Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
MICHAL BOBEK
presentadas el 26 de junio de 2018 [1]

Asunto C-384/17

Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N
contra
Budapest Rendőrfőkapitánya

[(Petición de decisión prejudicial planteada por el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely, Hungría)]

«Procedimiento prejudicial — Transporte por carretera — Aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras —Directiva 1999/62 — Artículo 9 *bis* — Requisito de proporcionalidad — Interpretación conforme — Efecto directo — Consecuencias para los órganos jurisdiccionales y autoridades administrativas nacionales — Facultad de imponer una sanción más leve mientras el legislador aún no haya actuado»

I. Introducción

1. Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N (en lo sucesivo, «demandante») es una empresa de transporte de mercancías que opera con vehículos pesados. En octubre de 2015, el conductor de uno de sus vehículos no pagó el peaje correspondiente antes de que dicho vehículo entrara en una carretera de peaje. Se impuso una multa a la demandante en su condición de explotadora del vehículo. La demandante impugnó el importe de la multa ante los órganos jurisdiccionales húngaros. Alega que la multa es desproporcionada y que la normativa nacional en cuestión es incompatible con el Derecho de la Unión.

2. En la sentencia emitida en Euro-Team y Spirál-Gép, [2] el Tribunal de Justicia ya consideró que el régimen de sanciones establecido por la normativa húngara no se ajustaba al requisito de proporcionalidad previsto en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62/CE, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras. [3] El análisis y las conclusiones del Tribunal de Justicia en dicha sentencia eran de carácter general, en el sentido de que acarrearon la declaración de la incompatibilidad de un régimen de sanciones (como el controvertido en el litigio principal) con el requisito de proporcionalidad.

3. En el presente asunto, otro órgano jurisdiccional húngaro distinto pide al Tribunal de Justicia orientaciones más específicas: ¿cuáles son las consecuencias concretas de tal incompatibilidad? ¿Sobre quién recae la carga de garantizar la proporcionalidad de las sanciones que se exige, y cómo? En particular, ¿cómo debe responderse a estas cuestiones en relación con un período transitorio previo a que el legislador nacional establezca un nuevo marco normativo? A tal fin, se pregunta al Tribunal de

1 Lengua original: inglés.

2 Sentencia de 22 de marzo de 2017 (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229).

3 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999 (DO 1999, L 187, p. 42).

Justicia si el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 tiene efecto directo y si el Derecho nacional debe interpretarse con arreglo a dicha disposición. Además, el órgano jurisdiccional remitente plantea una cuestión conexa: a qué autoridad, judicial o administrativa, corresponde una obligación de este tipo, y cómo debe cumplirse exactamente.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 1999/62

4. El considerando 14 de la Directiva 1999/62 reza: «Considerando que es necesario que los peajes y tasas no sean discriminatorios, no impliquen formalidades excesivas y no creen obstáculos en las fronteras interiores; que es preciso, por tanto, adoptar las medidas adecuadas para permitir el pago de peajes y tasas en cualquier momento y con los diversos medios de pago».

5. El considerando 15 tiene el siguiente tenor: «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».

6. El considerando 21 afirma: «Considerando que, de conformidad con el principio de proporcionalidad, la presente Directiva se limita a lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 5 del Tratado».

7. El artículo 2, letra b), define «peaje» como «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».

8. El artículo 2, letra c), define «tasa» como el «pago de un importe determinado que dé derecho a un vehículo a utilizar las infraestructuras a que se refiere el artículo 7, apartado 1, durante un período de tiempo determinado».

9. El capítulo III está dedicado a los peajes y tasas de usuarios.

10. El artículo 7, apartado 1, dispone lo siguiente: «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».

11. Conforme al artículo 7 *bis*, apartado 1, «las tasas de usuarios serán proporcionales a la duración del uso de la infraestructura, sin superar los valores establecidos en el anexo II, y tendrán validez diaria, semanal, mensual o anual […]».

12. El artículo 9 *bis* de la misma Directiva dispone lo siguiente: «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».

B. Derecho húngaro

1. Ley sobre el tráfico por carretera

13. 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:

«Podrá imponerse el pago de una multa a quienes infrinjan lo dispuesto en la presente Ley, así como en la normativa especial y en los actos de Derecho comunitario, en relación:

[…]

m) con el peaje proporcional al recorrido realizado, exigible por la utilización de tramos viarios de peaje.

[…]»

14. 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, con el vehículo que explote o utilice:

[…]

h) se cumplan las disposiciones previstas en la normativa específica sobre el pago de un peaje proporcional al recorrido realizado, exigible por la utilización de tramos viarios 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.»

2. Ley relativa a los peajes de las carreteras

15. 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 este cumpla lo dispuesto en el apartado 1.»

16. El artículo 14 de la Ley relativa a los peajes de las carreteras establece lo siguiente:

«Se considerará que no existe autorización de tránsito […] 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.»

17. El artículo 15 de esta misma 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.

[…]»

3. Decreto del Gobierno n.º 410/2007

18. 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 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 Reglamento.»

19. 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.

[…]»

20. El anexo 9 de este Decreto contiene la siguiente tabla:

A	B		
	B1	B2	B3
1. Infracciones contempladas en la Ley n.º LXVII de 2013,	Cuantía de la multa en función de la categoría del vehículo		
	J2	J3	J4
2. Artículo 14, letra a), de la Ley n.º LXVII de 2013	140 000	150 000	165 000
3. Artículo 14, letra b), de la Ley n.º LXVII de 2013	80 000	90 000	110 000
4. Artículo 14, letra c), de la Ley n.º LXVII de 2013	140 000	150 000	165 000

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

21. A las 19.34 del día 29 de octubre de 2015, el vehículo pesado de transporte de mercancías de categoría J4 explotado por la demandante circulaba por el punto kilométrico 3,670 del tramo de peaje de la carretera 14 (en dirección hacia el punto de partida de la carretera). El vehículo entró en el tramo de peaje de la carretera sin haber abonado previamente el peaje en función de la distancia recorrida.

22. Dieciocho minutos más tarde, por iniciativa propia, el conductor compró un billete de ruta para la totalidad del trayecto previsto en la carretera de peaje. Dicho billete, cuyo coste era de 19 573 HUF, cubría el primer tramo del trayecto ya recorrido y la parte pendiente de recorrer.

23. El 15 de enero de 2016, el Vas Megye Rendőrfőkapitánya (Comisario principal de policía de la provincia de Vas, Hungría), como autoridad administrativa competente en primer grado, constató que, en la fecha del control, en el lugar y en el sentido indicados anteriormente, el vehículo explotado por Link Logistik circulaba sin pagar el peaje, infringiendo así el artículo 14, letra a), de la Ley húngara

relativa a los peajes de las carreteras. Por este motivo, impuso a Link Logistik una multa administrativa de 165 000 HUF, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 21 a 21 B de la Ley sobre el tráfico por carretera, modificada en varias ocasiones, y en los artículos 1, apartado 1, y 8 A del Decreto n.º 410/2007.

24. La autoridad administrativa de apelación, el Budapest Rendőrfőkapitánya (Comisario principal de policía de Budapest, Hungría) confirmó la resolución de primer grado. Señaló que la normativa nacional aplicable no atribuye a la autoridad competente facultades discrecionales o de apreciación equitativa en relación con la cuantía de la multa. El Comisario principal de policía de Budapest afirmó que la legislación nacional solo permite tomar en consideración las circunstancias admitidas normativamente, entre las que no figuran las circunstancias concretas invocadas por Link Logistik, sobre todo la adquisición del billete de ruta *a posteriori*, habiendo transcurrido un espacio corto de tiempo, y la existencia de eventuales obstáculos a la adquisición del billete de ruta previamente a la utilización del tramo de peaje.

25. La demandante impugnó la resolución del Comisario principal de policía (en lo sucesivo, «demandada») ante el órgano jurisdiccional remitente. En su recurso, la demandante alegó que la normativa húngara no es conforme con el Derecho de la Unión. Consideró excesivo el importe de la multa aduciendo que era de igual cuantía que la impuesta a quienes no adquieren en absoluto el billete de ruta.

26. En tales circunstancias, el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely, Hungría) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Constituye el requisito de proporcionalidad establecido por el artículo 9 *bis* de la Directiva [1999/62] e interpretado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 22 de marzo de 2017, dictada en los asuntos acumulados C-497/15 y C-498/15, Euro-Team y Spirál-Gép (EU:C:2017:229), una disposición de la Directiva directamente aplicable?

2) En caso de que el requisito de proporcionalidad establecido por el artículo 9 *bis* de la Directiva [1999/62] e interpretado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia de 22 de marzo de 2017, dictada en los asuntos acumulados C-497/15 y C-498/15, Euro-Team y Spirál-Gép (EU:C:2017:229), no constituya una disposición de la Directiva directamente aplicable:

¿la interpretación del Derecho nacional conforme con el Derecho de la Unión permite y exige que el tribunal y la autoridad administrativa nacionales completen —a falta de actuación legislativa en el ámbito nacional— la normativa húngara pertinente en el presente asunto con los criterios materiales del requisito de proporcionalidad establecidos en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 22 de marzo de 2017, dictada en los asuntos acumulados C-497/15 y C-498/15, Euro-Team y Spirál-Gép (EU:C:2017:229)?»

27. Han presentado observaciones escritas el Gobierno húngaro y la Comisión Europea.

IV. Apreciación

28. Las presentes conclusiones se estructuran de la siguiente manera. Comenzaré examinando las razones por las que en el Derecho de la Unión las sanciones deben ser proporcionadas, con carácter general o, más específicamente, en virtud del artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 (A). En segundo lugar, proporcionaré al tribunal remitente una respuesta a las dos preguntas explícitas relativas a si el requisito de proporcionalidad enunciado en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 tiene un efecto directo o puede dar lugar a la exigencia de interpretación conforme (B). Por último, abordaré el problema que menciona el órgano jurisdiccional remitente en su segunda cuestión prejudicial, que

atañe a las implicaciones institucionales y de procedimiento de la respuesta que se dé: ¿a quién —tribunales nacionales o autoridades administrativas— corresponde garantizar el cumplimiento de los requisitos que dimanan del Derecho de la Unión a falta de actuación legislativa en el ámbito nacional, y cómo? (C).

A. Por qué las sanciones deben ser proporcionadas

29. En los últimos años, se han presentado [4] diversos asuntos al Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de diversos aspectos del régimen húngaro de sanciones con el requisito de proporcionalidad que establecen la Directiva 1999/62 o el Reglamento (CE) n.º 561/2006. [5]

30. En virtud del artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de dicha Directiva. Estas sanciones deberán ser efectivas, *proporcionadas* y disuasorias.

31. Esta disposición ha sido interpretada recientemente por el Tribunal de Justicia en la sentencia Euro-Team y Spirál-Gép. [6] En esa sentencia se acumulaban dos asuntos con elementos de hecho similares: los demandantes, en ambos casos, se habían pasado la salida correcta para abandonar la autopista, en uno, por un error del sistema de navegación del vehículo; en el otro, por un descuido. Se les impuso una multa por la utilización de un tramo de autopista sin haber pagado de antemano el importe del peaje correspondiente a dicha sección. La cuantía de las multas fue, respectivamente, 500 y 87 veces superior al del billete del peaje. En los citados casos, las autoridades no tuvieron en cuenta la situación individual y particular del operador del vehículo ni investigaron si la infracción podía o no atribuirse en realidad a dicho operador. Los demandantes alegaron que el importe de la sanción era desproporcionado y, por ello, contrario al Derecho de la Unión. [7]

32. En estas circunstancias de hecho, el Tribunal de Justicia recordó que, en caso de no existir una armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones, 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, incluido el principio de proporcionalidad. Esto significa que la gravedad de las sanciones deberá adecuarse a la gravedad de las infracciones. 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 a 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 una multa. [8]

33. En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró que el requisito de proporcionalidad de las sanciones establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 se opone a un régimen de sanciones que establece la imposición de una multa a tanto alzado para todas las infracciones, independientemente de su naturaleza y su gravedad, de las normas relativas a la obligación de pagar

4 Véanse las sentencias de 9 de febrero de 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64); de 9 de junio de 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420); de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777), y de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229).

5 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n.º 3821/85 y (CE) n.º 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo (DO 2006, L 102, p. 1).

6 Sentencia de 22 de marzo de 2017 (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229).

7 Sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229), apartados 29 y 30.

8 Sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229), apartados 39 a 43. Véanse asimismo, también en el marco del régimen húngaro de sanciones por infracciones de tráfico, las sentencias de 9 de febrero de 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64), apartados 53 a 54, y de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777), apartados 40 a 41.

anticipadamente el peaje correspondiente a la utilización de una infraestructura viaria. El hecho de que las autoridades nacionales encargadas de sancionar las infracciones no pudieran tener en cuenta las circunstancias concretas y particulares de cada caso ni, cuando así procediera, minorar el importe de esta multa resultaba incompatible con el Derecho de la Unión. [9]

34. El Tribunal de Justicia ha llegado también a esta misma conclusión en el marco del Reglamento n.º 561/2006. Dicho Reglamento contiene una disposición análoga a la del artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62. [10] En particular, en la sentencia Urbán el Tribunal de Justicia declaró que el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 19, apartados 1 y 4, del Reglamento n.º 561/2006 debe interpretarse en el sentido de que se opone a un régimen sancionador que impone una multa a tanto alzado para todas las infracciones, sea cual fuere su gravedad, de las normas relativas a la utilización de las hojas de registro. [11]

35. Por lo tanto, de la jurisprudencia se desprende de manera inequívoca que, con arreglo a la Directiva 1999/62 o al Reglamento n.º 561/2006, las sanciones impuestas por las infracciones de uno u otro acto deben ser proporcionadas. No obstante, este requisito no se limita en absoluto a estos dos actos de Derecho derivado.

36. En primer lugar, en el plano más abstracto, el principio de proporcionalidad forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión y debe acatarlo toda normativa nacional que entre en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o que lo desarrolle. Este principio obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas que sean adecuadas para lograr los objetivos perseguidos y a no ir más allá de lo necesario para alcanzarlos. [12]

37. En segundo lugar, este principio, cuando se aplica específicamente a las sanciones, no se circunscribe en absoluto al ámbito del transporte por carretera: se aplica transversalmente a diversos ámbitos del Derecho de la Unión, como, por ejemplo, las aduanas, [13] el Derecho de la competencia, [14] la protección de los intereses financieros de la Unión, [15] la libre circulación de los trabajadores [16] o la inmigración ilegal. [17]

9 Sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229), apartados 50 y 60.

10 El artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006 dispone que «los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones del presente Reglamento y del Reglamento (CEE) n.º 3821/85 y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas, disuasorias y no discriminatorias […]». El artículo 19, apartado 4, establece: «Los Estados miembros garantizarán que estará en vigor un sistema de sanciones proporcionadas, que podrán incluir sanciones de carácter económico, por infracción del presente Reglamento […]».

11 Sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64), apartado 44. Véanse también las sentencias de 9 de junio de 2016, Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420), y de 19 de octubre de 2016, EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777). Véase también, en relación con el antecesor del Reglamento n.º 561/2006, la sentencia de 10 de julio de 1990, Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291).

12 Véase, como ejemplo más reciente, la sentencia de 17 de abril de 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257), apartado 68. Véase también la sentencia de 6 de marzo de 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126), apartado 34 y jurisprudencia citada.

13 Véanse las sentencias de 16 de diciembre de 1992, Comisión/Grecia (C-210/91, EU:C:1992:525), apartado 20, y de 12 de julio de 2001, Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407), apartado 67.

14 Véase el artículo 7, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO 2003, L 1, p. 1), en lo que se refiere a las multas impuestas por la Comisión. Con carácter general, véase, por ejemplo, la sentencia de 28 de junio de 2005, Dansk Rørindustri y otros/Comisión (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, EU:C:2005:408), apartados 279 a 281 (que toma en cuenta el tamaño de la empresa sobre la base de su volumen de negocios global al fijar el importe de la multa).

15 Véanse los artículos 7, apartado 1, y 9 de la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DO 2017, L 198, p. 29).

16 Sentencia de 14 de julio de 1977, Sagulo y otros (8/77, EU:C:1977:131), apartado 13, en la que el Tribunal de Justicia consideró que las sanciones penales en caso de incumplimiento por parte de una persona de su obligación de proveerse de alguno de los documentos de identidad mencionados por la Directiva 68/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO 1968, L 257, p. 13; EE: 05/01, p. 88), no podrán sobrepasar lo que resulte proporcionado a la naturaleza de la infracción cometida.

17 Los artículos 5, apartado 1, 10 y 12 de la Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular (DO 2009, L 168, p. 24), obligan a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar que las infracciones de determinadas disposiciones de dicha Directiva den lugar a la aplicación de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias a los empleadores.

38. En tercer lugar, el principio de proporcionalidad de las sanciones también está garantizado constitucionalmente en el artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Dicha disposición exige que la intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción, lo que incluye que todas las sanciones penales que se impongan deberán reflejar la gravedad de la infracción de que se trate. [18]

39. Claro está que el artículo 49, apartado 3, se refiere a infracciones *penales*, por lo que, a primera vista, es cierto que podría quedar en entredicho su validez como argumento con respecto a una infracción administrativa. No obstante, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo, «TEDH»), [19] el Tribunal de Justicia ha mantenido una interpretación amplia y material del concepto de «infracción penal». [20] Ello supone que, en función de si se cumplen los criterios definidos por el TEDH y asumidos por este Tribunal, las infracciones que, formalmente, sean administrativas podrán asimismo considerarse penales y, por tanto, regirse por el artículo 49, apartado 3, de la Carta. Sin que ello suponga prejuzgar en modo alguno este aspecto en el presente caso, me limitaré a señalar que la diferencia entre lo que es «penal» y lo que es «administrativo» dista mucho de ser clara. Además, sea cual fuere la diferencia en términos de calificación, la referencia que aquí se hace permanece en todo caso en el plano de los principios.

40. En cuarto y último lugar, la exigencia de proporcionalidad de las sanciones también está presente en la jurisprudencia del TEDH. En particular, el artículo 1 del primer Protocolo adicional al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo, «CEDH») establece que «toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes». A fin de determinar si se ha producido una infracción de este derecho, el TEDH examina si las sanciones de índole pecuniario, tanto penales como (o, en concreto) administrativas, resultan proporcionadas, es decir, si no entrañan una carga desmesurada o una privación de bienes para la persona a la que se le ha impuesto la sanción. [21] De ese modo, el TEDH tiene en cuenta las circunstancias individuales de cada caso a fin de determinar si la sanción es proporcionada. [22]

41. Conforme al artículo 52, apartado 3, de la Carta, en la medida en que esta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Por tanto, en resumidas cuentas, más allá del problema que suscita la aplicabilidad del artículo 49, apartado 3, de la Carta, los requisitos esbozados anteriormente del TEDH en relación con la proporcionalidad de las sanciones se aplican a un asunto como el del litigio principal por la acción conjunta de los artículos 17, apartado 1, 52, apartado 1, 51, apartado 1, y 52, apartado 3, de la Carta.

18 Véase, por ejemplo, la sentencia de 20 de marzo de 2018, Garlsson Real Estate y otros (C-537/16, EU:C:2018:193), apartado 56, en la que el Tribunal de Justicia señaló que dicho requisito derivaba tanto el artículo 49, apartado 3, como el artículo 52, apartado 1, de la Carta (la exigencia del principio de *proporcionalidad* de las penas). Véase, además, la sentencia de 28 de julio de 2016, JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610), apartados 42 a 45.

19 Véase, entre otras, las sentencias del TEDH de 8 de junio de 1976, Engel y otros c. Países Bajos (CE:ECHR:1976:1123JUD000510071), §§ 80 a 82, y de 10 de febrero de 2009, Zolotukhin c. Rusia (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903), §§ 52 y 53.

20 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 5 de junio de 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319), apartado 37; de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), apartado 35, y de 20 de marzo de 2018, Garlsson Real Estate y otros (C-537/16, EU:C:2018:193), apartado 28.

21 Pueden hallarse ejemplos de violaciones del artículo 1 del primer Protocolo adicional al Convenio con fundamento en la falta de proporcionalidad de sanciones; véanse, por ejemplo, las sentencias del TEDH de 11 de enero de 2007, Mamidakis c. Grecia (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304), §§ 47 y 48; de 6 de noviembre de 2008, Ismayilov c. Rusia (CE: ECHR:2008:1106JUD003035203), § 38, y de 26 de febrero de 2009, Grifhorst c. Francia (CE:ECHR:2009:0226JUD002833602), §§ 94 a 106. Para consultar otros ejemplos en los que no se apreció violación del artículo 1 del primer Protocolo adicional tras haber evaluado la proporcionalidad de las sanciones impuestas, véanse, por ejemplo, las sentencias del TEDH de 7 de julio de 1989, Tre Traktörer Aktiebolag c. Suecia (CE:ECHR:1989:0707JUD001087384), § 62; de 18 de junio de 2013, S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova c. Rumanía (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804), § 38, y de 4 de marzo de 2014, Grande Stevens c. Italia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010), § 199.

22 Cabe añadir que la gravedad de la sanción, por ejemplo, un elevado importe de dinero, también puede apuntar a la naturaleza penal de la sanción en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Convenio (véase, por ejemplo, la sentencia del TEDH de 11 de enero de 2007, Mamidakis c. Grecia, CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, §§ 20 y 21).

42. De todo ello se desprende, sin duda, que la proporcionalidad de las sanciones presenta un doble aspecto: *primero, la sanción impuesta deberá ser proporcionada a la gravedad de la infracción cometida. Segundo, al establecer la cuantía de una multa deben tenerse en cuenta las circunstancias individuales de cada caso.*

43. *Quisiera añadir dos salvedades a modo de conclusión. En primer lugar, no cabe interpretar el requisito de proporcionalidad conforme se ha expuesto, en el sentido de excluir el establecimiento legislativo de sanciones. Antes al contrario, resulta inherente a la prerrogativa del legislador no solo establecer lo que es ilegal, sino también fijar, en general, cuál será la sanción de cualquier ilegalidad. En segundo lugar, a mi juicio, la obligación de tener en cuenta las circunstancias individuales no debe llevarse hasta el extremo de excluir, por sí sola, la posibilidad de fijar sanciones a tanto alzado para determinados tipos de infracciones. Existen determinados tipos de infracciones en los que tales sanciones son adecuadas y apropiadas: los ejemplos que me vienen a la mente son las infracciones leves de tráfico y las multas de aparcamiento.*

44. *No obstante, la clave para determinar qué régimen, entre ambas salvedades, es o no apropiado estriba, una vez más, en la proporcionalidad del régimen en cuestión, lo cual no deja de ser expresión de lo profundamente arraigado que está en la concepción actual del Derecho el análisis basado en la proporcionalidad. La función del juez, en efecto, ha dejado de ser la de una «máquina de subsumir»* [23] *cuyo único cometido es identificar la transgresión concreta a la que ha de seguir la aplicación de una sanción uniforme. La función del juez puede verse restringida en la práctica en ciertos casos, pero a condición de que el régimen de sanciones establecido ya sea proporcionado en sí mismo. En cierto modo, la proporcionalidad (general) legislativa y la proporcionalidad (individual) al resolver los litigios son vasos comunicantes. A más proporcionalidad general legislativa, menor necesidad de proporcionalidad individual, y viceversa. Sea como fuere, la norma por defecto de funcionamiento de un régimen en su conjunto debe ser la de proporcionalidad directa: cuanto mayor sea la interferencia con los derechos individuales, por ejemplo, más severas serán las sanciones y mayor la necesidad de tener en cuenta las circunstancias específicas de cada caso, así como la facultad de modificar la sanción, si procede.*

B. El requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 bis de la Directiva 1999/62

45. Las dos cuestiones prejudiciales del órgano jurisdiccional remitente se plantean en forma de alternativa: ¿es el requisito de proporcionalidad previsto en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 directamente aplicable? Y, si carece de efecto directo, ¿puede interpretarse el Derecho nacional de conformidad con dicho requisito?

46. Antes de abordar estas cuestiones, es preciso formular desde el principio dos observaciones.

47. En primer lugar, como ya se ha indicado anteriormente, el presente asunto abunda en la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Euro-Team y Spirál-Gép [24] y, en cierta medida, también en la sentencia Urbán. [25] Si se lleva esta cuestión un peldaño más adelante, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, qué órganos jurisdiccionales o autoridades administrativas nacionales se hallan facultados o incluso obligados a actuar en determinados casos pendientes, *conforme al Derecho de la Unión*, en la fase de transición entre la declaración de incompatibilidad y la adopción de un nuevo

23 Ogorek, R., *Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhunder Jahrhundert*. Fráncfort, V. Klostermann, 1986. Si este marco era realmente correcto en el mismo siglo XIX es materia de otro debate. Véase, por ejemplo, Gläser, M., *Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts*, Fráncfort del Meno, V. Klostermann 1996.

24 Sentencia de 22 de marzo de 2017 (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229).

25 Sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán (C 210/10, EU:C:2012:64)

marco legislativo por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros.[26] Por tanto, en cierto modo, se pide al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre dos cuestiones interrelacionadas: ¿*cómo* se extiende el principio de proporcionalidad de las sanciones previsto en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 a los sistemas jurídicos nacionales? Una vez que se haya resuelto esta cuestión, la pregunta que se plantea es ¿a quién corresponde la tarea de aplicar dicho principio, y de qué manera?

48. En segundo lugar, la presente petición de decisión prejudicial fue presentada pocos meses después de dictarse de la sentencia Euro-Team y Spirál-Gép,[27] resolución que se refería a las mismas disposiciones de la legislación húngara que son igualmente aplicables en el litigio principal del presente asunto. En este contexto, empleando los mismos términos del argumento esgrimido como excepción de inadmisibilidad, el Gobierno húngaro ha alegado que no corresponde al Tribunal de Justicia interpretar la normativa nacional conforme a la Directiva.

49. El Gobierno húngaro está en lo cierto. Sin lugar a dudas, no corresponde al Tribunal de Justicia interpretar la normativa nacional y determinar si puede, o no, ser compatible con el Derecho de la Unión. Sin embargo, lo que sí puede hacer el Tribunal de Justicia es ofrecer orientación acerca de las consecuencias que se derivan de la sentencia Euro-Team y Spirál-Gép, especialmente por lo que se refiere a las facultades y obligaciones de los órganos jurisdiccionales o las autoridades administrativas nacionales en la protección efectiva de los derechos que emanan del Derecho de la Unión en el ámbito nacional.

50. En su resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente expone que existen opiniones divergentes en el ámbito nacional acerca de si, además de la anulación de la sanción desproporcionada, también es posible, o incluso necesario, ordenar que tengan lugar nuevos procedimientos ante las autoridades administrativas. Por tanto, lo que el tribunal remitente desea saber es si, en caso de falta de actuación del legislador húngaro, la interpretación conforme del Derecho nacional o el efecto directo permiten, o incluso exigen, que los órganos jurisdiccionales o las autoridades administrativas nacionales completen la legislación húngara antes de que esta haya sido efectivamente modificada para cumplir el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62.

51. Estas últimas cuestiones y la relativa a si el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 tiene efecto directo constituyen una importante cuestión de interpretación del Derecho de la Unión. Este problema, que trata de los efectos del Derecho de la Unión durante el período de transición entre la declaración de incompatibilidad y la adopción por el legislador de nuevas medidas, ya ha sido abordado por el Tribunal de Justicia en el pasado.[28] Por lo tanto, el Tribunal de Justicia deberá examinarlas del mismo modo.

1. Interpretación conforme o efecto directo

52. Previamente a examinar si el requisito de proporcionalidad del artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 tiene efecto directo o puede dar lugar a interpretación conforme, es preciso formular con carácter preliminar una observación general acerca del efecto directo y la interpretación conforme. Estos dos conceptos que plantea el órgano jurisdiccional remitente en su resolución constituyen dos cuestiones diferenciadas.

26 Efectivamente, el Gobierno húngaro ha declarado que el régimen nacional de sanciones ha sido reformado tras la sentencia Euro-Team y Spirál-Gép. Las nuevas disposiciones definen la escala de sanciones en función del período de tiempo que ha transcurrido entre la primera y la última constatación del uso irregular de la carretera de peaje. Parece, pues, que en una situación como la controvertida en el litigio principal el importe de la multa sería ahora de 40 000 HUF (aproximadamente, 127 euros). En sus observaciones escritas, el Gobierno húngaro indicó que estas nuevas disposiciones entraron en vigor el 12 de noviembre de 2017. En consecuencia, no son aplicables al presente asunto.

27 Sentencia de 22 de marzo de 2017 (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229).

28 Véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de noviembre de 2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719), apartados 44 y 45, y de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartados 40 y 41.

53. De hecho, este planteamiento refleja, en realidad, la evolución jurisprudencial de las dos categorías como dos mecanismos diferenciados, sometidos a requisitos distintos. Cada uno de ellos se extiende en los ordenamientos jurídicos nacionales de forma diferente, con distintas consecuencias procesales asociadas, que dependen, en particular, de los límites del acatamiento de la legalidad y del tipo de relaciones jurídicas en cuestión.

54. Al mismo tiempo, sin embargo, cabe la posibilidad de que lo que se exige, en cuanto al resultado práctico, en los casos individuales dentro de cada una de estas categorías no difiera en gran medida, sobre todo en los asuntos en los que un particular demanda a un Estado miembro. La realidad parece estar más cercana a una continuidad entre una y otra vía jurídica: serán muchas las situaciones en las que podrá discutirse en qué fase termina la «mera» interpretación conforme y en cuál empieza el efecto directo. La difuminación del límite entre el efecto directo y la interpretación conforme será aún mayor en aquellos casos relativos a requisitos como el de proporcionalidad, que puede encontrarse en una serie de actos jurídicos de diferente rango de ley en toda la Unión Europea, así como a nivel nacional.

55. Teniendo presente esta salvedad, abordaré, en primer lugar, la cuestión de la interpretación conforme. Cierto es que el órgano jurisdiccional remitente pregunta primero sobre el efecto directo. Que a mí me conste, el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado acerca de orden de prelación o jerarquía alguno entre efecto directo e interpretación conforme.[29] No obstante, en unas conclusiones en un asunto relativo a la importancia del principio de proporcionalidad (aunque, quizá, de más amplio alcance), el mismo principio podría considerarse también al objeto de limitar el grado de interferencia con la voluntad expresa del legislador nacional respecto a lo que es estrictamente necesario. Dicho de otro modo, si la interpretación conforme, sin retorcer de manera antinatural las normas nacionales y teniendo en cuenta el tipo de relación de que se trate en el litigio principal, pudiese efectivamente lograr el objetivo o fin exigidos por el Derecho de la Unión, quizás sería la opción preferible, ya que es también probable que reduzca al máximo la repercusión sobre la integridad del ordenamiento jurídico nacional.[30]

a) Interpretación conforme

56. En relación con la segunda cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente, las declaraciones que formula en su resolución de remisión, así como las observaciones del Gobierno húngaro y de la Comisión, van en su mayor parte en la misma dirección. En particular, el órgano jurisdiccional remitente señala que la interpretación jurídica no es ilimitada y no puede constituir una actividad legislativa velada ni la asunción de las competencias del legislador nacional por parte de los tribunales nacionales que, de ese modo, se extralimiten respecto al ejercicio de su competencia.

29 A modo de ejemplo de formas distintas de plantear el análisis, compárense las sentencias de 27 de febrero de 2014, OSA (C-351/12, EU:C:2014:110), apartados 43 y 44, y de 25 de junio de 2015, Indėlių ir investicijų draudimas y Nemaniūnas (C-671/13, EU:C:2015:418), apartados 56 y 57.

30 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194), punto 62, y las conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto OSA (C-351/12, EU:C:2013:749), punto 45; véase asimismo, en general, Prechal, S., *Directives in EC Law*, 2ª ed., Oxford, 2005, pp. 314 y 315.

57. El órgano jurisdiccional remitente está en lo cierto. Existen límites al alcance de la interpretación conforme, como claramente ha confirmado la jurisprudencia.[31] Por una parte, la exigencia de interpretar el Derecho nacional de manera conforme con el Derecho de la Unión es «inherente al régimen del Tratado en la medida en que permite al órgano jurisdiccional nacional garantizar, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del Derecho comunitario».[32] Por otra parte, uno de los límites a la interpretación conforme es que no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional.[33]

58. Sin embargo, no es sencillo establecer este límite. Es obvio que la interpretación conforme no puede llevar a situaciones en las que las normas nacionales puedan ser totalmente anuladas. Una norma que dispone «ser A» no puede convertirse repentinamente en una que disponga «ser no A».[34] No obstante, en casos no tan evidentes, lo que es «*intra*», lo que es «*praeter*», y lo que ya es «*contra legem*» dependerá necesariamente del análisis del juez, subjetivo e interpretativo, relativo a si puede alcanzarse un determinado resultado sobre la base de una valoración global de la normativa nacional.

59. Esto es tanto más cierto cuanto que la obligación de interpretación conforme no se limita al instrumento jurídico específico que se adoptó para transponer la obligación del Derecho de la Unión. También es jurisprudencia consolidada que la interpretación conforme implica atender a la normativa nacional *en su totalidad*,[35] a todas las normas del cuerpo legislativo nacional que, en una adecuada y admisible interpretación del Derecho nacional, puedan obtener su conformidad interpretativa con el Derecho de la Unión.[36] Usando una metáfora, la interpretación conforme no se limita al examen de una rama o una ramita en concreto del Derecho nacional con la misma denominación que la norma del Derecho de la Unión que se transponga, sino que incluye a todo el árbol del Derecho nacional, incluidos su tronco o raíces constitucionales o administrativos generales. No obstante, corresponderá al órgano jurisdiccional nacional determinar la existencia de cualquier otra parte del árbol nacional que arroje una luz interpretativa diferente sobre la rama específica denominada «proporcionalidad de las sanciones administrativas».

60. En el presente asunto, se sugiere que la interpretación conforme no es posible. Si el problema se entiende efectivamente en el sentido de que entraña un conflicto entre, por una parte, la legislación húngara sectorial específica sobre infracciones de tráfico que establece unas tablas y unas cuantías claras, que no prevé la posibilidad de moderación de las sanciones y, por otra parte, la inexistencia de cualquier otra disposición del Derecho húngaro de cualquier rango que exija que las sanciones deban ser proporcionadas, en efecto, debe admitirse que no es posible interpretar lo que es claramente el importe X como el importe Y. Pero, de nuevo, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar, teniendo en cuenta las orientaciones generales establecidas en los apartados anteriores, las susodichas cuestiones.

31 Sentencias de 10 de abril de 1984, von Colson y Kamann (14/83, EU:C:1984:153), apartado 26, y de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584), apartados 111 a 119. Sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, EU:C:2006:443), apartado 109, y de 24 de enero de 2012, Domínguez (C-282/10, EU:C:2012:33), apartado 25.

32 Sentencia de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584), apartado 114.

33 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, EU:C:2006:443), apartado 110; de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 100, y de 11 de noviembre de 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742), apartado 32.

34 Véanse, por ejemplo, las conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Unibet, (C-432/05, EU:C:2006:755), apartado 55, donde se analiza un ejemplo concreto.

35 «El principio de interpretación conforme exige que los órganos jurisdiccionales nacionales, tomando en consideración la totalidad de su Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, hagan todo lo que sea de su competencia a fin de garantizar la plena efectividad del Derecho de la Unión y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por este» (véase, para una reformulación más reciente, por ejemplo, la sentencia de 13 de julio de 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, apartado 43 y la jurisprudencia citada).

36 Para demostrar la existencia de un planteamiento amplio sobre la obligación de la interpretación conforme del Derecho mediante la inclusión de normativa nacional posterior en el ámbito de dicha obligación, véanse, por ejemplo, las sentencias de 16 de diciembre de 1993, Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945), apartado 20, y de 27 de junio de 2000, Océano Grupo Editorial y Salvat Editores (C-240/98 a C-244/98, EU:C:2000:346), apartado 32.

b) Efecto directo

61. Si el órgano jurisdiccional nacional declara que no se contempla la interpretación conforme en el caso que nos ocupa, la cuestión principal pasa a ser si el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, que es la norma que establece el requisito de proporcionalidad de las sanciones, tiene efecto directo.

62. Por su tenor y su naturaleza, esta cuestión se circunscribe a la del efecto directo de la exigencia de que las sanciones sean proporcionadas, prevista en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62. Ello supone una doble limitación: en primer lugar, aunque, como se indica en el apartado anterior, el principio de proporcionalidad se aplica en varias áreas del Derecho de la Unión, el análisis que debe llevarse a cabo en relación con la primera cuestión prejudicial del órgano jurisdiccional remitente se refiere estrictamente a una disposición específica de una directiva. Esto significa que cualquier posible pronunciamiento se limita al ámbito de aplicación material de la Directiva en cuestión. En segundo lugar, la misma evaluación, naturalmente, se refiere exclusivamente al requisito de proporcionalidad de la sanción contenida en dicho artículo, pero no al resto de exigencias posibles contenidas en el mismo artículo.

1) Requisitos

63. El efecto directo se refiere a la capacidad de una norma del Derecho de la Unión de aplicarse en el ámbito nacional. Que exista o no tal efecto directo en una disposición deberá examinarse teniendo en cuenta la naturaleza, el sistema general y los términos de la disposición de que se trata.[37] Una disposición tendrá efecto directo en todos los casos en que, desde el punto de vista de su contenido, resulten ser lo suficientemente precisas, claras e incondicionales para poder ser invocadas en la medida en que definen derechos que los particulares pueden alegar frente al Estado.[38]

64. Es preciso formular cuatro observaciones generales con fundamento en la jurisprudencia antes de pasar a examinar el presente asunto.[39]

65. En primer lugar, de la jurisprudencia se desprende de forma manifiesta que «clara y precisa» es una expresión muy elástica. Una disposición podrá ser «clara y precisa» aunque contenga conceptos vagos (o incluso indefinidos) o conceptos jurídicos indeterminados.

66. En segundo lugar, el Tribunal de Justicia parece ser más proclive a afirmar que una disposición, pese a su uso de conceptos vagos o indeterminados, tendrá efecto directo si contiene una *prohibición*. Cuando la disposición se invoca como fuente de un derecho autónomo, cuyos contornos deben definirse, generalmente resulta más problemático recurrir a conceptos vagos. Sin embargo, en distintas circunstancias la prohibición puede convertirse en un requisito positivo, y viceversa.

67. En tercer lugar, para determinar si una disposición tiene efecto directo en un caso determinado, el Tribunal de Justicia no pretende demostrar que la totalidad de las disposiciones son directa y literalmente aplicables, sino que, por el contrario, procede por extracción, es decir, lo que pretende es establecer si de la (quizás más compleja y más larga) disposición del Derecho de la Unión puede deducirse una determinada norma de comportamiento aplicable.

37 Véase, por ejemplo, la sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133), apartado 12.

38 Sentencias de 19 de enero de 1982, Becker (C-8/81, EU:C:1982:7), apartado 25, y de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartados 56 y 57.

39 En mis conclusiones presentadas en el reciente asunto Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387), puntos 38 a 46, puede verse una argumentación más pormenorizada, junto con ejemplos y referencias para cada una de las tesis generales.

68. En cuarto lugar, el criterio de «incondicionalidad» del efecto directo implica que las disposiciones del Derecho de la Unión no exigen la adopción de ninguna otra medida por parte de las instituciones de la Unión o de los Estados miembros. No debe dejarse a los Estados miembros ninguna facultad de apreciación [40] en relación con su ejecución, ni permitir que invoquen el no haber hecho uso de esa facultad de apreciación. [41] No obstante, sin perjuicio de la existencia de cierto grado de facultad de apreciación por parte de los Estados miembros, los requisitos del efecto directo pueden cumplirse igualmente. Así ocurre en particular cuando la cuestión de si las autoridades nacionales van más allá de su facultad de apreciación *puede ser objeto de control judicial*. [42] Así sucederá, en principio, si es posible determinar la «garantía mínima», los «derechos mínimos», o la «protección mínima» [43] y es posible establecer un control judicial sobre si el Estado miembro ha respetado ese nivel mínimo. [44]

69. En síntesis, a la hora de determinar si una disposición que impone una prohibición o un mandato tiene efecto directo, la cuestión fundamental es si la norma contenida en él está sujeta a control judicial. A tal efecto, los requisitos de la «suficiente claridad, precisión y carácter incondicional» deben interpretarse teniendo en cuenta la capacidad real de las autoridades nacionales para entender y aplicar ese precepto por sí mismas. Si dichas autoridades conservan la discrecionalidad o un margen discrecional en su aplicación, dicha discrecionalidad deberá estar limitada por la estructura de la propia disposición.

2) Aplicación al presente asunto

70. El órgano jurisdiccional remitente considera que el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 no es una disposición directamente aplicable de la Directiva: no es posible deducir de la Directiva respecto a qué debe ser proporcional la sanción. Corresponde al legislador nacional establecer los criterios relativos a la proporcionalidad con fundamento en la definición del Tribunal de Justicia.

71. Según el Gobierno húngaro, el contenido del artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 no es lo suficientemente preciso y concreto para que se aplique directamente. Considera que esta disposición no genera derechos en beneficio de la demandante, sino que más bien define los límites que permiten, dentro de la aplicación de las sanciones, establecer un equilibrio entre el objetivo de protección de la ley y los derechos individuales.

72. La Comisión alega, por su parte, que el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 es claro, preciso e incondicional, en el sentido de que las sanciones impuestas por los Estados miembros deben respetar siempre el principio de proporcionalidad. De este modo, los justiciables pueden invocar este requisito establecido en la Directiva contra el Estado ante los tribunales de justicia.

73. Coincido con el punto de vista de la Comisión. El requisito de proporcionalidad de las sanciones que proclama el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 es lo bastante preciso e incondicional como para tener efecto directo.

40 Sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), apartado 6.

41 Sentencia de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, EU:C:1982:7), apartados 28 a 30.

42 Sentencia de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), apartados 7 y 13. Véanse las sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, EU:C:1996:404), apartado 59; de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223), apartado 64, y de 21 de marzo de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203), apartados 29 y 31.

43 Véanse, respectivamente, las sentencias de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (C-6/90 y C-9/90, EU:C:1991:428), apartado 19; de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292), apartado 17, y de 24 de enero de 2012, Domínguez (C-282/10, EU:C:2012:33), apartado 35.

44 Véase, en este sentido, por ejemplo, la sentencia de 19 de septiembre de 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468), apartado 37.

74. Este requisito es *claro y preciso*. En primer lugar, el significado y las consecuencias exactas del requisito de proporcionalidad en el marco de las sanciones son de fácil comprensión: las sanciones impuestas no han de ir más allá de lo estrictamente necesario para lograr el objetivo que se persigue. El tenor real de la obligación que impone el artículo 9 *bis* de la Directiva supone una diferencia desdeñable en cuanto a si el requisito se aplicará exigiendo medidas de acción positiva («las sanciones serán proporcionadas») o una prohibición («las sanciones no serán desproporcionadas»).

75. En segundo lugar, también está claro respecto a qué deben ser proporcionadas las sanciones: se supone que deben ser acordes a la gravedad de la infracción cometida, al tiempo que tienen en cuenta, si procede, las circunstancias individuales de cada caso. Toda la evaluación anterior supuestamente se lleva a cabo en el contexto específico de la Directiva 1999/62, que define los objetivos y el marco de la aplicabilidad del requisito de proporcionalidad de las sanciones.

76. En tercer lugar, en cuanto a la claridad y la precisión, no debe confundirse la *claridad de la norma* con la *claridad del resultado* de la aplicación de esa norma en cada caso concreto. El examen del efecto directo de la disposición del Derecho de la Unión corresponde, sin duda, al primer caso: ¿es la norma general, o la disposición normativa, o el requisito lo bastante claro, preciso, e incondicional como para someterse al control judicial? En otras palabras, ¿será el organismo que entiende del asunto, ya este sea un órgano jurisdiccional o una autoridad administrativa, capaz de utilizar y aplicar directamente, por ejemplo, la norma al litigio del que conoce, sin necesidad de más aclaraciones de dicha norma? Esto no implica (y, por la propia naturaleza de la ley no es posible que lo haga) necesariamente que la norma, *ex ante*, ofrezca una respuesta clara a las actuaciones legales que entran dentro de su ámbito de aplicación material. Desde un punto de vista general, con independencia del número de directrices, marcos sancionadores o sentencias necesarias para interpretar el significado de «sanción proporcional», la facultad de apreciación inherente a la aplicación de esta norma a casos individuales no podrá eliminarse en ningún caso.

77. En cuarto lugar, el requisito de proporcionalidad también parece ser claro y preciso si se considera desde el punto de vista de las autoridades que están llamadas a aplicarlo de manera periódica, cuando no diaria, es decir, los tribunales y órganos administrativos nacionales. En efecto, esas autoridades deberán estar familiarizadas y dotadas para efectuar el examen de proporcionalidad, en particular en el contexto de las sanciones.[45]

78. Por lo que se refiere al carácter *incondicional* del requisito de proporcionalidad de las sanciones, queda también claro que la aplicación de ese principio no está sujeta a condiciones previas.

79. En primer lugar, no cabe duda de que es competencia primordial del legislador nacional aplicar la disposición a través de medios y de formas más específicas y configurar la proporcionalidad de un modo determinado mediante el establecimiento de criterios e importes exactos. No obstante, ello no puede llevarse hasta el extremo de que, por la misma regla de tres, otros agentes, como las autoridades judiciales o administrativas, no puedan siquiera examinar la proporcionalidad, en particular en los casos en los que el legislador nacional se mantenga inactivo o aplique incorrectamente la norma en cuestión.

80. Esto es así *a fortiori* si, en segundo lugar, la situación de que se trate está comprendida claramente en lo que podría denominarse una «garantía mínima» o un «mínimo de protección» del requisito de proporcionalidad. En este sentido cabría, acaso, invocar un cierto grado de condicionalidad de la regla general cuando la aplicación de dicha norma *se ha mantenido dentro* del ámbito de apreciación que podría haber sido razonablemente considerado como reservado a los Estados miembros. Sin embargo, mediante la creación de un régimen de sanciones que, como declaró el Tribunal de Justicia, impone

45 Una vez más, me remito a los puntos 29 a 42 de las presentes conclusiones en cuanto al ejemplo de los otros ámbitos en los que se aplica el requisito de proporcionalidad de las sanciones.

sanciones en múltiplos de cientos del importe adeudado,[46] haciendo al mismo tiempo imposible tener en cuenta las circunstancias particulares de cada caso y moderar la multa, un Estado miembro va claramente más allá de lo que razonablemente podía considerarse incluido en su margen de apreciación y, por tanto, no estaría amparado por la condicionalidad de la transposición. En otras palabras, más allá de lo que razonablemente se podría considerar amparado por el margen de apreciación de los Estados miembros no existe condicionalidad.

3) Conclusión parcial

81. De lo anterior se deduce que el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, en la medida en que exige que las sanciones deben ser proporcionadas, tiene efecto directo.

C. Dimensión institucional

82. Una vez que se ha establecido que el requisito de proporcionalidad que se recoge en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 tiene efecto directo,[47] la cuestión que se plantea es la siguiente: ¿*Quién* hará *qué*, al amparo del Derecho de la Unión, en un contexto en el que, al parecer, los tribunales y las autoridades administrativas nacionales no pueden, de conformidad con la legislación nacional, tener en cuenta las circunstancias concretas del presente asunto o, en su caso, reducir la cuantía de dicha multa?[48]

83. Estas dos cuestiones secundarias, abordadas por el órgano jurisdiccional remitente en su segunda cuestión prejudicial y con más detalle en su resolución de remisión, se examinarán a continuación una a una. Lo que se sugiere es que el requisito de proporcionalidad con efecto directo de las multas significa que el Derecho de la Unión confiere a las autoridades nacionales la facultad de moderar, si procede en casos concretos, el grado, desproporcionado, de la sanción establecida en la legislación (1). Más aún, aunque corresponde a cada Estado miembro decidir qué facultades se ejercerán y por parte de qué autoridades en casos concretos, corresponde en última instancia a los órganos jurisdiccionales nacionales velar por el cumplimiento del Derecho de la Unión (2).

1. Qué: ¿anulación o moderación de la sanción?

84. Según jurisprudencia consolidada, una disposición de la normativa nacional que es incompatible con el Derecho de la Unión debe dejarse sin aplicación.[49] En el presente asunto, resulta evidente que la incompatibilidad de la normativa húngara con el requisito de proporcionalidad que se recoge en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 acarrea, por tanto, la inaplicación de dicha normativa.

85. Menos claro resulta qué es, en concreto, lo que debe dejarse sin aplicación: ¿Todo el instrumento legislativo? ¿O simplemente el cuadro del anexo que establece los importes de las sanciones? ¿O, quizá, la decisión individual que se desprende del contenido en dicho cuadro? ¿O solo las disposiciones específicas de las decisiones que establecen las sanciones?

46 Véase el punto 31 de las presentes conclusiones.

47 Cabría añadir que la argumentación de este apartado se aplicaría también en gran medida en caso de que el órgano jurisdiccional remitente llegase finalmente a la conclusión de que la legislación nacional puede ser objeto de una interpretación conforme con el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62.

48 Véase también 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 60.

49 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), apartado 21; de 18 de julio de 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434), apartado 61, y de 3 de octubre de 2013, Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630), apartado 37.

86. De manera más general, ¿el efecto directo del requisito de proporcionalidad de las sanciones establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 significa que algo debe ser inaplicado? O ¿puede su efecto directo, de hecho, implicar que los órganos jurisdiccionales o las autoridades administrativas puedan decidir por sí mismos, sobre la base del Derecho de la Unión, moderar su cuantía e imponer una sanción proporcionada que sustituya las desproporcionadas sanciones impuestas inicialmente con fundamento en la legislación nacional? En otras palabras, ¿puede el requisito de proporcionalidad, directamente aplicable, que se establece en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, introducirse en la normativa nacional con el fin de facultar a los organismos nacionales a imponer sanciones que cumplan este requisito?

87. Este extremo parece ser de interés para el órgano jurisdiccional remitente, que se pregunta, en su segunda cuestión prejudicial, si los órganos jurisdiccionales nacionales y las autoridades administrativas pueden o incluso deben «completar —a falta de actuación legislativa en el ámbito nacional— la normativa húngara pertinente […] con los criterios materiales del requisito de proporcionalidad establecidos en la sentencia Euro-Team [y Spirál-Gép]».

88. Para el Gobierno húngaro, ni los órganos jurisdiccionales nacionales ni las autoridades administrativas tienen jurisdicción o competencia para completar la legislación nacional, porque incumbe exclusivamente al legislador adoptar o modificar la legislación.

89. La Comisión considera también que corresponde exclusivamente al legislador adoptar un régimen proporcional de sanciones. El hecho de que el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 resulte directamente aplicable no significa que los justiciables puedan invocarlo y que un tribunal nacional imponga una nueva sanción, proporcionada. Parece que, para la Comisión, en la medida en que el legislador nacional no ha establecido un nuevo régimen de sanciones de plena conformidad con el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, los órganos jurisdiccionales nacionales solo pueden anular la sanción desproporcionada.

90. Debo admitir que la postura defendida por la Comisión me resulta un tanto excesiva. En el fondo, sugiere que el efecto directo (sobre el que la Comisión está de acuerdo) del requisito de que las *sanciones deberán ser proporcionadas* supone en la práctica que, mientras el legislador no haya adoptado un nuevo régimen de sanciones, lo que deberá haber es una *inexistencia de sanciones*.

91. Mi opinión acerca de este extremo difiere de la de la Comisión por dos razones: la estructura de las disposiciones aplicables en el presente asunto y las consecuencias en los casos en que una disposición del Derecho de la Unión tiene efecto directo.

92. En primer lugar, cuando se imponen sanciones en caso de infracciones como las del presente asunto, la estructura jurídica de las normas aplicadas suele seguir la secuencia siguiente: en primer lugar, existe una norma que establece que debe abonarse un peaje, y su importe (la obligación); en segundo lugar, existe una disposición en virtud de la cual la negativa a pagar el peaje resulta sancionable (la base jurídica de la sanción); en tercer lugar, y, a veces, de forma combinada y, otras, separada de esta última disposición, se establece la graduación de las sanciones, que, normalmente, indica lo que procede para tal o cual tipo de conducta e impone tales o cuales sanciones al respecto; en cuarto lugar, bajo el mismo encabezamiento (que bien se indica de forma expresa en la misma disposición en cuestión o bien se indica en disposiciones generales de una ley, o incluso un código de procedimiento administrativo) suele figurar una lista de elementos (normalmente solo a título enunciativo) que la entidad que conoce del asunto debe tener en cuenta a la hora de establecer el nivel de las sanciones, ejerciendo así su facultad dentro de los límites establecidos por la ley o la jurisprudencia.

93. En segundo lugar, el efecto directo no se limita a *excluir* las disposiciones de la normativa nacional incompatibles. Si la apreciación del efecto directo de una disposición de una Directiva acarrease en todo caso la mera inaplicación de la normativa nacional incompatible, me veo obligado a aceptar que dicho efecto directo no tendría ningún valor añadido a la primacía.[50] La inaplicación, que se traduce en la anulación de la sanción, es la consecuencia necesaria de la primacía. El efecto directo no es necesario a tal fin.

94. En mi opinión, el efecto directo también significa, en casos como el presente, la sustitución. Una norma de Derecho de la Unión que goza de efecto directo se hace aplicable de forma independiente y puede hacerse valer ante los organismos nacionales con independencia de las legislaciones nacionales adoptadas para su aplicación. Dicha norma directamente aplicable no precisa excluir disposiciones en el ámbito nacional: puede limitarse a añadir algo más que no estuviera ya disponible en el tejido del Derecho nacional.

95. Aplicando ese razonamiento al presente asunto, por tanto, la introducción de un requisito de proporcionalidad contenido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 dotado de efecto directo en el ordenamiento jurídico nacional significa que las autoridades nacionales disponen de la facultad que, aparentemente, dejaron de utilizar en la cuarta fase antes descrita, lo cual no significa necesariamente que deba dejarse sin aplicación cualquiera de las fases previas: sigue siendo válido que se recaude el peaje, como lo es que, si no se paga un peaje, se imponga una sanción, y también el grado *inicial* de las sanciones impuestas antes de que se lleve a cabo ninguna moderación, como se establece en el anexo.

96. Sin embargo, lo que cambia es que, debido al requisito, dotado de efecto directo, de proporcionalidad de las sanciones, los organismos nacionales están facultados, en casos comprendidos en el tiempo en un período transitorio, es decir, hasta que el legislador nacional haya adoptado un nuevo régimen de sanciones acorde con el Derecho de la Unión, para moderar las sanciones impuestas a la vista de la gravedad de la infracción en cuestión y habida cuenta de las circunstancias específicas de cada caso. El ejercicio de esta facultad de moderar los importes establecidos en el anexo 9 del Decreto del Gobierno n.º 410/2007 podrá entenderse como el establecimiento de un umbral máximo por encima del cual no podrá imponerse la multa, y, por debajo, no podrá reducirse en casos individuales, teniendo en cuenta tanto la gravedad de la infracción como las circunstancias específicas de cada caso.

97. Por tales razones, sugiero que por efecto directo del requisito de proporcionalidad de las sanciones realmente debe entenderse «sanciones proporcionadas» y no «inexistencia de sanciones». De igual modo a lo que ya se ha indicado,[51] el efecto directo también puede aplicarse de forma proporcionada, de modo que brinde un grado máximo de protección a la integridad de ambos regímenes. Quizá sea preferible emplear una precisión quirúrgica al introducir en el ordenamiento jurídico nacional una regla exigida para garantizar su conformidad inmediata con el Derecho de la UE, al mismo tiempo que se deja la puerta abierta a que el legislador nacional establezca otra regulación para casos futuros, antes que hacer imposible el funcionamiento posterior de la totalidad del régimen nacional de sanciones.

50 Véase, sobre este debate, por ejemplo Lenaerts, K., Corthaut, T., «Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law», *European Law Revie*w 3, Vol. 31, 2006, pp. 287 a 315; Prechal, S., «Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union», en Barnard. C., (ed.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford University Press, 2007, pp. 35 a 69, y Gallo, D., *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali*, Evoluzione di una dottrina ancora controversa, Giuffrè, 2018, pp. 351 a 418.

51 En lo que atañe a la relación entre efecto directo e interpretación conforme (punto 55 de las presentes conclusiones).

98. Es preciso abordar un último aspecto para concluir este apartado. Según jurisprudencia consolidada, una directiva no puede, por sí sola y con independencia de una ley interna promulgada para su aplicación, determinar o agravar la responsabilidad penal de quienes la contravengan.[52] Además, una disposición directamente aplicable de una Directiva no puede por sí misma imponer una obligación a un particular.[53] Por tanto, no puede ser invocada contra esa persona por *otra* persona, sea particular o persona jurídica. Esta es una de las razones por las que el Tribunal de Justicia ha excluido la posibilidad de que un particular pueda invocar una disposición de efecto directo de una Directiva frente a otro particular («efecto directo horizontal») o de que una autoridad pública pueda invocarla frente a una persona jurídica de Derecho privado («efecto directo vertical descendente»).

99. Cabría acaso sugerir que, con fundamento en esta jurisprudencia, este efecto directo por sustitución descrito equivaldría a aplicar una disposición de una Directiva incorrectamente incorporada al Derecho interno (artículo 9 *bis* del Reglamento Directiva1999/62), *en perjuicio* de los particulares. Esta disposición de la Directiva sería efectivamente utilizada para agravar la situación de la persona y, en cierto modo, «salvar» al Estado miembro infractor.

100. En mi opinión, el presente asunto es de naturaleza diferente. En primer lugar, dicha alegación va demasiado lejos. Parte de la base de que, en virtud de la primacía, la aplicabilidad de las sanciones debe excluirse categóricamente, mientras que el efecto directo de la exigencia de proporcionalidad de las penas implica su «reintroducción» en la escena. No obstante, como ya se ha señalado en el punto 92 de las presentes conclusiones, la situación típica, frente a la cual se examina cómo «empeora» o «mejora» la situación jurídica del particular, es, en realidad, distinta: se trata de la obligación, que se impone en el ámbito nacional, de abonar el peaje, y la sanción por el importe íntegro previsto en caso de incumplirla.

101. En segundo lugar, si se examina en relación con este criterio, el resultado final será siempre favorable a los particulares. En la práctica será más conveniente para el justiciable invocar la Directiva, ya que, en los casos más flagrantes de infracción intencionada, le será impuesta la misma sanción, mientras que en la mayoría de los casos, se le impondrá una sanción más leve que en el caso de las contempladas en la normativa nacional incompatible.

102. En tercer lugar, será siempre un justiciable, como la demandante, quien invoque la Directiva 1999/62 para hacer valer los derechos que esta le ofrece contra un Estado miembro. Una vez más, es conveniente recordar cuál es exactamente la naturaleza de ese derecho garantizado en virtud de la Directiva: la imposición de sanciones proporcionadas. La Directiva no dice que no se deban imponer sanciones. Por lo tanto, el derecho que se deriva del artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 y que la demandante puede invocar no es un derecho a la inexistencia de sanción, sino el derecho a no sufrir una sanción desproporcionada.

103. Sería difícilmente explicable que un justiciable que invoca el efecto directo de una disposición de una directiva pudiese obtener una protección superior a la que nunca le brindaría la Directiva.

2. Quién: ¿los órganos jurisdiccionales nacionales o las autoridades administrativas?

104. El último elemento se refiere a un problema planteado por el órgano jurisdiccional remitente en su resolución de remisión y que se pone de manifiesto en la segunda cuestión prejudicial. Entiendo que la naturaleza del problema reside en que la ley nacional no permite a los órganos administrativos modificar las sanciones ni tener en cuenta las circunstancias individuales al establecer la sanción. Las

52 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431), apartado 13, y de 22 de noviembre de 2005, Grøngaard y Bang (C-384/02, EU:C:2005:708), apartado 30.

53 Véase, por ejemplo, la sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84), apartado 48; de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584), apartado 108, y de 10 de octubre de 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745), apartado 31.

facultades otorgadas a un órgano jurisdiccional en virtud del Derecho nacional se limitan a anular la decisión de la autoridad administrativa y remitir el asunto a la autoridad administrativa para iniciar un nuevo proceso, aunque en apariencia no pueda modificar la sanción impuesta. En este contexto, entiendo que la pregunta del órgano jurisdiccional nacional es quién debe garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión, si las autoridades administrativas nacionales o los órganos jurisdiccionales nacionales.

105. Según reiterada jurisprudencia, «es incompatible con las exigencias inherentes a la propia naturaleza del derecho de la Unión toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o cualesquiera prácticas, legislativas, administrativas o judiciales, que tengan por efecto disminuir la eficacia del Derecho de la Unión por el hecho de negar al juez competente para aplicar este la facultad de hacer, en el momento mismo de dicha aplicación, *cuanto sea necesario* para descartar las disposiciones legislativas nacionales que, en su caso, constituyan un obstáculo a la plena eficacia del Derecho de la Unión. […] Así sucedería […] aun cuando el obstáculo así resultante para la plena eficacia del Derecho de la Unión no fuese más que temporal». [54]

106. La jurisprudencia ha establecido asimismo que la obligación de aplicación inmediata del Derecho de la Unión se impone tanto a los tribunales [55] como a las autoridades administrativas nacionales. [56] Ambos, en el ejercicio de su respectiva jurisdicción o competencia, están obligados a garantizar la plena eficacia de las disposiciones del Derecho de la Unión, sin solicitar o esperar la derogación previa de dicha disposición nacional que entre en conflicto con ese Derecho por parte del legislador o mediante cualquier otro procedimiento constitucional. [57] Por último, garantizar la plena eficacia de las disposiciones del Derecho de la Unión significa también aplicar la totalidad de los principios de aplicación nacional del Derecho de la Unión, como los de primacía, efecto directo e interpretación conforme.

107. Así pues, en la práctica está claro que ambos tipos de organismos, los órganos jurisdiccionales y las autoridades administrativas nacionales, están obligados a aplicar el Derecho de la Unión en el ámbito nacional. Sin duda, existen ciertos límites a lo anterior. Ni siquiera las disposiciones del Derecho de la Unión directamente aplicables deben afectar a la naturaleza y al tipo de competencias que, *en general*, corresponden en virtud del ordenamiento jurídico nacional a los órganos jurisdiccionales y las autoridades administrativas. [58] No obstante, dicha disposición afectará a las facultades *específicas* que atribuya ese sistema a sus órganos nacionales al objeto de desempeñar determinadas tareas. En particular, los Estados miembros tienen la obligación de establecer las vías disponibles ante sus órganos jurisdiccionales y autoridades administrativas para garantizar la aplicación inmediata y uniforme del Derecho de la Unión. [59]

54 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), apartados 22 y 23, y de 8 de septiembre de 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503), apartados 56 y 57. La cursiva es mía.

55 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49), apartado 24; de 19 de enero de 2010, Kücükdeveci, (C-555/07, EU:C:2010:21), apartado 55, y de 5 de julio de 2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514), apartado 34.

56 Véase, por ejemplo, las sentencias de 22 de junio de 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256), apartado 31; de 12 de enero de 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4), apartado 80, y de 10 de octubre de 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745), apartado 34.

57 Recientemente, por ejemplo, la sentencia de 14 de septiembre de 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687), apartado 54 y jurisprudencia citada.

58 Normalmente el Tribunal de Justicia delimita el ámbito de aplicación de esta obligación a los tribunales a actuar «en el marco de sus competencias» (véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de abril de 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, apartado 99), y a las autoridades nacionales «en el ámbito de su competencia» (véase, por ejemplo, las sentencias de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, EU:C:1990:241, apartado 13, y de 12 de febrero de 2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, apartado 34).

59 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 19 de junio de 1990, Factortame y otros (C-213/89, EU:C:1990:257), apartado 21; de 27 de junio de 2000, Océano Grupo Editorial y Salvat Editores (C-240/98 a C-244/98, EU:C:2000:346), apartado 29, y de 26 de octubre de 2006, Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:675), apartado 39. En el contexto específico de las competencias de las autoridades administrativas, véase, por ejemplo, la sentencia de 9 de septiembre de 2003, CIF (C-198/01, EU:C:2003:430), apartado 58.

108. Por lo tanto, y aplicado a los hechos del caso de autos, dado que el requisito de proporcionalidad de las penas consagrado en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 tiene efecto directo en el ámbito de aplicación de dicha Directiva, en consecuencia las autoridades nacionales están facultadas para moderar las sanciones en los casos individuales a fin de que estos sean proporcionados a la gravedad de la infracción cometida, sin tener que esperar a que el legislador nacional modifique la legislación de que se trate. Sobre dichas autoridades pesa un mandato directo, *con arreglo al Derecho de la Unión*, de garantizar con carácter inmediato el derecho de la demandante a que las sanciones sean proporcionadas (o a no sufrir sanciones desproporcionadas) que se deriva del artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62.

109. Dentro de dichos límites, corresponde, en efecto, a cada Estado miembro y a través de su propio sistema estructurado internamente, decidir, de conformidad con el principio de autonomía institucional y procesal, a qué organismo nacional corresponderá la aplicación del requisito de proporcionalidad. No creo que sea conveniente o apropiado que el Tribunal de Justicia vaya más allá de esa orientación general ni que adopte decisiones efectivas acerca de cómo deberían asignarse las competencias internas en el ámbito nacional.

110. Me gustaría añadir, no obstante, dos observaciones finales.

111. En primer lugar, la primacía, el efecto directo y la obligación de interpretación conforme vinculan a todas las autoridades de los Estados miembros, tanto judiciales como administrativas. En este marco, es verdaderamente una cuestión de Derecho nacional establecer a qué entidad en particular corresponderá garantizar que esas obligaciones sean respetadas, *siempre y cuando alguien lo haga*. En la práctica, si un Estado miembro desea mantener la regla de que los tribunales administrativos ejercen un control limitado, deberá, en tal caso, conferir a las autoridades administrativas la facultad de moderar las sanciones. Si un Estado miembro prefiere circunscribir la discrecionalidad de las autoridades administrativas, deberá permitir a los tribunales decidir en materia de sanciones proporcionadas. No obstante, lo que sí resultaría incompatible con la ejecución efectiva del Derecho de la Unión sería un «conflicto negativo de competencias» en el que ambos tipos de organismos declinasen ejercer competencias en este ámbito.

112. En segundo lugar, en cierto modo, el Derecho de la Unión ya se anticipa a este problema al afirmar que en una Unión de Derecho el mandato, por defecto, de brindar protección jurídica a los particulares que se deriva de las normas del Derecho de la Unión y de garantizar la plena efectividad de dichas normas recae *específicamente* en los tribunales nacionales. [60] A fin de cuentas, el elemento que define el régimen de protección que consagra el Derecho de la Unión, ya sea en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, o en el artículo 47, párrafo primero, de la Carta, es que se trata de un régimen de tutela judicial efectiva. [61] Así pues, el Derecho de la Unión no solo faculta a los tribunales nacionales, sino que les impone la obligación en última instancia de garantizar el cumplimiento, en el ámbito nacional, del Derecho de la Unión. Pues bien, este es el alcance del mandato de un juez del Derecho de la Unión.

60 Véase, por ejemplo, la sentencia de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584), apartado 111.

61 Véanse, por ejemplo, el dictamen 1/09 (Acuerdo relativo a la creación de un Sistema Unificado de Resolución de Litigios sobre Patentes), de 8 de marzo de 2011 (EU:C:2011:123), apartado 69; la sentencia de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (C-583/11 P, EU:C:2013:625), apartado 99, y la sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), apartados 32 y 33.

V. Conclusión

113. A la vista de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social, Hungría) del siguiente modo:

«– En la medida en que exige que las sanciones sean proporcionadas, 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, es directamente aplicable.

– Corresponde a cada Estado miembro decidir, con arreglo al principio de autonomía institucional y procesal, a qué organismo nacional ha de corresponder la aplicación de este requisito de proporcionalidad. No obstante, en el supuesto de que no adopten dicha decisión, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a ofrecer la protección jurídica que se deriva para los particulares de las disposiciones del Derecho de la Unión y garantizar que estas normas sean plenamente efectivas, incluida la garantía de que las sanciones impuestas en cada caso en concreto no sean contrarias al requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62.»