— el Sr. Chryssanthaopoulos, en su calidad de gerente de la empresa propietaria del vehículo, es acusado de haber permitido, con conocimiento de los hechos, que su esposa, que no era titular de un permiso

* Lengua original: francés.

de conducción alemán, condujera el mencionado vehículo, delito castigado con penas idénticas.

5. Ante el Amtsgericht Tiergarten, Berlin, el Ministerio fiscal solicita que los acusados sean condenados a una multa de 3.000 DM.

6. Según el Juez de remisión, el incumplimiento de la obligación establecida por el artículo 4 de la Verordnung über internationalen Kraftfahrzeugverkerhr (Reglamento alemán relativo a la circulación internacional de vehículos automóviles) [1] está sujeto a las penas de privación de libertad establecidas por el artículo 21 del StVG.

7. Sin embargo, en el curso de la vista, el representante de la Comisión dio cuenta a este Tribunal de Justicia de una sentencia dictada el 15 de diciembre de 1992 por el Landgericht Memmingen [2] que, en un caso semejante, absolvió al procesado, un extranjero que circulaba con un permiso extranjero después del plazo de doce meses, de una acusación basada en las disposiciones del artículo 21 de la StVG. Según dicho órgano jurisdiccional, la acusación promovida por el Ministerio fiscal basada en dicho texto legal carecería de fundamento en un caso semejante. Sin embargo, esta observación no es válida para modificar los términos en que ha sido sometida la cuestión a este Tribunal de Justicia —*por más que pueda ayudar al Juez* a quo *a resolver el litigio*— en la medida en que la apreciación del fundamento de las acciones penales ejercitadas por el Ministerio fiscal ante el Landgericht Berlin contra los acusados corresponde exclusivamente a la competencia del Juez nacional.

8. El órgano jurisdiccional alemán parte del postulado según el cual la autorización para conducir un vehículo automóvil constituye un requisito imprescindible para el ejercicio de una profesión y especialmente de una actividad por cuenta propia. Tal vez, al exigir la obligación de canje en las circunstancias previstas por las disposiciones nacionales de que se trata, el legislador alemán ha infringido los artículos 6, 8 A y 52 del Tratado.

9. *Según el órgano jurisdiccional de remisión,* la obligación de canjear el permiso de conducción da lugar a una discriminación contra los ciudadanos de los otros Estados miembros que decidan establecerse en Alemania.

En efecto, aunque el canje de permiso no esté sujeto a ningún requisito en particular y consista en una simple formalidad, al asimilar la omisión de efectuar dicho trámite con el hecho de conducir sin permiso, que da lugar a la sanción penal de ingreso en prisión, se corre el riesgo de que sobre una persona pesen antecedentes penales. Ahora bien, esta circunstancia perjudica al ejercicio de su actividad profesional y por consiguiente consti-

1 — Esta disposición impone a cualquier persona, tanto si es nacional del propio país como de otro cualquiera de la Comunidad, que haya obtenido su permiso de conducción en otro Estado miembro, en caso de establecimiento permanente en Alemania — *es decir, una estancia continuada con una duración mínima de 185 días*— la obligación de canjear su permiso de conducción por un permiso de conducción alemán.

2 — Publicada en el periódico *Deutsches Autorecht,* nº 10, 1994, p. 412, nº 162.

tuye un obstáculo a la libertad de establecimiento.

Además, por más que la obligación de canje esté incluso justificada por razones objetivas (por ejemplo, la necesidad de comprobar la autenticidad del permiso de que se trate) no por ello deja de ser un obstáculo a la libre circulación de las personas que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe cumplir el principio de proporcionalidad. Ahora bien, las sanciones penales previstas por la legislación alemana son excesivas en relación con la gravedad de la infracción cometida.

10. Sin embargo, por abrigar dudas de la interpretación que procede dar a las disposiciones comunitarias, el órgano jurisdiccional nacional somete al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«Los artículos 6, 8 A y 52 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, ¿deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una disposición nacional que, bajo pena de privación de libertad de un año como máximo o de una multa por el delito de conducción sin permiso, impone el canje por un permiso de conducción alemán de los permisos de conducción nacionales expedidos por otros Estados miembros de la Comunidad, en el plazo de un año a contar desde la fijación de la residencia habitual del titular del permiso extranjero en el territorio de la República Federal de Alemania?»

11. Con ocasión de un caso prácticamente idéntico, el Amtsgericht Reutlingen propuso a este Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial de interpretación similar en el asunto Choquet. [3] Sin embargo, la interpretación que este Tribunal de Justicia dio en aquel asunto no se puede extender al presente, ya que el régimen jurídico comunitario ha sido modificado por la entrada en vigor de la Primera Directiva 80/1263/CEE del Consejo, de 4 de diciembre de 1980, relativa al establecimiento del permiso de conducir comunitario. [4]

12. La respuesta a la cuestión prejudicial que ha sido propuesta al Tribunal de Justicia necesita, por una parte, apreciar la compatibilidad de la obligación de canje con la libertad de establecimiento y, por otra, comprobar si las sanciones impuestas son contrarias a las normas del Tratado y especialmente a las libertades de establecimiento y de circulación. Examinaré ambos aspectos sucesivamente.

I. Compatibilidad de la obligación de canje con los artículos 6, 8 A y 52 del Tratado CE

13. Aunque los hechos del litigio principal daten del 28 de octubre de 1993, es decir, cuatro días antes de la entrada en vigor del Tratado sobre la Unión Europea, el Amtsge-

3 — Sentencia de 28 de noviembre de 1978 (16/78, Rec. p. 2293).
4 — DO L 375, p. 1.

richt Tiergarten, Berlín invoca los artículos 6, 8 A y 52 del Tratado CE como posiblemente contrarios a las disposiciones nacionales de que se discute.

14. Entiendo que la cuestión prejudicial debe examinarse a la luz de los artículos 7 y 52 del Tratado CEE. En efecto, en el asunto Bordessa y otros [5] el Tribunal de Justicia resolvió:

«[...] corresponde a los órganos jurisdiccionales apreciar tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar su resolución como la pertinencia de las cuestiones que plantean al Tribunal de Justicia [...]»,

es preciso también que el órgano jurisdiccional nacional precise las razones por las que la interpretación de normas jurídicas no aplicables a los hechos que le han sido sometidos es útil para la resolución de su litigio. [6]

15. Ahora bien, en el caso de autos, el órgano jurisdiccional nacional no ha proporcionado al Tribunal de Justicia estas precisiones en su resolución de remisión.

5 — Sentencia de 23 de febrero de 1995 (asuntos acumulados C-358/93 y C-416/93, Rec. p. I-361), apartado 10.

6 — Ibídem, apartado 9.

16. En cualquier supuesto, en el presente asunto, la solución que propongo que se dé a la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional de remisión hubiera sido idéntica si hubiera podido aplicarse el Tratado de la Unión Europea.

17. En efecto, el párrafo primero del artículo 6 del Tratado CE plantea el principio general de la no discriminación por razón de la nacionalidad en términos idénticos a los planteados por el apartado 1 del artículo 7 del Tratado CEE:

«En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad»

18. El artículo 52 del Tratado CE establece, en idénticos términos que el artículo 52 del Tratado CEE:

«En el marco de las disposiciones siguientes, las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro serán suprimidas de forma progresiva durante el período transitorio. Dicha supresión progresiva se extenderá igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro.

La libertad de establecimiento comprenderá el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades, tal como se definen en el párrafo segundo del artículo 58, en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales.»

19. Queda el apartado 1 del artículo 8 A del Tratado CE que garantiza a todo ciudadano de la Unión el derecho a circular y permanecer libremente en el territorio de los Estados miembros:

«1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

20. Es la primera vez que se plantea al Tribunal de Justicia una cuestión sobre la interpretación del artículo 8 A del Tratado CE. Sin embargo, no creo que esta disposición se hubiera podido aplicar al caso de autos y ello por las mismas razones que el propio Tribunal de Justicia expuso en materia de aplicación independiente de los principios generales recogidos en el Tratado. [7]

21. En efecto, artículo 8 A se refiere al derecho de todo ciudadano miembro de la Unión de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. Ahora bien, el derecho de residencia deriva necesariamente del derecho específico de libre establecimiento que consagra el artículo 52 del Tratado. Por consiguiente, cualquier normativa incompatible con el artículo 52 lo será asimismo con el artículo 8 A.

22. A mi entender, no procede la aplicación del artículo 7 del Tratado CEE. En efecto, este Tribunal de Justicia decidió en una sentencia de 4 de octubre de 1991, Comisión/Reino Unido, que el principio de no discriminación en materia de nacionalidad del artículo 7 del Tratado CEE no se aplica de manera independiente más que en las situaciones sujetas al Derecho comunitario para las que el Tratado no establezca normas específicas contra la discriminación:

«[...] es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia (véase, por ejemplo, la sentencia de 30 de mayo de 1989, Comisión/Grecia, apartado 13, 305/87, Rec. p. 1461), que el artículo 7 del Tratado estaba destinado a aplicarse de manera independiente sólo en situaciones reguladas por el Derecho comunitario para las el Tratado no prevea normas específicas contra la discriminación». [8]

7 — Véanse posteriormente los puntos 22 y 23 de estas conclusiones.

8 — Asunto C-246/89, Rec. p. I-4585, apartado 17.

23. En la misma sentencia este Tribunal precisó que tal era el caso en el artículo 52 del Tratado.

«[...] el principio general que prohíbe la discriminación por razón de la nacionalidad, establecido por el artículo 7 del Tratado, ha sido aplicado por el artículo 52 del Tratado en el ámbito concreto que regula este mismo artículo y [...] por consiguiente, cualquier normativa que sea incompatible con esta disposición lo es también con el artículo 7 del Tratado». [9]

24. Entiendo que el Derecho comunitario no se opone, en principio, a la obligación de canjear el permiso de conducción en las condiciones previstas por la legislación alemana, y ello por dos razones esenciales, la Directiva 80/1263 y la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia.

En primer lugar, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia

25. En la mencionada sentencia Choquet, es decir, antes incluso de la entrada en vigor de la Directiva 80/1263, el Tribunal de Justicia declaró:

«[...] no es incompatible, en principio, con el Derecho comunitario el hecho de que un Estado miembro exija a los ciudadanos de los demás Estados miembros, para conducir vehículos automóviles, en caso de establecimiento permanente en su territorio, la obtención de un permiso de conducción nacional, incluso si son titulares de un permiso otorgado por las autoridades de su Estado de origen». [10]

26. Para llegar a esta afirmación, el Tribunal de Justicia reconoció a los Estados miembros plena competencia para establecer los requisitos conforme a los que los permisos de conducción pueden ser reconocidos o canjeados por un permiso nacional, *en la medida en que*, en el territorio nacional, las normas en materia de seguridad de la circulación en las vías públicas corresponde en primer término a la responsabilidad que incumbe a los Estados miembros. [11]

27. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia ha legitimado las medidas adoptadas por las autoridades nacionales destinadas a permitirles comprobar que cualquier conductor residente en su territorio se encuentra en posesión de un permiso de conducción que responda a las exigencias impuestas a los propios nacionales, [12] *a condición* de que

9 — Ibídem, apartado 18.

10 — Apartado 9.

11 — Ibídem, apartado 6.

12 — Ibídem, apartado 7.

estas medidas puedan ponerse razonablemente en relación con las necesidades de la seguridad de la circulación por carretera. La obligación de canje debe, pues, examinarse como si se tratara de una de estas medidas.

29. A mi entender no hay ninguna ambigüedad en la segunda frase del párrafo primero del apartado 1 del artículo 8 de la Directiva 80/1263. Prevé *expresamente* la obligación de canjear el permiso de conducción nacional o del modelo comunitario en el año que siga a la adquisición de la residencia normal.

En segundo lugar, la Directiva 80/1263

30. Si se examina el conjunto de las disposiciones y el sistema general de la Directiva 80/1263 y se analiza su *ratio legis,* se llega a la conclusión de que esta obligación es conforme al Derecho comunitario.

28. La Directiva 80/1263 dispone en el primer párrafo del apartado 1 de su artículo 8:

31. La Directiva 80/1263 constituye un verdadero progreso en relación con la situación anterior en la que todavía no se había adoptado ninguna norma comunitaria en materia de concesión y de reconocimiento mutuo de los permisos de conducción.

«Los Estados miembros preverán que si el titular de un permiso de conducción nacional o de un permiso de modelo comunitario en período de validez, expedido por un Estado miembro, adquiere una residencia normal en otro Estado miembro, su permiso seguirá siendo válido como máximo durante el año siguiente a la adquisición de la residencia. En dicho plazo, a instancia del titular y previa entrega de su permiso, el Estado en el cual aquél haya adquirido su residencia normal le expedirá un permiso de conducción (modelo comunitario) de la categoría o categorías correspondientes sin imponerle las condiciones previstas en el artículo 6. No obstante, dicho Estado miembro podrá negarse a canjear el permiso en el caso de que su regulación nacional, incluidas las normas médicas, se oponga a la expedición del permiso.»

32. El objetivo perseguido por el legislador comunitario en 1980 es doble:

— *En primer lugar,* se trata de garantizar la libre circulación de los ciudadanos comunitarios que se establezcan en un Estado

miembro distinto del que otorgó el primer permiso de conducción; [13]

— *en segundo lugar,* no hay que privar a los Estados miembros de su competencia natural en materia de seguridad de la circulación sobre sus propias redes públicas de carreteras. [14]

33. Esta es la razón por la que, en esta primera fase de armonización, aun estableciendo un modelo comunitario de permiso nacional [15] y planteando el principio de reconocimiento recíproco por los Estados miembros de los permisos de conducción nacionales y del canje automático de los permisos de conducción de los titulares que trasladan su residencia o su lugar de trabajo de un Estado miembro a otro, [16] el legislador comunitario permite que los Estados miembros conserven *una cierta competencia* en lo que se refiere a las normas sobre el permiso de conducción. [17]

34. La conciliación de estos dos objetivos aparentemente contradictorios se consigue por el empeño en garantizar una mejor seguridad de la circulación por carretera en el interior de la Comunidad. [18] De este modo, el legislador nacional que haga uso de la posibilidad de establecer excepciones a las normas comunitarias admitida en materia de concesión, de validez o de canje del permiso de conducción debe poder justificar que busca únicamente este objetivo: *una mejor seguridad de la circulación por carretera en la vía pública.* Sin ello, se podría considerar que las medidas nacionales suponían un ataque indirecto al derecho de libre circulación y al derecho de libre establecimiento que garantiza el artículo 52 del Tratado CE y serían, por lo tanto, incompatibles con el mismo Tratado.

35. *De la misma manera, por lo que se refiere, en particular, a la cuestión del canje del permiso de conducción,* aunque la segunda frase del párrafo primero del apartado 1 del artículo 8 de la Directiva 80/1263 esté redactado en términos generales, afirmo que los supuestos en los que un Estado miembro está legitimado para negar el canje son limitados. [19] Ello se desprende no sólo del análisis del artículo 8 en su totalidad sino, como he demostrado, también del sistema general de la Directiva 80/1263 y de su finalidad.

13 — Considerandos primero, segundo, tercero y cuarto de la Directiva 80/1263.

14 — Ibídem, sexto considerando.

15 — Ibídem, artículo 1.

16 — Ibídem, considerandos primero y segundo.

17 — Especialmente en materia de concesión (apartado 2 del artículo 6) o de validez (artículos 7 y 9) del permiso de conducción.

18 — Primer considerando de la Directiva 80/1263.

19 — Se trata de supuestos en los que a) los permisos de conducción han sido expedidos a menores de 18 años (apartado 2 del artículo 5); b) las normas médicas aplicadas por el Estado miembro en el que el titular del permiso de conducción adquiera residencia sean más severas [letra a) del apartado 1 del artículo 6]; c) el permiso de conducción se haya obtenido cuando su titular residía en el Estado miembro en el que solicita el canje (apartado 1 del artículo 8 *a contrario);* d) si se han dictado sanciones contra el titular del permiso de conducción prohibiéndole en su caso conducir el vehículo (apartado 1 del artículo 8).
Señalaré que, en la vista, el representante de la República Federal de Alemania precisó que, en materia de canje del permiso de conducción, la legislación alemana no preveía más excepciones que las citadas.

36. En efecto, a mi parecer al emplear el legislador comunitario el presente de indicativo en la segunda frase del párrafo primero del apartado 1 del artículo 8 [futuro en la versión española], manifestó su voluntad de *plantear el principio del carácter automático del canje:*

«[...] a instancia del titular y contra entrega de su permiso, el Estado en el cual aquél haya adquirido su residencia normal *le expedirá* un permiso de conducción (modelo comunitario) de la categoría o categorías correspondientes sin imponerles las condiciones previstas en el artículo 6». [20]

La tercera frase del párrafo primero del apartado 1 del artículo 8 debe interpretarse como una excepción a la regla general.

37. El análisis del sistema y de la finalidad de la Directiva 80/1263 confirma este planteamiento. Como ya se ha dicho, [21] en la medida en que la finalidad primordial de la Directiva 80/1263 es garantizar la libre circulación de los ciudadanos comunitarios que se establezcan en un Estado miembro diferente de aquel que les expidió el permiso de conducción, es preciso llegar a la conclusión de que, si los Estados miembros pueden establecer excepciones al carácter automático del canje, ello es sólo a condición de que estas excepciones estén justificadas por el empeño de garantizar una mejor seguridad en la circulación a los usuarios de las carreteras. Si este texto comunitario se interpreta de otra forma queda privado de toda eficacia.

38. La Directiva 91/439/CEE del Consejo, sobre el permiso de conducción, [22] supuso una etapa más en esta armonización. En ella se pone realmente en práctica el principio del reconocimiento mutuo de los permisos de conducción expedidos por los Estados miembros [23] al suprimir la obligación de canje. Este texto legal comunitario entrará en vigor el 1 de julio de 1996. [24]

39. Para concluir estos razonamientos, afirmo que los principios de libre circulación y de libertad de establecimiento deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que una legislación nacional imponga a todo residente, titular de un permiso de conducción expedido por otro Estado miembro, la obligación de canjearlo por un permiso nacional de conducción dentro del año siguiente a la adquisición de su residencia *con la condición, sin embargo, de que las condiciones impuestas por esta normativa nacional,* respecto al titular de un permiso de conducción expedido por otro Estado miembro, respeten la finalidad de la disposición comunitaria de que se trata en relación con el conjunto de las disposiciones establecidas. Para ello, es menester que se pueda poner razonablemente en relación con las necesidades de la seguridad de la circulación por carretera.

20 — El subrayado es mío.

21 — Véanse, especialmente, los puntos 30 a 34 de estas conclusiones.

22 — DO L 237, p. 1.

23 — Apartado 2 del artículo 1.

24 — Artículo 13.

II. Las sanciones establecidas por la legislación nacional, ¿son contrarias al Derecho comunitario?

40. Según el órgano jurisdiccional de remisión, la sanción prevista por la legislación alemana en caso de incumplimiento del procedimiento de canje es una sanción penal que puede llegar hasta la pena de prisión por un año —o de seis meses cuando la infracción haya sido cometida por negligencia— por el delito de conducir sin permiso.

41. En la medida en que he sostenido que la obligación de canje no es, en principio, contraria al Derecho comunitario, es preciso reconocer a las autoridades nacionales el derecho a sujetar el incumplimiento del procedimiento de canje a sanciones. Sin embargo, con arreglo a la sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1993, Kraus, [25] las penas impuestas no deben superar la medida que parezca proporcionada a la naturaleza de la infracción cometida.

42. De este modo, en el asunto que nos ocupa, si el permiso de conducción nacional del que era titular la Sra. Skanavi reunía los requisitos para que su canje en Alemania fuera automático, resulta manifiestamente desproporcionado en relación con la finalidad perseguida por la legislación alemana que su negligencia tenga como consecuencia aplicarle penas semejantes a las que se aplicarían a un delincuente que condujera un vehículo sin permiso alguno —es decir, sin haber superado nunca previamente el examen previsto para la expedición de un permiso de conducción. En la vista, el representante de la República Federal de Alemania indicó que el Juez nacional no está obligado a aplicar la pena máxima prevista en los textos examinados y que puede dictar sanciones menos severas, por ejemplo, simples multas.

43. Como recordaba este Tribunal de Justicia en la citada sentencia Kraus, apreciar si las sanciones previstas por la normativa del Estado miembro interesado alcanzan una gravedad tal que llegarían a ser un obstáculo para las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, es competencia del Juez nacional:

«[...] aunque las autoridades nacionales pueden sancionar el incumplimiento del procedimiento de autorización, las penas aplicadas no pueden superar, no obstante, la medida de lo que resulte proporcionado a la naturaleza de la infracción cometida. Para ello, corresponde al Juez nacional apreciar si las sanciones previstas a este respecto por la normativa del Estado miembro de que se trate no revisten una gravedad tal que supongan un obstáculo para las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado». [26]

25 — Asunto C-19/92, Rec. p. I-1663, apartado 41.

26 — Ibídem.

44. Como conclusión, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión planteada por el Amtsgericht Tiergarten, Berlin:

«El artículo 52 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en principio, a que un Estado miembro de acogida:

1) Exija el canje, por un permiso de conducción nacional, del permiso de conducción expedido por otro Estado miembro, en un plazo de un año, a partir del establecimiento de la residencia habitual de su titular en el territorio del Estado miembro de acogida; esta exigencia puede, sin embargo, constituir un ataque indirecto al ejercicio del derecho a la libre circulación y al derecho de libre establecimiento que garantiza el artículo 52 del Tratado, si resulta que los requisitos exigidos por la normativa nacional respecto al titular del permiso extranjero no guardan una relación razonable con las necesidades de la circulación por carretera.

2) Sujeta el incumplimiento de la obligación de canje del permiso a sanciones penales, a condición de que estas sanciones no sean desproporcionadas en relación con la gravedad de la infracción. La apreciación del respeto al principio de proporcionalidad corresponde a la competencia del Juez nacional.»