SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 23 de enero de 1997 *

En el asunto C-29/95,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen (Bélgica), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Eckehard Pastoors,

Trans-Cap GmbH

y

Belgische Staat,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 6 del Tratado CE y del principio general de igualdad establecido por el Derecho comunitario,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: G. F. Mancini, Presidente de Sala; J. L. Murray, C. N. Kakouris (Ponente), P. J. G. Kapteyn y G. Hirsch, Jueces;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

Abogado General: Sr. G. Tesauro;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Sr. Pastoors y Trans-Cap GmbH, por los Sres. Rudolf Brugmans y Sigrid Verstreken, Abogados de Amberes;

— en nombre del Gobierno belga, por el Sr. Jan Devadder, directeur d'administration del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Carl Raymaekers, Abogado de Amberes;

— en nombre del Gobierno francés, por las Sras. Edwige Belliard, directeur adjoint de la direction des affaires juridiques del ministère des Affaires étrangères, y Anne de Bourgoing, chargé de mission de la misma Dirección, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno sueco, por el Sr. Lotty Nordling, rättschef, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Marc van der Woude, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Pastoors y de Trans-Cap GmbH, representados por el Sr. Rudolf Brugmans; del Gobierno belga, representado por el Sr. Carl Raymaekers; del Gobierno francés, representado por la Sra. Anne de Bourgoing,

y de la Comisión, representada por el Sr. Berend Jan Drijber, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, expuestas en la vista de 4 de julio de 1996;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de octubre de 1996;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 31 de enero de 1995, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de febrero siguiente, el Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen planteó, con carácter prejudicial, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, una cuestión sobre la interpretación del artículo 6 del Tratado CE y del principio general de igualdad establecido por el Derecho comunitario.

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un litigio entre Trans-Cap GmbH (en lo sucesivo, «Trans-Cap»), empresa de transportes por carretera con domicilio social en Alemania, y el Sr. Pastoors, con domicilio en dicho Estado, conductor de camiones al servicio de Trans-Cap, por un lado, y el Estado belga, por otro lado; el litigio versaba sobre la legalidad de la obligación de pagar una cantidad de dinero cuando se compruebe la existencia de determinadas infracciones en materia de transportes por carretera.

3 Con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial, así como con el propósito de armonizar las condiciones de competencia en el sector de los transportes por carretera, el Consejo adoptó el 20 de diciembre de 1985 el Reglamento (CEE) nº 3820/85, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO L 370, p. 1; EE 07/04, p. 21), y el Reglamento (CEE) nº 3821/85, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera (DO L 370, p. 8; EE 07/04, p. 28).

4 Los artículos 17 del Reglamento nº 3820/85 y 19 del Reglamento nº 3821/85 establecen, en idénticos términos, la obligación de los Estados miembros de adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para la ejecución de los Reglamentos; dichas disposiciones se referirán, entre otras, a la organización, procedimiento e instrumentos de control, así como a las sanciones aplicables en caso de infracción. Los Estados miembros deberán, además, prestarse asistencia mutua para la aplicación de los Reglamentos y para el control de ésta.

5 En la misma fecha del 20 de diciembre de 1985, el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, adoptaron una Resolución dirigida a mejorar la aplicación de los Reglamentos en el ámbito de los transportes por carretera (DO C 348, p. 1; EE 07/04, p. 19; en lo sucesivo, «Resolución»), a saber, de los Reglamentos nºs 3820/85 y 3821/85. El último considerando de dicha Resolución subraya «la necesidad de asegurar la aplicación homogénea y eficaz de los Reglamentos de que se trata por los Estados miembros, en particular a fin de evitar distorsiones en las condiciones de competencia entre empresas de transporte». Por otra parte, la letra b) del punto 2 de la Resolución establece la obligación de los Estados miembros de adoptar medios efectivos para la persecución de los conductores no residentes que hayan cometido una infracción en el territorio de un Estado miembro y para el cobro de las multas impuestas a dichos conductores, en el marco del Derecho internacional o nacional en vigor.

6 La Directiva 88/599/CEE del Consejo, de 23 de noviembre de 1988, sobre procedimientos uniformes para la aplicación del Reglamento nº 3820/85 y del Reglamento nº 3821/85 (DO L 325, p. 55), dispone por último, en el apartado 3 de su artículo 3, que: «Los controles en carretera deberán realizarse sin discriminación entre vehículos y conductores residentes o no residentes.»

7 En cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Reglamentos citados anteriormente, el Reino de Bélgica añadió, mediante Ley de 6 de mayo de 1985 (*Belgisch Staatsblad* de 13 de agosto de 1985) un artículo 11 *ter* a la Ley de 1 de agosto

de 1960, relativa a los transportes retribuidos de cosas en vehículos automóviles. Los criterios de ejecución de esta nueva disposición se precisaron en el Real Decreto de 12 de julio de 1989, relativo a la percepción y a la consignación de una cantidad de dinero cuando se comprobare la existencia de determinadas infracciones en materia de transportes por carretera (*Belgisch Staatsblad* de 20 de julio de 1989).

8 Con arreglo a dichas disposiciones, cuando se compruebe la existencia de infracciones a los Reglamentos n^{os} 3820/85 y 3821/85, si ningún tercero resulta afectado por la infracción, el infractor multado podrá o bien pagar inmediatamente la suma de 10.000 BFR por infracción (cobro inmediato), lo cual extingue en principio la acción pública, o bien, en su defecto, dejar que se incoe contra él el proceso penal previsto por la Ley. Esta última opción está sujeta, sin embargo, a otra condición adicional cuando el infractor multado no tuviera domicilio o residencia fija en Bélgica. En efecto, en este último caso está obligado a consignar, por cada infracción, la cantidad de 15.000 BFR destinada a cubrir la multa y las costas procesales eventuales, so pena de embargo del vehículo, por su cuenta y riesgo.

9 El 29 de noviembre de 1991, la brigada de gendarmería del puerto de Amberes procedió al control del camión conducido por el Sr. Pastoors, del que es propietaria Trans-Cap. Durante dicho control se apreciaron once infracciones de las disposiciones contenidas en los Reglamentos n^{os} 3820/85 y 3821/85. Tras consultar con su empresario, el Sr. Pastoors optó por el sistema de pago inmediato y abonó, en consecuencia, una cantidad total de 110.000 BFR por las once infracciones comprobadas.

10 El Sr. Pastoors y Trans-Cap interpusieron posteriormente un recurso ante el órgano jurisdiccional remitente, solicitando que el Estado belga reembolsase el importe pagado y reparase el perjuicio moral que habían sufrido. Los demandantes en el litigio principal sostuvieron, en apoyo de su recurso, que el sistema sancionador establecido por la normativa belga era contrario, en primer lugar, al derecho garantizado por el artículo 6 del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «Convenio de Derechos Humanos»), que exige que de su causa conozca un Tribunal independiente y, en segundo lugar, al artículo 6 del Tratado.

11 El órgano jurisdiccional nacional que conoció del asunto indicó en primer lugar que en este caso, no se había producido una infracción del Convenio de Derechos Humanos. Señaló asimismo que no existía tampoco infracción del artículo 6 del Tratado ni del principio de igualdad, dado que la diferencia de trato a los no residentes podía estar objetivamente justificada si se tenían en cuenta las dificultades que se producen en los procesos penales, tanto por lo que se refiere a la instrucción como a la ejecución de las resoluciones judiciales, cuando los justiciables no están domiciliados en el Estado miembro en cuyo territorio se haya cometido una infracción.

12 No obstante, «por motivos de seguridad jurídica», el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Procede interpretar la prohibición de discriminación del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea o el principio general de igualdad, establecido por el Derecho comunitario, en el sentido de que se oponen a que una normativa de un Estado miembro, adoptada para ejecutar los Reglamentos (CEE) nº 3820/85 y (CEE) nº 3821/85 del Consejo, establezca un sistema de sanciones en virtud del cual se ofrece a las personas físicas o jurídicas, multadas a consecuencia de infracciones de dicha normativa, la opción entre

a) el pago inmediato de una cantidad, en el presente asunto de 10.000 BFR por infracción, pago que, por regla general, extingue la acción pública o

b) que se siga contra dichas personas el proceso penal ordinario,

entendiéndose, sin embargo, que cuando la persona multada opte por la segunda posibilidad, únicamente está obligado a consignar una cantidad —en este caso de 15.000 BFR por cada infracción comprobada— en concepto de fianza del pago de la eventual multa y de las costas procesales, con paralización del vehículo conducido por el infractor hasta que se haga efectiva la consignación, quien no tenga en Bélgica su domicilio o su residencia habitual, aunque sea nacional de otro Estado miembro?»

13 Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta fundamentalmente si el artículo 6 del Tratado se opone a una normativa nacional, adoptada para ejecutar los Reglamentos n^{os} 3820/85 y 3821/85, que impone únicamente a los no residentes que, en caso de infracción, opten no por el pago inmediato de la suma prevista como sanción, sino por la posibilidad de que se siga contra ellos el proceso penal ordinario, la obligación de consignar, por cada infracción, una cantidad determinada en concepto de fianza, más elevada que la prevista en el caso de pago inmediato, so pena de paralización de su vehículo.

14 El artículo 6 del Tratado, que constituye una expresión específica del principio general de igualdad, prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad.

15 En el caso de autos, la normativa nacional controvertida no implica una discriminación basada en la nacionalidad, en la medida en que la obligación de consignar una cantidad de dinero en concepto de fianza incumbe a cualquier infractor no residente en Bélgica, con independencia de su nacionalidad.

16 No obstante, según reiterada jurisprudencia, las normas sobre igualdad de trato entre nacionales y no nacionales no sólo prohíben las discriminaciones manifiestas basadas en la nacionalidad, sino también cualesquiera otras formas encubiertas de discriminación que, aplicando otros criterios de distinción, conduzcan de hecho al mismo resultado (sentencias de 29 de octubre de 1980, Boussac Saint-Frères, 22/80, Rec. p. 3427, apartado 9, y de 8 de mayo de 1990, Biehl, C-175/88, Rec. p. I-1779, apartado 13).

17 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha señalado que una normativa nacional que establece una distinción basada en el criterio de la residencia, en el sentido de que niega a los no residentes un trato favorable que, por el contrario, se concede a los residentes en el territorio nacional, implica el riesgo de producir efectos principalmente en perjuicio de los nacionales de otros Estados miembros, ya que los no residentes son con mayor frecuencia no nacionales, por lo que puede constituir una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad (sentencia de 14 de febrero de 1995, Schumacker, C-279/93, Rec. p. I-225, apartados 28 y 29).

18 En el presente asunto, las partes están de acuerdo en que la normativa nacional controvertida en el litigio principal afecta tan sólo en rarísimas ocasiones a los nacionales del Estado miembro de que se trate que no tengan en éste su residencia o domicilio habitual y conduce, de hecho, al mismo resultado que una discriminación basada en la nacionalidad.

19 No obstante, esta afirmación no basta, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para declarar la incompatibilidad de dicha normativa con el artículo 6 del Tratado. Para ello se necesita además que la normativa de referencia no esté justificada por circunstancias objetivas (sentencia de 10 de febrero de 1994, Mund & Fester, C-398/92, Rec. p. I-467, apartados 16 y 17).

20 El Gobierno belga alega a este respecto que en el caso de autos el trato diferenciado entre nacionales y no nacionales está justificado objetivamente, dado que la situación jurídica de los no residentes es diferente por lo que a las posibilidades de ejecución de las resoluciones judiciales se refiere, así como por el hecho de que un proceso penal entablado contra no residentes es más complejo y origina mayores gastos.

21 Ciertamente, procede señalar que la armonización y la cooperación en materia civil y mercantil aportadas a escala comunitaria por el Convenio de Bruselas, de 27 de septiembre de 1968, relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, no abarcan la materia penal y que la ejecución de las resoluciones judiciales en materia penal entre el Reino de Bélgica y

la República Federal de Alemania no está regulada por un instrumento análogo. De ahí que exista 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.

22 Dicha situación justifica por tanto, objetivamente, una diferencia de trato entre infractores residentes y no residentes, ya que la obligación de pagar una cantidad en concepto de fianza, impuesta a estos últimos, sirve para impedir que 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.

23 Dicha diferencia de trato es conforme además a la letra b) del punto 2 de la resolución.

24 No obstante, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando un Reglamento comunitario no prevea una sanción específica en caso de infracción, sino que se remita a las disposiciones nacionales, los Estados miembros conservarán una facultad discrecional para establecer las sanciones, que deberán, en todo caso, tener no sólo un carácter efectivo y disuasivo, sino también proporcionado (sentencia de 2 de octubre de 1991, Vandevenne y otros, C-7/90, Rec. p. I-4371, apartado 11). Dichas sanciones deben ser, por tanto, adecuadas y necesarias para alcanzar el objetivo deseado, sin superar los límites de lo indispensable para conseguirlo (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de febrero de 1988, Drexl, 299/86, Rec. p. 1213, apartado 18).

25 Hay que recordar a este respecto que la normativa nacional aplicable en el litigio principal prevé, a cargo únicamente de los no residentes que opten por la posibilidad de que se siga el procedimiento penal ordinario, la consignación de una cantidad de 15.000 BFR en concepto de fianza para garantizar el pago de la multa y de las eventuales costas procesales. Esta suma, que es un 50 % superior a la que ha de pagarse en caso de que se opte por el pago inmediato que extingue la acción pública, se exige separadamente por cada infracción imputada al infractor. Sin

embargo, en caso de diversas infracciones comprobadas al mismo tiempo y mencionadas en el mismo acto, cada una de ellas no es objeto de un proceso penal distinto, puesto que todas ellas dan lugar a un proceso único contra el infractor. Así, una medida nacional como la controvertida en el litigio principal, que exige el pago de tales cantidades, so pena de paralización del vehículo de los infractores no residentes, resulta excesiva.

26 Por consiguiente, una normativa nacional como la controvertida en el procedimiento principal es manifiestamente desproporcionada, de manera que está prohibida por el artículo 6 del Tratado.

27 Habida cuenta de lo antedicho, no ha lugar a examinar si dicha normativa nacional es compatible con un principio del Derecho comunitario que corresponda al artículo 6 del Convenio de Derechos Humanos.

28 Por consiguiente, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 6 del Tratado se opone a una normativa nacional, adoptada para ejecutar los Reglamentos n^{os} 3820/85 y 3821/85 del Consejo, que impone únicamente a los no residentes que, en caso de infracción, opten, no por el pago inmediato de la suma prevista como sanción, sino por la posibilidad de que se siga contra ellos el proceso penal ordinario, la obligación de consignar una cantidad determinada por cada infracción, en concepto de fianza, más elevada que la prevista en caso de pago inmediato, so pena de paralización de su vehículo.

Costas

29 Los gastos efectuados por los Gobiernos belga, francés y sueco, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes en el litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen mediante resolución de 31 de enero de 1995, declara:

El artículo 6 del Tratado CE se opone a una normativa nacional, adoptada para ejecutar el Reglamento (CEE) nº 3820/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, y del Reglamento (CEE) nº 3821/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, que impone únicamente a los no residentes que opten, en caso de infracción, no por el pago inmediato de la suma prevista como sanción, sino por la posibilidad de que se siga contra ellos el proceso penal ordinario, la obligación de consignar una cantidad determinada por cada infracción, en concepto de fianza, más elevada que la prevista en caso de pago inmediato, so pena de paralización de su vehículo.

Mancini Murray Kakouris

Kapteyn Hirsch

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 23 de enero de 1997.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

G. F. Mancini