Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima)

de 22 de marzo de 2017 *

«Procedimiento prejudicial — Aproximación de las legislaciones — Transporte por carretera — Disposiciones fiscales — Directiva 1999/62/CE — Aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras — Peaje — Obligación de los Estados miembros de establecer sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias — Multa a tanto alzado — Proporcionalidad»

En los asuntos acumulados C-497/15 y C-498/15, que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szeged, Hungría), mediante resoluciones de 14 de septiembre de 2015, recibidas en el Tribunal de Justicia el 22 de septiembre de 2015, en los procedimientos entre

Euro-Team Kft. (asunto C-497/15),

Spirál-Gép Kft. (asunto C-498/15)

y

Budapest Rendőrfőkapitánya,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por la Sra. M. Berger (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. A. Borg Barthet y F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. M.Z Fehér y G. Koós y por la Sra. A. Pálfy, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. J. Hottiaux y el Sr. L. Havas, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: húngaro.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, sobre la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (DO 1999, L 187, p. 42), en su versión modificada por la Directiva 2011/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2011 (DO 2011, L 269, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 1999/62»).

2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de dos litigios seguidos, respectivamente, a instancia de Euro-Team Kft. (asunto C-497/15) y Spirál-Gép Kft. (asunto C-498/15) contra el Budapest Rendőrfőkapitánya (Comisario principal de policía de Budapest, Hungría) relativos a la imposición de una multa por la utilización de un tramo de autopista sin haber pagado el importe del peaje correspondiente.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3 Los considerandos 1, 12 y 15 de la Directiva 1999/62 tienen la siguiente redacción:

«(1) Considerando que la eliminación de las distorsiones de la competencia entre las empresas de transporte de los diversos Estados miembros requiere simultáneamente la armonización de los sistemas de cobro y el establecimiento de mecanismos equitativos de imputación del coste de la infraestructura a los transportistas;

[…]

(12) Considerando que las actuales distorsiones de la competencia no pueden suprimirse solamente mediante la armonización fiscal o de los impuestos especiales sobre los combustibles, pero que, a la espera de formas de tributación técnica y económicamente más adecuadas, dichas distorsiones pueden atenuarse, manteniendo o estableciendo peajes y/o tasas por utilización de autopistas; que procede, además, autorizar a los Estados miembros para percibir tasas por la utilización de puentes, túneles y puertos de montaña;

[…]

(15) Considerando que las tarifas deben calcularse en función de la duración de la utilización de la infraestructura en cuestión y ser diferenciadas en relación con los costes ocasionados por los vehículos de carretera».

4 El artículo 1, párrafo primero, de la Directiva 1999/62 dispone:

«La presente Directiva se refiere a los impuestos sobre vehículos, a los peajes y a las tasas por utilización de infraestructuras establecidos para los vehículos definidos en el artículo 2.»

5 El artículo 2 de la Directiva 1999/62 establece:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[…]

b) "peaje": importe específico que ha de pagarse por un vehículo, basado en la distancia recorrida en una infraestructura determinada y en el tipo de vehículo, y que está integrado por una tasa por infraestructura y/o una tasa por costes externos;

[…]»

6 A tenor del artículo 7, apartado 1, de la Directiva 1999/62:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9, apartado 1 *bis*, los Estados miembros podrán mantener o introducir peajes y/o tasas de usuarios en la red transeuropea de carreteras o en determinados tramos de dicha red, y en cualesquiera otros tramos adicionales de su red de autopistas que no formen parte de la red transeuropea de carreteras en las condiciones fijadas en los apartados 2, 3, 4 y 5 del presente artículo y en los artículos 7 *bis* a 7 *duodecies*. Esto se entenderá sin perjuicio del derecho de los Estados miembros, de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a aplicar peajes y/o tasas de usuarios en otras carreteras, siempre y cuando la imposición de peajes y/o tasas de usuarios en dichas carreteras no suponga discriminación alguna contra el tráfico internacional y no dé lugar a distorsiones de la competencia entre operadores.»

7 El artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 dispone:

«Los Estados miembros implantarán los controles adecuados y determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la presente Directiva. Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones establecidas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.»

Derecho húngaro

Ley sobre el tráfico por carretera

8 El artículo 20, apartado 1, de la a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Ley n.º I de 1988, sobre el tráfico por carretera; en lo sucesivo, «Ley sobre el tráfico por carretera»), dispone:

«Sera sancionado con una multa quien infrinja lo dispuesto en la presente Ley, en actos legislativos o reglamentarios específicos y en actos de Derecho comunitario relativos:

[…]

m) a la tasa, proporcional a la distancia recorrida, debida por la utilización de un tramo de carretera de peaje.

[…]»

9 El artículo 21 de la Ley sobre el tráfico por carretera establece:

«(1) La persona a quien corresponda la explotación del vehículo, o, en el caso al que se refiere el artículo 21 *bis*, apartado 2, la persona a quien se haya confiado el vehículo para su utilización, será responsable de que se cumplan, durante la explotación o la utilización del vehículo, las disposiciones previstas en la normativa específica relativas:

[…]

h) a la tasa, proporcional a la distancia recorrida, debida por la utilización de un tramo de carretera de peaje.

[…]

(2) En caso de infracción de lo dispuesto en el apartado 1, se impondrá a la persona a quien corresponda la explotación del vehículo, o, en el caso al que se refiere el artículo 21 *bis*, la persona a quien se haya confiado el vehículo para su utilización, una multa administrativa de 10 000 a 300 000 forintos [húngaros (HUF) (entre 32 y 974 euros, aproximadamente)]. La cuantía de las multas aplicables por la infracción de las distintas disposiciones se fijará mediante decreto. Cuando un mismo comportamiento constituya una infracción de varias reglas y sea examinado en el mismo procedimiento, se sancionará con una multa cuyo importe corresponderá a la suma de los importes de las multas previstas para cada una de estas infracciones.

[…]

(5) El Gobierno —habida cuenta de lo dispuesto en el apartado 1— establecerá mediante decreto la lista de infracciones por las que se podrá sancionar con multa administrativa […] a la persona a quien corresponda la explotación del vehículo.»

Ley relativa a los peajes de las carreteras

10 El artículo 3, apartados 1 y 6, de la az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény (Ley n.º LXVII de 2013, relativa al peaje proporcional al recorrido realizado por el uso de autopistas, autovías y carreteras principales; en lo sucesivo, «Ley relativa a los peajes de las carreteras») dispone:

«(1) Los vehículos sujetos a peaje deberán contar con la autorización de tránsito prevista por la presente Ley para circular por los tramos viarios de peaje.

[…]

(6) La persona a quien corresponda la explotación del vehículo […] será responsable de que éste cumpla lo dispuesto en el apartado 1.»

11 El artículo 14 de la Ley relativa a los peajes de las carreteras establece:

«Se considerará que no existe autorización de tránsito —sin perjuicio de las excepciones previstas en el artículo 9— cuando:

a) el sujeto obligado al pago del peaje no haya adquirido, antes de iniciar el uso del tramo viario de peaje, un billete de ruta correspondiente al tramo que haya utilizado ni haya celebrado un contrato válido con el gestor del sistema de peaje para la presentación de declaraciones ante el sujeto encargado de recaudar el peaje y el pago del peaje con arreglo a la presente Ley,

b) el sujeto obligado al pago del peaje circule por el tramo viario de peaje con una declaración de tarifa o categoría medioambiental inferior a la que le corresponde, o

c) exista, en relación con el vehículo de que se trate, un contrato válido para circular por el tramo viario de peaje, celebrado con el gestor del sistema de peaje para la presentación de declaraciones ante el sujeto encargado de recaudar el peaje y el pago del peaje con arreglo a la presente Ley, pero durante la circulación por dicho tramo no se cumpla alguno de los requisitos para el funcionamiento reglamentario del dispositivo de a bordo, establecidos por reglamento aprobado con arreglo a la autorización contenida en la presente Ley, sin que el sujeto obligado al pago del peaje haya adquirido, antes de iniciar el uso del tramo viario de peaje, un billete de ruta correspondiente al tramo que haya utilizado.»

12 El artículo 15 de esta Ley establece lo siguiente:

«(1) El importe de la multa se fijará de tal manera que se incite a los sujetos obligados a pagar el peaje correspondiente.

(2) El importe de las multas impuestas se abonará al presupuesto central como ingreso presupuestario en la rúbrica a la que se refiere el artículo 14, apartado 4, letra d), de la Ley n.º CXCV de 2011, sobre las finanzas públicas. El pago de la multa se realizará en forintos [húngaros (HUF)], por transferencia a la cuenta bancaria que se determine mediante un acto adoptado en virtud de la presente Ley.»

13 Conforme al artículo 16 de dicha Ley:

«La circulación sin autorización de tránsito por carretera a efectos de la presente Ley constituirá una infracción, que podrá sancionarse con multa con arreglo a lo previsto en la Ley sobre el tráfico por carretera.»

14 El artículo 29 *bis*, apartados 1, 4, 6 y 7, de la Ley relativa a los peajes de las carreteras, introducido en esta Ley por la Ley n.º LIV de 2014, con efectos a partir del 9 de noviembre de 2014, dispone:

«(1) En los supuestos previstos en los apartados 2 a 4, quienes presenten una solicitud ante el organismo designado para recaudar el peaje (en lo sucesivo, "sujeto encargado de recaudar el peaje"), con arreglo a lo dispuesto en los apartados 6 y 7 (en lo sucesivo, "solicitud"), estarán dispensados con arreglo a las disposiciones de la presente Ley del pago de la multa impuesta por la circulación sin autorización de tránsito definida en el artículo 14, letra a), que haya tenido lugar entre el 1 de julio de 2013 y el 31 de marzo de 2014.

[…]

(4) Con base en una solicitud fundada en lo dispuesto en el apartado 7, el solicitante estará dispensado del pago de la multa impuesta por infringir lo dispuesto en el artículo 14, letra a), en caso de que la imposición de la multa tuviera lugar en un tramo viario de peaje o en una vía que lleve al mismo — dentro del período de validez del billete de ruta y en no más de una ocasión en un punto de control determinado por cada sentido de la circulación— que se considere funcionalmente paralelo desde el punto de vista de la red viaria respecto del tramo para el que el vehículo en cuestión contara con una autorización de tránsito en el mismo período de tiempo, y no se hubiera dado uso efectivo a esa autorización durante el período de validez de la misma.

[…]

(6) Además de lo dispuesto en los apartados 2 a 4, para obtener la dispensa de la multa será necesario que, antes de presentar la solicitud, el solicitante haya satisfecho al sujeto encargado de recaudar el peaje, por cada multa, gastos de servicio por una cuantía de 12 000 HUF [aproximadamente 39 euros], incluido el impuesto sobre el valor añadido, y que acredite ese pago en el momento de presentar la solicitud. […]

(7) Podrá presentarse la solicitud dentro de los sesenta días siguientes a la entrada en vigor de la Ley LIV de 2014, de modificación de la [Ley relativa a los peajes de las carreteras]. El sujeto encargado de recaudar el peaje, con base en la solicitud presentada, cuando el contenido de la solicitud se ajuste a lo establecido en la presente Ley y no presente divergencias con la información de la base de datos del sujeto encargado de recaudar el peaje, expedirá una certificación indicando si el solicitante puede ser dispensado del pago de la multa, habida cuenta del cumplimiento de lo dispuesto en los apartados 2 a 4. No se expedirá tal certificación cuando los datos de la solicitud no coincidan con la información que figure en la base de datos del sujeto encargado de recaudar el peaje. El sujeto encargado de recaudar el peaje expedirá la certificación dentro de los ciento veinte días siguientes a la recepción de la solicitud. […]»

Decreto del Gobierno n.º 410/2007

15 El artículo 1, apartado 1, del a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. Rendelet (Decreto del Gobierno n.º 410, relativo a la lista de infracciones de tráfico sancionadas con multa administrativa, al importe de las multas que pueden imponerse en caso de infracción de las disposiciones en la materia, al régimen de afectación de las mismas y a las condiciones de participación en el control), de 29 de diciembre de 2007 (en lo sucesivo, «Decreto del Gobierno n.º 410/2007»), dispone:

«Con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 21 de la [Ley sobre el tráfico por carretera], en caso de infracción de las disposiciones contenidas en los artículos 2 a 8 *bis*, se impondrá a la persona a quien corresponda la explotación del vehículo […] una multa administrativa por la cuantía fijada en el presente Decreto.»

16 El artículo 8 *bis* del Decreto del Gobierno n.º 410/2007 dispone:

«(1) En relación con lo dispuesto en el artículo 21, apartado 1, letra h), de la [Ley sobre el tráfico por carretera], en caso de infracción de las disposiciones contenidas en el anexo 9, la persona a quien corresponda la explotación del vehículo estará obligada a pagar una multa por una cuantía determinada en función de la categoría del vehículo.

(2) La persona a quien corresponda la explotación del vehículo no podrá ser sancionada más de una vez con la multa a la que se refiere el apartado 1 por circular sin autorización con el mismo vehículo hasta que no transcurran ocho horas desde que se constate por primera vez la circulación no autorizada con ese vehículo.

[…]»

17 El anexo 9 de este Decreto contiene la siguiente tabla:

«A		B		
		B1	B2	B3
1. Infracción de la Ley relativa a los peajes de las carreteras		Cuantía de la multa en función de la categoría del vehículo		
		J2	J3	J4
2. Infracción del artículo 14, letra a)		140 000	150 000	165 000
3. Infracción del artículo 14, letra b)		80 000	90 000	110 000
4. Infracción del artículo 14, letra c)		140 000	150 000	165 000»

Decreto del Gobierno n.º 209/2013

18 El artículo 24, apartado 3, del az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet (Decreto del Gobierno n.º 209, de desarrollo de la Ley relativa a los peajes de las carreteras), de 18 de junio de 2013 (en lo sucesivo, «Decreto del Gobierno n.º 209/2013»), dispone:

«El billete de ruta sirve de título de autorización de tránsito para un viaje, realizado sin interrupción, de conformidad con las características del vehículo indicadas en el momento de su compra. El billete de ruta es intransferible y no podrá modificarse su contenido en cuanto al itinerario ni a las características del vehículo indicados en el momento de su compra. El billete de ruta podrá ser utilizado para un viaje que se inicie el día previamente determinado, con arreglo a las siguientes disposiciones:

a) cuando su validez dé comienzo el día de adquisición del billete de ruta, desde el momento de su adquisición hasta el final del día siguiente;

b) cuando se haya adquirido con una anterioridad de hasta un máximo de treinta días, desde el inicio del día natural que se haya determinado hasta el final del día siguiente.»

19 El artículo 26, apartado 1, letra a), del Decreto del Gobierno n.º 209/2013 establece lo siguiente:

«Antes de iniciar el uso del tramo viario de peaje, el sujeto obligado al pago del peaje deberá asegurarse de que la relación jurídica que le une con el gestor del sistema de peaje le habilita efectivamente para hacer uso del sistema electrónico de peaje explotado por quien cobra el peaje y, en este contexto, de que se ha adquirido el billete de ruta correspondiente al tránsito que efectivamente se realice.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

20 Euro-Team, demandante en el litigio principal del asunto C-497/15, es una empresa establecida en Hungría. Al objeto de que un vehículo de transporte de mercancías que esta empresa explota pudiera circular el 6 de septiembre de 2014 por el tramo de peaje «Budapest—Gyula», adquirió anticipadamente el billete correspondiente, de conformidad con la normativa sobre los peajes de las carreteras.

21 El 6 de septiembre de 2014, a causa de un error del sistema de navegación de este vehículo, su conductor, empleado de Euro-Team, se pasó la salida por la que debería haber abandonado la autopista M5 para proseguir su viaje por la carretera n.º 5, de categoría inferior, para la que disponía

de una autorización de tránsito. Así pues, continuó su viaje por la autopista M5 sin disponer de billete válido de peaje y sin haber pagado la tasa proporcional a la distancia recorrida en este tramo de la autopista.

22 Esta sección de la autopista, de una longitud de aproximadamente 5 kilómetros, es, en la práctica, paralela a la carretera n.º 5. El importe del peaje correspondiente a dicha sección es de 324 HUF (un euro, aproximadamente), es decir, es inferior al facturado por el tramo comparable de la carretera n.º 5, que en el momento de los hechos era de 520 HUF (alrededor de 1,7 euros). Según las constataciones del órgano jurisdiccional remitente, en comparación con el itinerario indicado en el billete adquirido anticipadamente, Euro-Team no obtuvo ninguna ventaja ni causó ningún perjuicio.

23 El Budapest Rendőrfőkapitánya (Comisario principal de policía de Budapest, Hungría), sin embargo, mediante decisión adoptada el 8 de diciembre de 2014, impuso a Euro-Team una multa administrativa de 165 000 HUF (aproximadamente 535 euros), de conformidad con el Decreto del Gobierno n.º 410/2007, por haber incumplido esta empresa las obligaciones que le incumbían en virtud de la Ley relativa al peaje de las carreteras al no haber adquirido anticipadamente el billete correspondiente al peaje necesario para la utilización del tramo de autopista situado entre los kilómetros 85 y 90.

24 Euro-Team interpuso recurso contra esa decisión ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando, en particular, que la sanción prevista por el Decreto del Gobierno n.º 410/2007 es contraria al Derecho de la Unión por ser desproporcionado el importe de la multa impuesta.

25 Spirál-Gép, demandante en el litigio principal del asunto C-498/15, es otra empresa establecida en Hungría. Al objeto de que un vehículo de transporte de mercancías que explota pudiera circular el 25 de abril de 2014 por el tramo de peaje «Kaba-Bököny», había adquirido anticipadamente el billete correspondiente, de conformidad con la Ley relativa a los peajes de las carreteras.

26 Sin embargo, ese mismo día, el conductor de este vehículo, empleado de Spirál-Gép, se pasó por descuido la salida por la que habría debido abandonar la autopista M35. En consecuencia, continuó su viaje por la autopista M35, entre los kilómetros 24 y 35. Esta sección no formaba parte del itinerario previsto, para el cual se había pagado la tasa de tránsito. Tras advertir su error, y dado que le era imposible dar media vuelta, el conductor detuvo el vehículo en el arcén de esta autopista y, por teléfono y por propia iniciativa, abonó el importe del peaje correspondiente a dicho tramo.

27 El órgano jurisdiccional remitente constata a este respecto que, teniendo en cuenta el importe del peaje pagado anticipadamente y el peaje abonado, de manera espontánea, por el conductor del vehículo por importe de 1 597 HUF (aproximadamente 5,2 euros), Spirál-Gép no obtuvo ninguna ventaja ni causó ningún perjuicio.

28 El Budapest Rendőrfőkapitánya (Comisario principal de policía de Budapest), mediante decisión adoptada el 16 de marzo de 2015, impuso a Spirál-Gép una multa administrativa por importe de 140 000 HUF (aproximadamente 454 euros), de conformidad con el Decreto del Gobierno n.º 410/2007, por haber incumplido esta empresa las obligaciones que le incumbían en virtud de la Ley relativa a los peajes de las carreteras al no haber abonado anticipadamente el importe del peaje correspondiente al tramo de autopista situado entre los kilómetros 24 y 35.

29 Spirál-Gép interpuso recurso contra esa decisión ante el órgano jurisdiccional remitente, alegando, en particular, que la sanción prevista por dicho Decreto del Gobierno es desproporcionada y, por ello, contraria al Derecho de la Unión.

30 En estos dos asuntos, el órgano jurisdiccional remitente expone que, en virtud del artículo 21 de la Ley sobre el tráfico por carretera, la persona a la que corresponde la explotación del vehículo asume una responsabilidad objetiva y que el importe de la multa administrativa impuesta se adeuda con independencia de que medie o no culpa. Por tanto, salvo en los supuestos expresamente previstos en

dicha Ley, la Administración no puede tener en cuenta la situación individual y particular de la persona que explota el vehículo, ni examinar si la infracción le es realmente imputable, es decir, si se deriva de una intención expresa o de una mera negligencia.

31 Por consiguiente, carece de pertinencia el hecho de que, en el asunto C-497/15, Euro-Team dispusiera de una autorización para utilizar la infraestructura de carreteras, válida para un tramo paralelo a aquel en el que se cometió la infracción, y de que el importe del peaje correspondiente a este último tramo fuera inferior al precio pagado por el itinerario previsto. Lo mismo ocurre en el asunto C-498/15, en el que el conductor del vehículo de Spirál-Gép pagó por su propia iniciativa el importe del peaje necesario para la utilización de esta autopista en el transcurso de los 20 minutos posteriores a la comisión de la infracción.

32 El órgano jurisdiccional remitente señala que el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 reconoce a los Estados miembros una amplia facultad discrecional en lo referente a la elección de las sanciones para garantizar el pago de los peajes. Sin embargo, dicho tribunal alberga dudas en cuanto a si, teniendo en cuenta las particularidades de las infracciones cometidas en los asuntos de los que conoce, la multa que se ha impuesto a una de las demandantes, cuyo importe es más de 500 veces superior al del billete del peaje, puede considerarse proporcionada.

33 El órgano jurisdiccional remitente estima, no obstante, que lo dispuesto en el artículo 29 *bis* de la Ley relativa a los peajes de las carreteras, inaplicable *rationae temporis* a los hechos de estos asuntos dadas las fechas de las infracciones, permitiría imponer multas proporcionales a la gravedad de dichas infracciones.

34 En estas circunstancias, el Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szeged, Hungría) decidió suspender los procedimientos y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, idénticas en los dos asuntos:

«1) ¿Debe interpretarse el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 […], en el sentido de que se opone a un sistema sancionador como el establecido en el anexo 9 del [Decreto del Gobierno n.º 410/2007], el cual prevé la imposición de una multa a tanto alzado —con independencia de la gravedad de la infracción— en caso de incumplimiento de las normas relativas a la adquisición del billete de ruta?

2) ¿Se compadece la multa administrativa definida en el anexo 9 del [Decreto del Gobierno n.º 410/2007] con la exigencia impuesta por el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, según la cual las sanciones establecidas por el Derecho nacional deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias?

3) ¿Debe interpretarse el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 en el sentido de que se opone, por una parte, a un régimen sancionador como el controvertido en el litigio principal, que establece la responsabilidad objetiva de los autores de una infracción y, por otra, a la cuantía de la sanción prevista en dicho régimen?»

35 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 19 de octubre de 2015, se ordenó la acumulación de los asuntos C-497/15 y C-498/15 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento, así como de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

36 Mediante su cuestiones prejudiciales primera y segunda, que es preciso analizar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 debe interpretarse en el sentido de que las exigencias de eficacia, proporcionalidad y carácter disuasorio de las sanciones a que se refiere se oponen a un régimen de sanciones como el controvertido en los litigios principales, que establece la imposición de una multa a tanto alzado para todas las infracciones, independientemente de su naturaleza y de su gravedad, de las normas relativas a la obligación de pagar anticipadamente el peaje correspondiente a la utilización de una infraestructura viaria.

37 A título preliminar, procede recordar que, a tenor del artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, los Estados miembros implantarán los controles adecuados y determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de esta Directiva. Los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Las sanciones establecidas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

38 No obstante, debe señalarse que dicha Directiva no contiene normas más precisas en lo que respecta al establecimiento de dichas sanciones nacionales y no fija, en particular, ningún criterio explícito para apreciar el carácter proporcionado de tales sanciones.

39 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, en caso de no existir una armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables por los incumplimientos 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 consiguiente, respetando el principio de proporcionalidad (véanse, en particular, las sentencias de 9 de febrero de 2012, Urbán C-210/10, EU:C:2012:64, apartado 23, y de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, apartado 37).

40 De este modo, en el caso de autos, las medidas represivas permitidas por la normativa nacional controvertida en los litigios principales no deben exceder de lo que resulta apropiado y necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por dicha normativa, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa, y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (sentencia de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, apartado 39 y jurisprudencia citada).

41 En el marco de la Directiva 1999/62, los objetivos perseguidos, según resulta de su primer considerando, son, simultáneamente, la armonización de los sistemas de cobro y el establecimiento de mecanismos equitativos de imputación del coste de la infraestructura a los transportistas, al objeto de eliminar las distorsiones de la competencia entre las empresas de transporte de los Estados miembros.

42 El Tribunal de Justicia ha declarado, en este contexto, que la gravedad de las sanciones deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones que castigan, garantizando un efecto realmente disuasorio y respetando al mismo tiempo el principio general de proporcionalidad (sentencia de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, apartado 40).

43 El Tribunal de Justicia también ha declarado que el principio de proporcionalidad se impone a los Estados miembros no solamente en lo que respecta a la determinación de los elementos constitutivos de una infracción y de las normas relativas a la cuantía de las multas, sino también en lo relativo a la apreciación de los elementos que pueden tenerse en cuenta para fijar la cuantía de la multa (véase la sentencia de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, apartado 41).

44 En el caso de autos, es necesario señalar que el artículo 21, apartado 2, de la Ley sobre el tráfico por carretera sanciona con una multa de entre 10 000 y 300 000 HUF (aproximadamente entre 32 y 974 euros) a la persona a la que corresponde la explotación de un vehículo que infringe las normas relativas a la obligación de pagar la tasa de utilización de un tramo de carretera de peaje, cuyo importe es proporcional a la distancia recorrida. Es precisamente en este contexto en el que el anexo 9 del Decreto del Gobierno n.º 410/2007 fija las multas correspondientes a las infracciones en cuestión, que varían en función de la categoría de los vehículos, establecida sobre la base del número de ejes, y cuyo importe a tanto alzado está comprendido entre 140 000 y 165 000 HUF (entre 454 y 535 euros, aproximadamente).

45 Las sanciones por las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la Directiva 1999/62 no sólo deben ser proporcionadas a las infracciones cometidas, sino también eficaces y disuasorias. En este caso, en el asunto C-497/15, el importe de la multa impuesta a Euro-Team es más de 500 veces superior al importe del peaje impagado, que es inferior al importe efectivamente pagado por el tramo comparable de la carretera n.º 5. En el asunto C-498/15, es más de 87 veces superior al que se pagó con retraso.

46 Considerando el importe de las multas impuestas en relación con el coste del peaje efectivamente adeudado y no pagado anticipadamente, es indudable que el régimen húngaro de medidas represivas, por el rigor de las sanciones que fija y su aplicación habitual, tiene carácter eficaz y disuasorio.

47 En cuanto al respeto del principio de proporcionalidad, debe señalarse que la única modulación de las multas prevista por este régimen que se desprende del Decreto del Gobierno n.º 410/2007 es la relativa a la categoría del vehículo en cuestión, que se establece en función del número de ejes. Sin embargo, tal modulación, desprovista de todo vínculo con el comportamiento de la persona que explota el vehículo o de su conductor, no tiene en cuenta la naturaleza y la gravedad de la infracción cometida. Como pone de manifiesto la Comisión Europea en sus observaciones escritas, la autoridad competente no puede tener en cuenta, por ejemplo, la distancia recorrida sin haber pagado el peaje exigido. El importe de la multa con la que se sanciona el incumplimiento de la obligación de pago controvertida en los litigios principales se fija a tanto alzado y no varía en función ni de los kilómetros recorridos sin autorización ni tampoco de que el infractor haya pagado o no anticipadamente el importe de un peaje para un itinerario determinado.

48 Además, conforme a las exigencias de la Directiva 1999/62, que figuran, en particular, en sus artículos 7 a 7 *duodecies*, el sistema de peaje de carreteras controvertido en los litigios principales fue concebido de manera que la participación de los usuarios en el mantenimiento de la infraestructura fuera proporcional a la utilización que hacen de ella y tiene en cuenta la clase de emisión en la que está comprendido el vehículo utilizado. Sin embargo, la falta de modulación de las multas según la gravedad de la infracción cometida puede ser contraria a este principio de participación.

49 Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la imposición, para todo incumplimiento de determinadas obligaciones establecidas en la ley, de una multa a tanto alzado que no module el importe de ésta en función de la gravedad de la infracción resulta desproporcionada respecto de los objetivos que se persiguen con la normativa de la Unión (véase la sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartado 41).

50 Habida cuenta de lo anterior, debe responderse a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 debe interpretarse en el sentido de que la exigencia de proporcionalidad a la que se refiere se opone a un régimen de sanciones como el controvertido en los litigios principales, que establece la imposición de una multa a tanto alzado para todas las infracciones, independientemente de su naturaleza y de su gravedad, de las normas relativas a la obligación de pagar anticipadamente el peaje correspondiente a la utilización de una infraestructura viaria.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

51 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 debe interpretarse en el sentido de que la exigencia de proporcionalidad a la que se refiere se opone, por una parte, a un régimen de sanciones como el controvertido en los litigios principales, que establece la responsabilidad objetiva de los autores de una infracción, y por otra parte, al nivel de las sanciones que establece este régimen.

52 Es preciso recordar que de los autos de los que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que el anexo 9 del Decreto del Gobierno n.º 410/2007 coloca a las autoridades nacionales encargadas de su aplicación en una situación de competencia reglada por lo que respecta al importe a tanto alzado de la multa establecido en caso de infracción de la Ley relativa a los peajes de las carreteras. Por tanto, estas autoridades no tienen la facultad de tomar en consideración las circunstancias concretas y particulares de cada caso y de adaptar este importe a tales circunstancias.

53 Por lo que respecta, en primer lugar, a la compatibilidad con el principio de proporcionalidad del hecho de establecer una responsabilidad objetiva, procede señalar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado en varias ocasiones que un régimen de esta índole por el que se sanciona la infracción del Derecho de la Unión no es, en sí mismo, incompatible con éste (véase, en particular, la sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartado 47 y jurisprudencia citada).

54 En efecto, según el Tribunal de Justicia, el establecimiento de un sistema de responsabilidad objetiva no es desproporcionado en relación con el fin perseguido si dicho sistema incita a las personas de que se trate a cumplir lo dispuesto en un reglamento y los objetivos revisten un interés general que puede justificar la implantación de tal sistema (sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartado 48 y jurisprudencia citada).

55 Ha de recordarse, seguidamente, que la Directiva 1999/62 insta a los legisladores nacionales a exigir a los vehículos pesados de transporte de mercancías el pago de una tasa por la utilización de las infraestructuras de carreteras. Así, el régimen nacional controvertido en los litigios principales, mediante el cual se transpone esta Directiva, establece que las personas que explotan estos vehículos están obligadas al pago de una tasa por la utilización de estas infraestructuras y crea un mecanismo sancionador destinado a garantizar el cumplimiento de la obligación de pago. En virtud de la legislación nacional, el incumplimiento de esta obligación se produce cuando el usuario de una infraestructura de carreteras de peaje no paga el peaje correspondiente antes de la utilización de dicha infraestructura. Un sistema de responsabilidad objetiva de este tipo apremia así a las personas que explotan vehículos pesados de transporte de mercancías en circulación a pagar anticipadamente el peaje al que deben hacer frente.

56 Dado que, por una parte, dicho régimen de responsabilidad objetiva incita a las personas que explotan vehículos a cumplir las obligaciones de pago anticipado de las tasas por la utilización de las infraestructuras viarias y que, por otra parte, los objetivos perseguidos por la legislación húngara —a saber, la lucha contra las distorsiones de competencia entre empresas de transporte y la aplicación del principio de quien contamina paga— revisten un interés general, puede considerarse justificado el establecimiento de un régimen de responsabilidad objetiva mediante esta legislación.

57 Por tanto, el establecimiento de un régimen de responsabilidad objetiva como el controvertido en los litigios principales, que sanciona el incumplimiento de dichas obligaciones, no es, en sí mismo, incompatible con el Derecho de la Unión.

58 En lo que se refiere, en segundo lugar, a la fijación del importe de las multas correspondientes a cada tipo de infracción, prevista por el régimen de sanciones controvertido en los litigios principales, es necesario recordar la jurisprudencia, citada en los apartados 39 y 40 de la presente sentencia, según la cual los Estados miembros son competentes para elegir las sanciones que consideran adecuadas. Sin embargo, dichos Estados deben ejercer esta competencia respetando el Derecho de la Unión y sus principios generales, y, por consiguiente, respetando el principio de proporcionalidad. Por tanto, las medidas represivas no deben, en particular, exceder de lo que resulte necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida ni, además, ser desproporcionadas con respecto a estos objetivos.

59 Pues bien, en cuanto a esto, procede recordar que el principio de proporcionalidad se impone a los Estados miembros no solamente en lo que respecta a la determinación de los elementos constitutivos de una infracción y de las normas relativas a la cuantía de las multas, sino también en lo relativo a la apreciación de los elementos que pueden tenerse en cuenta para fijar la multa (véanse, en particular, las sentencias de 9 de febrero de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartado 54, y de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, apartado 41).

60 Hecha esta precisión, ha de hacerse constar que la obligación que incumbe a las autoridades nacionales encargadas de sancionar los incumplimientos de las obligaciones de pago de las tasas por la utilización de una infraestructura de carreteras de imponer una multa a tanto alzado de entre 140 000 y 165 000 HUF (entre 454 y 535 euros, aproximadamente), sin que puedan tener en cuenta las circunstancias concretas y particulares de cada caso ni, cuando así procediera, minorar el importe de esta multa, no cumple los requisitos exigidos por la jurisprudencia mencionada en los apartados 39 y 40 de la presente sentencia.

61 Por tanto, el régimen húngaro de sanciones resulta desproporcionado, en particular en asuntos como los de los litigios principales.

62 A este respecto, es necesario señalar que no se discute que, por una parte, en el asunto C-497/15, el conductor del vehículo al que se refiere, debido a un error del sistema de navegación, se pasó la salida por la que debería haber abandonado la autopista para proseguir su viaje por una carretera de categoría inferior, para la que disponía de autorización de tránsito. Así, este conductor recorrió aproximadamente 5 kilómetros por esta autopista sin haber pagado anticipadamente el peaje. El tramo en cuestión es paralelo a la carretera de categoría inferior. El importe debido por el trayecto de 5 kilómetros efectuado por la autopista era inferior al facturado por la utilización del tramo comparable de la carretera de categoría inferior. Según ha puesto de manifiesto el órgano jurisdiccional remitente, por esta infracción Euro-Team no obtuvo ninguna ventaja ni causó ningún perjuicio financiero al presupuesto estatal.

63 Por otra parte, en el asunto C-498/15, el conductor del vehículo en cuestión, provisto de un título válido para utilizar una infraestructura de carreteras correspondiente a un itinerario diferente, por propia iniciativa, tras haber constatado su error y haber detenido su vehículo en el arcén de la autopista ante la imposibilidad de dar media vuelta, pagó el importe del peaje correspondiente. En este caso, de la resolución de remisión se desprende que este conductor utilizó por error una autopista durante 20 minutos, al haberse pasado la salida prevista. En este caso, conforme a las constataciones del órgano jurisdiccional remitente, **Spirál-Gép tampoco obtuvo ninguna ventaja ni causó ningún perjuicio**.

64 En estas circunstancias, en primer lugar, en cuanto al requisito de que la medida represiva no debe exceder de lo necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por la normativa controvertida en los litigios principales, ha de ponerse de manifiesto que las autoridades nacionales competentes podrían también lograr los objetivos previstos mediante medidas menos restrictivas, ya que las infracciones cometidas no afectan a la realización de los objetivos que persigue la Directiva 1999/62, a saber, la armonización de los sistemas de imposición y la institución de mecanismos equitativos de imputación de los costes de infraestructura a los transportistas, al objeto de eliminar distorsiones de la competencia entre las empresas de transporte de los Estados miembros.

65 En segundo lugar, en cuanto al requisito de que la medida represiva no debe ser desproporcionada con respecto a dichos objetivos, de la resolución de remisión en el asunto C-497/15 se desprende que el importe de la multa impuesta a Euro-Team es más de 500 veces superior al importe del peaje impagado, que es inferior al importe efectivamente pagado por el tramo comparable de la carretera n.º 5. En el asunto C-498/15, el órgano jurisdiccional remitente indica que este importe es más de 87 veces superior al importe del peaje pagado con retraso. Por consiguiente, el nivel de la sanción, en los asuntos principales, resulta desproporcionado con respecto a la infracción cometida.

66 A la vista de las anteriores consideraciones, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 debe interpretarse en el sentido de que la exigencia de proporcionalidad a la que se refiere no se opone a un régimen de sanciones como el controvertido en los litigios principales, que establece una responsabilidad objetiva. Por el contrario, debe interpretarse en el sentido de que se opone al nivel de la sanción establecido por este régimen.

Costas

67 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes de los litigios principales, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Décima) declara:

1) **El artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, sobre la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, en su versión modificada por la Directiva 2011/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2011, debe interpretarse en el sentido de que la exigencia de proporcionalidad a la que se refiere se opone a un régimen de sanciones como el controvertido en los litigios principales, que establece la imposición de una multa a tanto alzado para todas las infracciones, independientemente de su naturaleza y de su gravedad, de las normas relativas a la obligación de pagar anticipadamente el peaje correspondiente a la utilización de una infraestructura viaria.**

2) **El artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, en su versión modificada por la Directiva 2011/76, debe interpretarse en el sentido de que la exigencia de proporcionalidad a la que se refiere no se opone a un régimen de sanciones como el controvertido en los litigios principales, que establece una responsabilidad objetiva. Por el contrario, debe interpretarse en el sentido de que se opone al nivel de la sanción establecido por este régimen.**

Firmas