

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NFJ094682

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 21 de noviembre de 2024

Sala 6.^a

Asunto n.º C-61/23

SUMARIO:

Impuestos sobre consumos específicos. Impuesto especial sobre hidrocarburos. *Aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras. Principio de proporcionalidad.* El art. 9 bis de la Directiva 1999/62 dispone que 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 dicha Directiva, que tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de tales sanciones y que dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias. En este caso la única modulación de las multas prevista por este régimen es la correspondiente a la categoría a la que pertenece el vehículo de que se trate, que se establece sobre la base del número de sus 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. Así, en particular, el órgano jurisdiccional que conoce del asunto no puede tomar en consideración, al imponer la sanción, la distancia recorrida por el vehículo sin que el conductor haya pagado el importe del peaje exigido, puesto que el importe de la multa que sanciona el incumplimiento de la obligación de pago es a tanto alzado y no varía en función ni de los kilómetros recorridos sin autorización ni siquiera del hecho de que el infractor haya pagado previamente o no el importe de un peaje por un itinerario determinado. Por otra parte, se excluye cualquier modulación incluso si la distancia puede calcularse posteriormente. El régimen sancionador controvertido en el litigio principal no prevé ninguna posibilidad de individualización de la sanción por los órganos jurisdiccionales nacionales. En estas circunstancias, la imposición de una multa o de una sanción pecuniaria de un importe a tanto alzado por cualquier incumplimiento de determinadas obligaciones previstas por la ley, sin modulación del importe de dicha multa o de dicha sanción pecuniaria en función de la gravedad de la infracción, como prevé el régimen sancionador controvertido en el litigio principal, resulta desproporcionada a la luz de los objetivos perseguidos por la normativa de la Unión. El hecho de que, en el caso de autos, la normativa nacional controvertida en el litigio principal prevea la posibilidad de quedar exento de la responsabilidad administrativa de carácter penal mediante el pago de un «gravamen compensatorio» no puede modificar la conclusión de que tal normativa nacional es contraria al Derecho de la Unión. En efecto, este «gravamen compensatorio» se fija en un importe a tanto alzado, que asciende a 750 BGN cuando el vehículo es un vehículo pesado con una masa total máxima técnicamente autorizada superior a 12 toneladas, que tenga al menos cuatro ejes, y dicho importe tampoco parece ser modulable en función de la gravedad de la infracción, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente. El importe del «gravamen compensatorio» varía en función del tipo de vehículo, y sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, la normativa relativa al «gravamen compensatorio» confirmaría también el carácter desproporcionado del régimen sancionador controvertido. Así el Tribunal resuelve que el art. 9 bis de la Directiva 1999/62 debe interpretarse en el sentido de que la exigencia de proporcionalidad que contempla se opone a un régimen de sanciones que prevé la imposición de una multa o de una sanción pecuniaria de un importe a tanto alzado para todas las infracciones, con independencia de su naturaleza y su gravedad, de las normas relativas a la obligación de abonar anticipadamente el peaje correspondiente a la utilización de una infraestructura viaria, aun cuando dicho régimen permita quedar exento de la responsabilidad administrativa de carácter penal mediante el pago de un «gravamen compensatorio» por un importe a tanto alzado.

PRECEPTOS:

Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (Aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras), arts. 2, 7 a 7 duodécimos y 9 bis.

PONENTE:

Don A. Kumin.

En el asunto C-61/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Administrativen sad — Haskovo (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Haskovo, Bulgaria), mediante resolución de 31 de enero de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de febrero de 2023, en el procedimiento entre

Ekostroy EOOD

y

Agentsia Patna infrastruktura,

con intervención de:

Okrazhna prokuratura — Haskovo,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Presidente de la Sala Sexta, el Sr. A. Kumin (Ponente) y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Pikamäe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Ekostroy EOOD, por la Sra. A. P. Petrova, advokat;
- en nombre del Gobierno búlgaro, por las Sras. T. Mitova y S. Ruseva, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. P. Messina e I. Zaloguin, en calidad de agentes;

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. La petición de decisión prejudicial tiene 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, relativa a 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. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Ekostroy EOOD, empresa establecida en Bulgaria, y la Agentsia Patna infrastruktura (Agencia de Infraestructuras de Carreteras, Bulgaria) (en lo sucesivo, «API») en relación con una sanción pecuniaria que se impuso a Ekostroy por la utilización de un tramo de autopista sin haber abonado el importe de peaje exigido y, en su caso, con el pago de un gravamen viario compensatorio a tanto alzado.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

3. El considerando 1 de la Directiva 1999/62 enuncia:

«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».

4. El artículo 1, párrafo primero, de esta Directiva establece lo siguiente:

«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 dicha Directiva dispone:

«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;

[...]

d) “vehículo”: un vehículo de motor o conjunto de vehículos articulados, destinado o utilizado exclusivamente para el transporte de mercancías por carretera y con un peso máximo autorizado superior a 3,5 toneladas;

e) “vehículo” de la categoría “EURO 0”, “EURO I”, “EURO II”, “EURO III”, “EURO IV”, “EURO V”, “VEM”: un vehículo conforme a los límites de emisión establecidos en el anexo 0;

f) “tipo de vehículo”: la categoría en la que se incluye un vehículo según el número de ejes, las dimensiones o el peso, u otros elementos de clasificación de vehículos según el daño que causan a las carreteras, como el sistema de clasificación por daños a las carreteras [...];

[...]».

6. Los artículos 7 a 7 *duodecies* de la misma Directiva se refieren, en particular, a los principios y normas fundamentales relativos a la introducción o el mantenimiento de un sistema de peaje, las tasas, los cánones y la tarificación.

7. 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 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 búlgaro

Ley sobre Infracciones y Sanciones Administrativas

8. El artículo 2, apartado 1, de la zakon za administrativnite narushenia i nakazania (Ley sobre Infracciones y Sanciones Administrativas) (DV n.º 92, de 28 de noviembre de 1969), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «ZANN»), establece lo siguiente:

«Los actos que constituyan infracciones administrativas y las sanciones a las que estén sujetas se determinarán mediante ley o decreto.»

9. El artículo 13 de la ZANN establece:

«(1) En caso de infracción administrativa, podrán preverse e imponerse las siguientes sanciones administrativas:

[...]

b) la multa;

[...]».

10. Según el artículo 15, apartado 1, de la ZANN, la multa es una sanción que se traduce en el pago de una cantidad determinada de dinero.

11. El artículo 27 de la ZANN dispone lo siguiente:

«(1) La sanción administrativa se fijará con arreglo a las disposiciones de la presente Ley dentro de los límites de la sanción prevista en caso de comisión de la infracción.

(2) Al establecerse la sanción, se tendrá en cuenta la gravedad de la infracción, los motivos de su comisión y otras circunstancias atenuantes o agravantes, así como la situación económica del autor.

(3) Las circunstancias atenuantes supondrán la aplicación de una sanción más leve y las agravantes, de una sanción más grave.

(4) Salvo en los casos previstos en el artículo 15, apartado 2, las sanciones asociadas a las infracciones no podrán ser sustituidas por sanciones de carácter más leve.

(5) Tampoco está autorizada la determinación de la sanción por debajo del importe mínimo previsto de las sanciones que constituyen la multa y la privación temporal del derecho a ejercer una profesión o una actividad determinada salvo en los casos previstos por la ley.»

12. A tenor del artículo 28, apartado 1, de la ZANN:

«En caso de infracción administrativa de escasa entidad, la autoridad facultada para proceder a las sanciones no impondrá ninguna sanción al infractor, advirtiéndole por escrito de que, si, en el plazo de un año a partir de la fecha en que se producen los efectos de la amonestación, comete otra infracción administrativa de la misma naturaleza que constituya un caso insignificante, se le impondrá una sanción administrativa por esta otra infracción. La autoridad facultada para proceder a las sanciones aplicará, con la amonestación, el artículo 20, apartados 2 a 4, y el artículo 21.»

13. El artículo 83, apartados 1 y 2, de la ZANN establece:

«(1). En los casos previstos por ley, decreto, orden del Consejo de Ministros u orden municipal, podrá imponerse una sanción pecuniaria a las personas jurídicas y a los empresarios individuales que, en el desempeño de su actividad, hayan incumplido sus obligaciones frente al Estado o el ayuntamiento.

(2). Si el acto normativo correspondiente no dispone otra cosa, la sanción a la que se refiere el apartado anterior se impondrá con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley.»

14. El apartado 1 de las disposiciones complementarias de la ZANN contiene el siguiente pasaje:

«A los efectos de esta Ley:

1. El “acta electrónica” es una declaración electrónica en papel, magnética o de otro tipo, elaborada a través de un sistema administrativo e informático a partir de datos relativos a infracciones recibidas y procesadas por dispositivos o sistemas técnicos automatizados.

[...]

4. El “caso insignificante” es aquel en el que la infracción cometida por una persona física o el incumplimiento de una obligación por un empresario individual o por una persona jurídica ante el Estado o el ayuntamiento representa un menor grado de peligro social en comparación con los casos habituales de infracción o de incumplimiento del tipo de obligación de que se trate, habida cuenta de la inexistencia o carácter insignificante de los efectos perjudiciales o de otras circunstancias atenuantes.»

Ley de Carreteras

15. El artículo 10 de la zakon za patishtata (Ley de Carreteras) (DV n.º 26, de 29 de marzo de 2000), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «ZP»), establece:

«(1) Se establece un sistema mixto de gravamen de las diferentes categorías de vehículos de carretera, así como tasas calculadas en función del tiempo y tasas calculadas en función de la distancia recorrida a efectos de utilización de la red viaria de peaje:

1. una tasa de utilización en la red de carreteras de peaje — una viñeta para vehículos de carretera con arreglo al artículo 10a, apartado 7; el pago de la viñeta confiere a un solo vehículo de carretera el derecho a utilizar la red viaria de peaje durante un período determinado;

2. una tasa por la distancia recorrida — un peaje para los vehículos de carretera con arreglo al artículo 10b, apartado 3; el pago del peaje confiere a un solo vehículo de carretera el derecho a recorrer la distancia entre dos puntos de la carretera o del tramo de carretera de que se trate; la distancia recorrida se calcula sobre la base del total de los diversos tramos de peaje por los que circula el vehículo de carretera de que se trate y las tasas que deben abonarse se determinan sobre la base del total de tasas calculadas para los tramos de peaje de que se trate; la tasa por distancia recorrida se determinará en función de las características técnicas de la carretera o del tramo de carretera, de la distancia recorrida, de la categoría del vehículo de carretera, del número de ejes y de sus características ecológicas y se determinará para cada carretera o cada tramo de carretera considerado aisladamente.

(2) En caso de que en la red de carreteras de peaje se detecte la circulación de un vehículo de carretera por el que no se haya abonado la tasa correspondiente contemplada en el apartado 1, el conductor de dicho vehículo, el propietario o un tercero podrán abonar un gravamen compensatorio y, en este caso, quedarán exentos de la responsabilidad administrativa de carácter penal. En este caso, también están exentas de responsabilidad administrativa de carácter penal todas las demás personas que puedan soportar tal responsabilidad en relación con dicho vehículo de carretera.

[...]

(6) El importe de las tasas contempladas en los apartados 1, 2, 4 y 5, así como en el artículo 10b, apartado 5, se determinará mediante una tarifa adoptada por el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Desarrollo Regional y de Obras Públicas. Las condiciones y el procedimiento de recaudación de las tasas contempladas en los apartados 4 y 5 se determinarán mediante orden adoptada por el Consejo de Ministros, a propuesta del ministro de Desarrollo Regional y de Obras Públicas. [...]

(7) Las condiciones, el procedimiento y las normas para el establecimiento y funcionamiento de un sistema mixto de gravamen de las diversas categorías de vehículos de carretera, calculado en función de la duración y de la distancia recorrida, se determinarán mediante orden del Consejo de Ministros, de conformidad con los requisitos de las Directivas [1999/62] y de la Directiva 2004/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la interoperabilidad de los sistemas de telepeaje de las carreteras de la Comunidad [(DO 2004, L 166, p. 124)]. La orden determinará asimismo las condiciones y el procedimiento de recaudación de las tasas a que se refieren los apartados 1 y 2 y el artículo 10b, apartado 5.

[...]»

16. El artículo 10b de la ZP dispone:

«(1) Los peajes se fijarán en función de las características técnicas de la carretera o del tramo de carretera, de la distancia recorrida, de la categoría de vehículo de carretera, del número de ejes y de sus características ecológicas y se determinarán para cada carretera o tramo de carretera.

(2) El control del vehículo de carretera a la entrada y salida de la red viaria de peaje, la contabilización de la distancia que haya recorrido, así como el pago del peaje, se efectuarán a través del sistema electrónico de peajes. [...]

(3) Abonará el peaje el propietario o usuario del vehículo de carretera por todos los vehículos de carretera con una masa total máxima técnicamente autorizada de más de 3,5 toneladas distintas de las mencionadas en el artículo 10a, apartado 9, y el pago de dicho peaje conferirá al vehículo de carretera por el que se haya abonado el derecho de recorrer una distancia determinada entre dos puntos.

(4) El importe del peaje debido se determinará sobre la base de los datos de peaje efectivamente obtenidos, certificados según las modalidades previstas en la orden a que se refiere el artículo 10, apartado 7, o mediante la compra de la tarjeta de circulación única que confiere al usuario de la carretera el derecho a recorrer la distancia que haya anunciado previamente en una carretera determinada, tarjeta que solo será válida para el vehículo de carretera cuyo número de matriculación haya sido debidamente declarado por el propietario o el usuario del vehículo. La orden a que se refiere el artículo 10, apartado 7, determinará asimismo las modalidades de cálculo y de pago del peaje adeudado.

(4a) La responsabilidad de los datos declarados de manera incorrecta en la tarjeta de circulación incumbe al propietario o al usuario. En caso de datos declarados incorrectamente en relación con el número de matrícula del vehículo de carretera, incluido el Estado en el que esté matriculado, o el período de validez de la tarjeta de circulación, se considerará que no se ha pagado el peaje del vehículo de carretera.

(5) En caso de que resulte imposible determinar la distancia realmente recorrida por razones ajenas a una disfunción técnica del sistema electrónico de peajes mantenido por [la API], se considerará que el vehículo de carretera de que se trate ha recorrido una distancia equivalente al tramo más largo entre dos puntos de la red de

carreteras de peaje, que se determinará en función de la carretera más directa a lo largo de la red de carreteras de peaje, en cuyo caso el propietario o usuario pagará una tasa máxima, determinada con arreglo a la tarifa mencionada en el artículo 10, apartado 6.

[...]»

17. El apartado 1 de las disposiciones complementarias de la ZP contiene el siguiente pasaje:

«Punto 31: una “red viaria de peaje” es un sistema de carreteras y tramos cuyo acceso está supeditado a la percepción de una viñeta o de un peaje, sistema que ha sido determinado por el Consejo de Ministros con arreglo al artículo 10, apartado 3.

[...]

Punto 35: un “segmento de peaje” es una parte específica de carretera o de tramo de carretera de la red viaria de peaje, individualizado mediante un número de identificación y la ordenación del tráfico, cuyo acceso estará supeditado a un peaje en función de la longitud del segmento de peaje y de la tasa determinada en la tarifa mencionada en el artículo 10, apartado 6, para la carretera o, en su caso, el tramo de carretera.»

Ley de Circulación

18. El artículo 102, apartado 2, de la zakon za dvizhenieto za patishtata (Ley de Circulación) (DV n.º 20, de 5 de marzo de 1999), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «ZDP»), establece:

«El propietario no podrá permitir la circulación de un vehículo por una carretera que forme parte de la red viaria de peaje si, respecto de dicho vehículo, no se han cumplido las obligaciones relativas a la determinación del importe y al pago de la tasa correspondiente con arreglo al artículo 10, apartado 1, de la [ZP] en función de la categoría del vehículo. Si un usuario del vehículo aparece mencionado en el certificado de matriculación, corresponde a este cumplir la obligación.»

19. El artículo 167a de la ZDP establece:

«(1) la [API] controlará el pago de la tasa prevista en el artículo 10, apartado 1, de la [ZP] a través del sistema electrónico de peajes.

[...]

(3) El sistema electrónico de peajes a que se refiere el artículo 10, apartado 1, de la [ZP] generará informes sobre cada infracción constatada con arreglo al artículo 179, apartados 3-3c, a los que se adjuntarán automáticamente imágenes estáticas en forma de fotografías o imágenes en movimiento [en forma de] grabaciones de vídeo. Los informes, junto con las imágenes estáticas en forma de fotografías o las imágenes en movimiento [en forma de] grabaciones de vídeo adjuntas, constituyen elementos de prueba de las circunstancias que se reflejan en ellos en lo que se refiere al vehículo de carretera, la matrícula, la fecha, la hora y el lugar de circulación en un tramo de carretera perteneciente a la red viaria de peaje, así como la localización del dispositivo técnico que forma parte del sistema.

[...]»

20. El artículo 179 de la ZDP enuncia, en sus apartados 3-3b:

«(3) El conductor de un vehículo de carretera que circule por una carretera incluida en la red viaria de peaje sin haber abonado la tasa debida con arreglo al artículo 10, apartado 1, punto 1, de la [ZP] por dicho vehículo será sancionado con una multa de 300 [levas búlgaras (BGN)].

(3a) El conductor de un vehículo de carretera de la categoría a que se refiere el artículo 10b, apartado 3, de la [ZP] que circule por una carretera incluida en la red viaria de peaje sin que se hayan cumplido las correspondientes obligaciones respecto de dicho vehículo en relación con la determinación de la distancia recorrida, conforme a los requisitos de la [ZP], en el tramo de carretera incluido en la red viaria de peaje que haya comenzado a utilizar, o que no haya adquirido una tarjeta de circulación de esa red, será sancionado, según la categoría de vehículo de carretera, con una multa de 1 800 BGN.

(3b) El propietario de un vehículo de carretera de la categoría contemplada en el artículo 10b, apartado 3, de la [ZP] por el que no se haya pagado la tasa adeudada en virtud del artículo 10, apartado 1, punto 2, de dicha Ley, en su totalidad o en parte, incluso debido a la declaración inexacta de los datos a que se refiere el artículo 10b, apartado 1, de la misma Ley, será sancionado con una multa de 2 500 BGN. Si se hubiera registrado un usuario del vehículo de carretera, se le impondrá a él la multa. Si el propietario o el usuario registrado es una persona jurídica, se impondrá a esta una sanción pecuniaria de 2 500 BGN.»

21. El artículo 187a, apartados 1 y 2, de la ZDP establece:

«(1) Cuando se compruebe la existencia de infracciones contempladas en el artículo 179, apartados 3-3b, a falta de infractor, se considerará que el vehículo de carretera ha sido conducido por su propietario o por el usuario cuando en el certificado de matriculación del vehículo figure un usuario del vehículo, a menos que se acredite que el vehículo de carretera era conducido por un tercero.

(2) Si el propietario del vehículo de carretera es una persona jurídica o un empresario individual, el propietario que haya autorizado la circulación del vehículo de carretera, sin haber cumplido las obligaciones relativas a la determinación del importe y al pago de la tasa correspondiente con arreglo al artículo 10, apartado 1, de la [ZP], será objeto de una sanción pecuniaria que se determinará del siguiente modo:

1. en virtud del artículo 179, apartado 3, un importe de 300 BGN;
2. en virtud del artículo 179, apartado 3a, un importe de 1 800 BGN;
3. en virtud del artículo 179, apartado 3b, un importe de 2 500 BGN.»

22. En virtud del artículo 189h de la ZDP, las infracciones de esta Ley no se rigen por los artículos 28 y 58d de la ZANN.

Tarifa de tasas por el acceso a la red de carreteras de la República y por su utilización

23. El artículo 27 de la Tarifa de tasas por el acceso a la red de carreteras de la República y por su utilización, adoptada mediante el decreto del Consejo de Ministros n.º 370, de 20 de diciembre de 2019 (DV n.º 101, de 27 de diciembre de 2019), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Tarifa de tasas»), fija el importe del peaje por la distancia recorrida a cuyo pago está sujeta la utilización por los vehículos de carretera de la infraestructura viaria de pago. Por lo que respecta a las autopistas, esta tasa asciende a 0,08 BGN/km para un vehículo pesado de la categoría EURO III, con una masa técnicamente autorizada superior a 12 toneladas y con dos o tres ejes, y a 0,16 BGN/km para un vehículo pesado de esa categoría, pero con cuatro ejes o más.

24. El artículo 28, apartado 1, de la Tarifa de tasas establece que, cuando la circulación de un vehículo de carretera se registre en la red viaria de peaje, pero no se haya abonado, en virtud del artículo 10b, apartado 3, de la ZP, la tasa correspondiente a que se refiere el artículo 10, apartado 1, punto 2, de la ZP, el gravamen compensatorio que deberá pagar el conductor del vehículo de carretera matriculado en Bulgaria, su propietario o un tercero ascenderá a 750 BGN en el caso de que el vehículo sea un vehículo pesado con una masa total máxima técnicamente autorizada superior a 12 toneladas y tenga cuatro ejes o más.

25. Según el artículo 29, apartado 1, de la Tarifa de tasas, en caso de que no sea posible determinar la distancia realmente recorrida por razones ajenas a una disfunción técnica del sistema electrónico de peajes, se considerará que el vehículo de carretera matriculado en Bulgaria ha recorrido una distancia correspondiente al tramo más largo entre dos puntos de la red de carreteras de peaje, determinado en función de la carretera más directa a lo largo de la red viaria de peaje, en cuyo caso el propietario o usuario pagará una tasa máxima de 167 BGN cuando el vehículo sea un vehículo pesado de la categoría EURO III con una masa total máxima técnicamente autorizada superior a 12 toneladas y tenga cuatro ejes o más.

Litigio principal y cuestión prejudicial

26. El 18 de enero de 2022, se detectó la circulación de un vehículo pesado, de una masa total máxima técnicamente autorizada de 44 toneladas, incluido en la categoría EURO III, con cinco ejes, y perteneciente a Ekostroy, en una autopista que forma parte a la red viaria de peaje de Bulgaria. De conformidad con el artículo 27 de la Tarifa de tasas, el importe de la tasa para un vehículo de este tipo es de 0,16 BGN/km.

27. Tras señalar que las características técnicas reales del vehículo controlado no se correspondían con las que Ekostroy había indicado el mismo día en su declaración de peajes, a saber, un vehículo dotado únicamente de

dos ejes, para el que la tasa prevista era de 0,08 BGN/km, la API constató una infracción del artículo 102, apartado 2, de la ZDP.

28. Mediante un acta electrónica, la API impuso a Ekostroy una sanción pecuniaria de 2 500 BGN sobre la base del artículo 187a, apartado 2, punto 3, de la ZDP, en relación con el artículo 179, apartado 3b, de dicha Ley. Asimismo, la API le reclamó el pago de una tasa viaria por importe de 167 BGN de conformidad con el artículo 10b, apartado 5, de la ZP, debido a la imposibilidad de determinar la distancia realmente recorrida por el vehículo. No obstante, esta misma acta indicaba que, en virtud del artículo 10, apartado 2, de la ZP, Ekostroy podía quedar exenta de la sanción pecuniaria y de la tasa viaria a cambio del pago, en un plazo de catorce días contados a partir de la recepción del acta electrónica, de un gravamen viario compensatorio por carretera de 750 BGN.

29. Ekostroy impugnó el acta electrónica ante el Rayonen sad — Svilengrad (Tribunal de Primera Instancia de Svilengrad, Bulgaria). Mediante sentencia de 12 de julio de 2022, dicho órgano jurisdiccional confirmó la decisión de la API y desestimó el recurso.

30. Ekostroy interpuso recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Administrativen sad — Haskovo (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Haskovo, Bulgaria), el órgano jurisdiccional remitente.

31. Dicho órgano jurisdiccional alberga dudas sobre si las sanciones previstas en el artículo 179, apartados 3-3b, de la ZDP, impuestas en caso de incumplimiento de las obligaciones contempladas en los actos legislativos que transponen el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, a saber, una multa si el infractor es una persona física y una sanción pecuniaria si el infractor es una persona jurídica, cumplen los requisitos establecidos en esta última disposición. En efecto, esta multa y el gravamen compensatorio cuyo pago evita al infractor la responsabilidad administrativa de carácter penal también son a tanto alzado.

32. El órgano jurisdiccional remitente precisa a este respecto que no está facultado para modificar, en función de la naturaleza o de la gravedad de la infracción, los importes de las sanciones previstas en el artículo 179, apartados 3-3b, de la ZDP. Indica que el artículo 189h de dicha Ley le prohíbe establecer una sanción más leve o considerar que un hecho constituye un caso insignificante a la luz de la normativa legal, aun cuando se esté ante ese supuesto.

33. Por lo tanto, el órgano jurisdiccional remitente no se considera en condiciones de proceder a una evaluación de la proporcionalidad de estas sanciones ni de tomar en consideración los diferentes elementos característicos de cada caso concreto, como la cuestión de si la tasa adeudada no se ha pagado total o parcialmente, qué distancia se ha recorrido sin que se haya abonado la tasa o si la infracción se cometió intencionadamente o por negligencia.

34. No obstante, dicho órgano jurisdiccional señala que el régimen sancionador controvertido en el litigio principal presenta diferencias con respecto al controvertido en el asunto que dio lugar a la sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229). En efecto, en primer lugar, la normativa aplicable en ese asunto no implicaba la posibilidad de eludir la imposición de una sanción mediante el pago de un «gravamen compensatorio» por un importe determinado en una tarifa correspondiente. En segundo lugar, la normativa búlgara controvertida en el litigio principal establece que, con independencia de la imposición de sanciones, la persona física o jurídica de que se trate debe abonar el importe impagado del peaje correspondiente a la utilización de la red viaria. Este se establece, en caso de imposibilidad de determinar la distancia realmente recorrida, según un importe máximo a tanto alzado de la tarifa prevista en el artículo 10, apartado 6, de la ZP, teniendo en cuenta que, en virtud del artículo 10b, apartado 5, de la misma Ley, se considera que el vehículo de carretera de que se trate ha recorrido una distancia correspondiente al tramo más largo entre dos puntos de la red viaria de peaje que se determinará en función de la carretera más directa a lo largo de la red viaria de peaje.

35. En este contexto, el Administrativen sad — Haskovo (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Haskovo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 9 *bis* de la Directiva [1999/62] en el sentido de que la exigencia de proporcionalidad, prevista en dicho artículo, de las sanciones por infracción de las disposiciones nacionales adoptadas en transposición de dicha Directiva se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que dispone que se imponga una multa a tanto alzado por la infracción de las disposiciones relativas a la obligación de determinación previa del importe del peaje y de pago de este por la utilización de la infraestructura viaria, con independencia de la naturaleza y de la gravedad de la infracción, al tiempo que prevé la posibilidad de eximirse de la responsabilidad administrativa de carácter penal mediante el pago de un “gravamen compensatorio”?»

Sobre la cuestión prejudicial

36. Mediante su única 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 que contempla se opone a un régimen de sanciones que prevé la imposición de una multa o de una sanción pecuniaria de un importe a tanto alzado para todas las infracciones, con independencia de su naturaleza y gravedad, de las normas relativas a la obligación de pagar anticipadamente el peaje correspondiente a la utilización de una infraestructura viaria, con la posibilidad de quedar exento de tales sanciones mediante el pago de un «gravamen compensatorio» por un importe a tanto alzado.

37. El artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 dispone que 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 dicha Directiva, que tomarán todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de tales sanciones y que dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.

38. En el caso de autos, el órgano jurisdiccional remitente se limita a preguntar al Tribunal de Justicia sobre el alcance del principio de proporcionalidad de las sanciones contemplado en dicha disposición.

39. A este respecto, para que se aplique el principio de proporcionalidad en el contexto de la Directiva 1999/62, los Estados miembros están obligados a adoptar los actos jurídicos necesarios de acuerdo con su Derecho interno, ya que el artículo 9 *bis* de esta Directiva establece una obligación que, por su propia naturaleza, requiere la adopción de un acto de los Estados miembros, que disponen de un amplio margen de apreciación en la transposición de esta obligación (sentencia de 4 de octubre de 2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, apartado 51).

40. Sin embargo, la referida Directiva no contiene normas más precisas en lo que respecta al establecimiento de dichas sanciones nacionales y no establece, en particular, ningún criterio explícito para apreciar el carácter proporcionado de tales sanciones (sentencia de 4 de octubre de 2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, apartado 52 y jurisprudencia citada).

41. Según reiterada jurisprudencia, en caso de no existir una armonización de la normativa de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables por el incumplimiento de las condiciones previstas en un régimen establecido por dicha normativa, los Estados miembros son competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas. No obstante, están obligados a ejercer esta competencia respetando el Derecho de la Unión y sus principios generales (sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép, C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229, apartado 39 y jurisprudencia citada).

42. El principio de proporcionalidad forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión que debe respetar una normativa nacional que esté incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o que lo aplique, también en caso de que no exista una armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables (sentencia de 4 de mayo de 2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, apartado 49 y jurisprudencia citada).

43. De este modo, las medidas sancionadoras permitidas por la normativa nacional pertinente 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 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép, C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229, apartado 40 y jurisprudencia citada). En particular, la gravedad de la sanción impuesta debe adecuarse a la gravedad de la infracción que pretende castigar (sentencia de 4 de mayo de 2023, Agenția Națională de Integritate, C-40/21, EU:C:2023:367, apartado 51 y jurisprudencia citada).

44. En lo que se refiere a los objetivos perseguidos por la Directiva 1999/62, del considerando 1 de esta Directiva se desprende que estos 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.

45. 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 en particular un efecto realmente disuasorio

y respetando al mismo tiempo el principio general de proporcionalidad (sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép, C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229, apartado 42 y jurisprudencia citada).

46. Por otra parte, 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 (sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép, C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229, apartado 43 y jurisprudencia citada).

47. Por lo tanto, este principio no solo exige que la sanción impuesta refleje la gravedad de la infracción, sino también que, al determinar la sanción y al fijar el importe de la multa, se tengan en cuenta las circunstancias individuales de cada caso concreto (sentencia de 4 de octubre de 2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, apartado 45).

48. En el presente caso, el artículo 179, apartados 3-3b, de la ZDP establece, en caso de infracción de varias disposiciones materiales de dicha Ley, multas y sanciones pecuniarias que ascienden a un importe a tanto alzado, respectivamente, de 300 BGN, de 1 800 BGN o de 2 500 BGN.

49. Además, como indica el órgano jurisdiccional remitente, la ZDP no autoriza al tribunal que conoce del asunto a modificar las multas o las sanciones pecuniarias impuestas ni, en particular, a reducir los importes a tanto alzado en función de la naturaleza o de la gravedad de la infracción cometida. Concretamente, el régimen sancionador controvertido en el litigio principal no permite tener en cuenta el grado de intencionalidad o de negligencia de la falta cometida y excluye, en particular, como se desprende del artículo 189h de la ZDP, la aplicación de circunstancias atenuantes en principio prevista por la ZANN.

50. Por lo tanto, la única modulación de las multas prevista por este régimen es la correspondiente a la categoría a la que pertenece el vehículo de que se trate, que se establece sobre la base del número de sus 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. Así, en particular, el órgano jurisdiccional que conoce del asunto no puede tomar en consideración, al imponer la sanción, la distancia recorrida por el vehículo sin que el conductor haya pagado el importe del peaje exigido, puesto que el importe de la multa que sanciona el incumplimiento de la obligación de pago es a tanto alzado y no varía en función ni de los kilómetros recorridos sin autorización ni siquiera del hecho de que el infractor haya pagado previamente o no el importe de un peaje por un itinerario determinado. Por otra parte, se excluye cualquier modulación incluso si la distancia puede calcularse posteriormente.

51. Además, cabe recordar que, conforme a las exigencias de la Directiva 1999/62, que figuran, en particular, en sus artículos 7 a 7 *duodécies*, el sistema de peaje viario controvertido en el litigio principal fue concebido de manera que la participación de los usuarios en el mantenimiento de la infraestructura sea proporcional a la utilización que hacen de ella y tenga en cuenta la clase de emisión en la que está comprendido el vehículo utilizado. Pues bien, la imposibilidad de modular las multas o las sanciones pecuniarias en función de la gravedad de la infracción cometida puede contravenir este principio de participación.

52. Así pues, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, el régimen sancionador controvertido en el litigio principal no prevé ninguna posibilidad de individualización de la sanción por los órganos jurisdiccionales nacionales.

53. En estas circunstancias, la imposición de una multa o de una sanción pecuniaria de un importe a tanto alzado por cualquier incumplimiento de determinadas obligaciones previstas por la ley, sin modulación del importe de dicha multa o de dicha sanción pecuniaria en función de la gravedad de la infracción, como prevé el régimen sancionador controvertido en el litigio principal, resulta desproporcionada a la luz de los objetivos perseguidos por la normativa de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép, C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229, apartado 49 y jurisprudencia citada).

54. El hecho de que, en el caso de autos, la normativa nacional controvertida en el litigio principal prevea la posibilidad de quedar exento de la responsabilidad administrativa de carácter penal mediante el pago de un «gravamen compensatorio» no puede modificar la conclusión de que tal normativa nacional es contraria al Derecho de la Unión.

55. En efecto, este «gravamen compensatorio» se fija en un importe a tanto alzado, que asciende a 750 BGN cuando el vehículo es un vehículo pesado con una masa total máxima técnicamente autorizada superior a 12 toneladas, que tenga al menos cuatro ejes, y dicho importe tampoco parece ser modulable en función de la gravedad de la infracción, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

56. Además, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia parece desprenderse que el importe del «gravamen compensatorio» varía en función del tipo de vehículo. En tal caso, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, la normativa relativa al «gravamen compensatorio» confirmaría también el carácter desproporcionado del régimen sancionador controvertido en el litigio principal a la luz de los objetivos perseguidos por la normativa de la Unión mencionados en el apartado 44 de la presente sentencia.

57. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial que el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 debe interpretarse en el sentido de que la exigencia de proporcionalidad que contempla se opone a un régimen de sanciones que prevé la imposición de una multa o de una sanción pecuniaria de un importe a tanto alzado para todas las infracciones, con independencia de su naturaleza y su gravedad, de las normas relativas a la obligación de abonar anticipadamente el peaje correspondiente a la utilización de una infraestructura viaria, aun cuando dicho régimen permita quedar exento de la responsabilidad administrativa de carácter penal mediante el pago de un «gravamen compensatorio» por un importe a tanto alzado.

Costas

58. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, 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 Sexta) declara:

El artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a 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 que contempla se opone a un régimen de sanciones que prevé la imposición de una multa o de una sanción pecuniaria de un importe a tanto alzado para todas las infracciones, con independencia de su naturaleza y su gravedad, de las normas relativas a la obligación de abonar anticipadamente el peaje correspondiente a la utilización de una infraestructura viaria, aun cuando dicho régimen permita quedar exento de la responsabilidad administrativa de carácter penal mediante el pago de un «gravamen compensatorio» por un importe a tanto alzado.

Firmas

*. Lengua de procedimiento: búlgaro.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.