



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 4 de octubre de 2018*

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

En el asunto C-384/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely, Hungría), mediante resolución de 13 de junio de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de junio de 2017, en el procedimiento entre

Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N

y

Budapest Rendőrfőkapitánya,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça, Presidente de Sala, y los Sres. E. Levits y A. Borg Barthet, la Sra. M. Berger (Ponente) y el Sr. F. Biltgen, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno húngaro, por los Sres. G. Koós y M. Z. Fehér, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. L. Havas y la Sra. J. Hottiaux, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de junio de 2018;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: húngaro.

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, sobre la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (DO 1999, L 187, p. 42), en su versión modificada por la Directiva 2011/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2011 (DO 2011, L 269, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 1999/62»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N (en lo sucesivo, «Link Logistic N&N») y el Budapest Rendőrfőkapitánya (Comisario principal de policía de Budapest, Hungría) relativo a la imposición de una multa a Link Logistic N&N por la utilización de un tramo de autopista sin haber abonado la tasa correspondiente.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 1, 12 y 15 de la Directiva 1999/62 tienen la siguiente redacción:
 - «(1) Considerando que la eliminación de las distorsiones de la competencia entre las empresas de transporte de los diversos Estados miembros requiere simultáneamente la armonización de los sistemas de cobro y el establecimiento de mecanismos equitativos de imputación del coste de la infraestructura a los transportistas;
 - [...]
 - (12) Considerando que las actuales distorsiones de la competencia no pueden suprimirse solamente mediante la armonización fiscal o de los impuestos especiales sobre los combustibles, pero que, a la espera de formas de tributación técnica y económicamente más adecuadas, dichas distorsiones pueden atenuarse, manteniendo o estableciendo peajes y/o tasas por utilización de autopistas; que procede, además, autorizar a los Estados miembros para percibir tasas por la utilización de puentes, túneles y puertos de montaña;
 - [...]
 - (15) Considerando que las tarifas deben calcularse en función de la duración de la utilización de la infraestructura en cuestión y ser diferenciadas en relación con los costes ocasionados por los vehículos de carretera».
- 4 El artículo 1, párrafo primero, de dicha Directiva dispone:
 - «La presente Directiva se refiere a los impuestos sobre vehículos, a los peajes y a las tasas por utilización de infraestructuras establecidos para los vehículos definidos en el artículo 2.»
- 5 El artículo 2 de dicha Directiva establece lo siguiente:
 - «A los efectos de la presente Directiva se entenderá por:
 - [...]

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

[...]»

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

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

- 7 El artículo 9 *bis* de esta Directiva dispone:

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

Derecho húngaro

Ley sobre el tráfico por carretera

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

«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.

[...]»

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

«(1) La persona a quien corresponda la explotación del vehículo o, en el caso al que se refiere el artículo 21/A, 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/A, apartado 2, a 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 ello sea apreciado en el mismo procedimiento, se sancionará con una multa cuyo importe corresponderá a la suma de los importes de las multas previstas para cada una de estas infracciones.

[...]

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

Ley relativa a los peajes de las carreteras

- 10 El artículo 3, apartados 1 y 6, de la az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, meggett 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.»

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

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

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

12 El artículo 15 de dicha Ley establece lo siguiente:

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

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

13 Según el artículo 16 de la referida Ley:

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

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

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

[...]

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

[...]

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

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

que figure en la base de datos del sujeto encargado de recaudar el peaje. El sujeto encargado de recaudar el peaje expedirá la certificación dentro de los ciento veinte días siguientes a la recepción de la solicitud [...]

Decreto del Gobierno n.º 410/2007

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

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

- 16 El artículo 8/A del Decreto del Gobierno n.º 410/2007 dispone:

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

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

[...]»

- 17 En virtud del anexo 9 de dicho Decreto:

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

Decreto del Gobierno n.º 209/2013

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

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

- a) cuando su validez dé comienzo el día de adquisición del billete de ruta, desde el momento de su adquisición hasta el final del día siguiente,
 - b) cuando se haya adquirido con una anterioridad de hasta un máximo de treinta días, desde el inicio del día natural que se haya determinado hasta el final del día siguiente.»
- 19 El artículo 26, apartado 1, letra a), de este Decreto está redactado en los siguientes términos:

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

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 20 El 29 de octubre de 2015, a las 19 horas y 34 minutos, un vehículo pesado de transporte de mercancías perteneciente a la categoría J4 a efectos del Decreto del Gobierno n.º 410/2007, explotado por Link Logistik N&N, una empresa registrada en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, circulaba en Hungría, en un tramo viario de peaje, sin ir provisto de un título válido de peaje y sin haber pagado la tasa proporcional a la distancia recorrida en este tramo.
- 21 Ese mismo día, a las 19 horas y 52 minutos, el conductor de este vehículo, después de haber satisfecho, por iniciativa propia, la tasa por importe de 19 573 forintos húngaros (aproximadamente 63 euros) correspondiente a la totalidad del tramo viario de peaje que tenía la intención de utilizar, continuó la ruta por dicho tramo.
- 22 No obstante, el Vas Megye Rendőrfőkapitánya (Comisario principal de policía de la provincia de Vas, Hungría) impuso a Link Logistik N&N, mediante resolución de 15 de enero de 2016, una multa administrativa de 165 000 forintos húngaros (aproximadamente 532 euros), con arreglo a lo dispuesto en los artículos 21 a 21/B de la Ley sobre el tráfico por carretera, así como en el artículo 1, apartado 1, y el artículo 8/A del Decreto del Gobierno n.º 410/2007, porque, infringiendo el artículo 14, letra a), de la Ley relativa a los peajes de las carreteras, el vehículo en cuestión había circulado sin pagar previamente la tasa correspondiente.
- 23 El Comisario principal de policía de Budapest confirmó esta decisión y adujo que la normativa nacional aplicable no deja ningún margen de apreciación a la autoridad administrativa en lo que respecta al importe de la multa. Afirmó que a esta solo se le permite tener en cuenta las consideraciones de equidad y únicamente puede basarse en las circunstancias admitidas normativamente, entre las que no figuran ni las circunstancias invocadas por Link Logistik N&N, como la adquisición del billete de ruta

a posteriori, habiendo transcurrido un espacio corto de tiempo y para la totalidad del itinerario de peaje, ni eventuales obstáculos a la adquisición del billete de ruta antes de la utilización del tramo de peaje.

- 24 Link Logistik N&N recurrió la resolución del Comisario principal de policía de Budapest ante el órgano jurisdiccional remitente, el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely, Hungría), alegando, en particular, que la normativa húngara no es conforme con el Derecho de la Unión. Dicha empresa considera que este importe es excesivo, ya que tuvo que pagar una multa de igual cuantía que la impuesta a las personas o empresas que no adquieren ningún billete de ruta.
- 25 El órgano jurisdiccional remitente recuerda que, en los asuntos que dieron 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), cuyos hechos son análogos a los del litigio principal, el Tribunal de Justicia interpretó el requisito de proporcionalidad previsto en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 y declaró que el importe de las multas impuestas por la normativa húngara no cumplía este requisito.
- 26 El órgano jurisdiccional remitente, que debe resolver el litigio principal, se plantea, en primer lugar, la cuestión de si esta disposición es directamente aplicable.
- 27 A continuación, el órgano jurisdiccional remitente considera que dicho requisito no es ilimitado y que, aunque la primacía del Derecho de la Unión y el deber de lealtad de los Estados miembros puedan implicar que se deje sin aplicar el Derecho nacional cuando sea contrario a una disposición de una directiva no directamente aplicable, no es necesario, e incluso a veces resulta imposible, completar materialmente el Derecho nacional mediante una interpretación jurídica.
- 28 Por lo tanto, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, una interpretación del Derecho nacional conforme con una Directiva no puede constituir una actividad legislativa encubierta que suponga la asunción de la competencia del legislador nacional y se extralimite así de las competencias de los órganos encargados de la aplicación del Derecho.
- 29 El órgano jurisdiccional remitente estima que, en el presente asunto, el artículo 21, apartado 2, de la Ley sobre el tráfico por carretera no puede completarse —en ausencia de actuación del legislador nacional— con el requisito de proporcionalidad con el fin de interpretar el Derecho nacional de manera conforme con la Directiva 1999/62, dado que, por una parte, el artículo 21, apartado 2, dispone que se fije mediante decreto la propia cuantía de la multa y, por otra, la normativa húngara que debe aplicarse e interpretarse no contiene este requisito de proporcionalidad.
- 30 El órgano jurisdiccional remitente señala que la cuestión de si el Derecho nacional puede interpretarse de conformidad con el Derecho de la Unión cuando el legislador nacional no introduzca un requisito de proporcionalidad en el Derecho nacional divide a los especialistas y da lugar a opiniones divergentes.
- 31 En estas circunstancias, el Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y de lo Social de Szombathely) 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 [la sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229)], una disposición de la Directiva directamente aplicable?

- 2) En caso de que el requisito de proporcionalidad establecido por [esta disposición, tal como ha sido interpretada] por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en [la sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép (C-497/15 y C-498/15, 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 —en ausencia 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 de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229)]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 32 Mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el requisito de proporcionalidad de las sanciones previstas por los Estados miembros en caso de infracción de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la Directiva 1999/62, establecido en el artículo 9 *bis* de esta Directiva, es una disposición directamente aplicable y, en caso de respuesta negativa, si los tribunales y las autoridades administrativas del Estado miembro de que se trata pueden o deben, a fin de interpretar el Derecho nacional de conformidad con el Derecho de la Unión, completar, sin intervención del legislador nacional, la normativa nacional controvertida con criterios materiales establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Sobre la admisibilidad

- 33 El Gobierno húngaro niega la admisibilidad de las cuestiones planteadas alegando, respecto a la primera cuestión prejudicial, que la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia es perfectamente aplicable al asunto principal, por lo que no es necesaria una respuesta a esta cuestión para resolver el litigio principal y, en cuanto a la segunda cuestión prejudicial, que de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente se desprende que este espera que el Tribunal de Justicia le indique cómo interpretar, en el asunto principal, el Derecho nacional de manera conforme con el Derecho de la Unión, lo que es competencia exclusiva del juez nacional.
- 34 Por lo que atañe a la primera causa de inadmisión, debe recordarse que, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (véase, en particular, la sentencia de 5 de junio de 2018, *Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*, C-210/16, EU:C:2018:388, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 35 De ello se desprende que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de validez de una norma de la Unión que se ha solicitado no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones que se le hayan planteado (véase, en particular, la sentencia de 31 de mayo de 2018, *Zheng*, C-190/17, EU:C:2018:357, apartado 21).

- 36 Ahora bien, no sucede así en el caso de autos. En efecto, en primer lugar, la resolución de remisión expone el marco fáctico y jurídico de manera suficiente para permitir determinar el alcance de las cuestiones prejudiciales planteadas. En segundo lugar, la petición de decisión prejudicial pone claramente de manifiesto las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación del artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, en particular del requisito de proporcionalidad que en él se establece, tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229). Por último, la interpretación solicitada guarda relación con la realidad y el objeto del litigio principal, y las cuestiones prejudiciales no son hipotéticas, puesto que la respuesta del Tribunal de Justicia incidirá directamente en la multa que pueda imponerse a la demandante en el litigio principal.
- 37 Por lo que se refiere a la segunda causa de inadmisión, es cierto que, según jurisprudencia reiterada, no corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre la interpretación de disposiciones nacionales, ya que tal interpretación es efectivamente competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales nacionales (sentencia de 5 de junio de 2018, Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, apartado 32)
- 38 No obstante, debe señalarse que las cuestiones prejudiciales, tal como han sido formuladas por el órgano jurisdiccional remitente, no tienen por objeto la interpretación del Derecho húngaro, sino del Derecho de la Unión y, más concretamente, del requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62, así como de las consecuencias que se derivan de la sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép (C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229), lo que es competencia del Tribunal de Justicia.
- 39 Habida cuenta de lo anterior, las cuestiones prejudiciales deben considerarse admisibles.

Sobre el fondo

Observaciones preliminares

- 40 Ha de recordarse que el principio de proporcionalidad forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión, que constituyen la base de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y que debe respetar una normativa nacional comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión o que aplique este último (véase, en particular, el auto de 12 de junio de 2014, Pańczyk, C-28/14, no publicado, EU:C:2014:2003, apartado 26). El principio de proporcionalidad obliga a los Estados miembros a adoptar medidas adecuadas para lograr los objetivos perseguidos y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlos (véase, en este sentido, la sentencia de 17 de abril de 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, apartado 68 y jurisprudencia citada).
- 41 Este principio, que también está consagrado en el artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), el cual establece que la intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción, se impone a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, con arreglo al artículo 51, apartado 1, de la Carta.
- 42 De este modo, la gravedad de una sanción debe reflejar la gravedad de la infracción de que se trate, exigencia que no solo resulta del artículo 52, apartado 1, de la Carta, sino también del principio de proporcionalidad de las penas enunciado en el artículo 49, apartado 3, de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de marzo de 2018, Garlsson Real Estate y otros, C-537/16, EU:C:2018:193, apartado 56).

- 43 De las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (DO 2007, C 303, p. 17) se desprende que, de acuerdo con el artículo 52, apartado 3, de la Carta, puesto que el derecho garantizado en su artículo 49 corresponde igualmente a un derecho garantizado por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»), su sentido y alcance serán iguales a los que establece el CEDH. Por tanto, los requisitos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de proporcionalidad de las sanciones son aplicables a un supuesto como el del litigio principal por el efecto combinado de los artículos 17, apartado 1, 51, apartado 1, 52, apartados 1 y 3, de la Carta.
- 44 Ha de señalarse, además, que, para determinar la existencia de una vulneración del derecho de propiedad, tal como se consagra en el artículo 1 del Protocolo Adicional n.º 1 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en París el 20 de marzo de 1952, que establece que toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos valora, teniendo en cuenta las circunstancias del asunto de que se trate, si las sanciones de carácter pecuniario, tanto penales como administrativas, no suponen una carga o una privación de propiedad excesivas para la persona a la que se han impuesto las sanciones que puedan hacer que estas resulten desproporcionadas (véase, en particular, TEDH, sentencias 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 y otros c. Italia, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 199).
- 45 Así pues, el principio de proporcionalidad exige, por una parte, que la sanción impuesta refleje la gravedad de la infracción y, por otra, que, al determinar la sanción y fijar el importe de la multa, se tengan en cuenta las circunstancias individuales del caso concreto.
- 46 Son estas consideraciones las que deben guiarnos al responder a las cuestiones prejudiciales planteadas.

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 47 Es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas contra un Estado miembro ante los órganos jurisdiccionales de este, bien cuando dicho Estado no haya adaptado el Derecho nacional a la directiva dentro de los plazos señalados, bien cuando haya hecho una adaptación incorrecta de esta (sentencia de 15 de febrero de 2017, British Film Institute, C-592/15, EU:C:2017:117, apartado 13).
- 48 A este respecto, deben examinarse la naturaleza, la sistemática y el texto de la disposición en cuestión (sentencia de 4 de diciembre de 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, apartado 12). Así ocurre especialmente cuando la disposición de la directiva de que se trate impone una obligación no sujeta a ninguna reserva o condición que, por su naturaleza, no requiere la adopción de ninguna medida por parte de las instituciones de la Unión o de los Estados miembros y no deja a estos ninguna facultad de apreciación en relación con su ejecución (véanse, en particular, las sentencias de 4 de diciembre de 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, apartados 6 y 13, y de 22 de diciembre de 2010, Gavieiro Gavieiro e Iglesias Torres, C-444/09 y C-456/09, EU:C:2010:819, apartado 79).
- 49 Por consiguiente, en el presente asunto debe examinarse si el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 resulta, desde el punto de vista de su contenido, incondicional y suficientemente preciso para que un particular pueda invocarlo contra un Estado miembro ante las autoridades nacionales de ese Estado.

- 50 Con arreglo a esa disposición, los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de esta Directiva, sanciones que deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias.
- 51 En consecuencia, 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.
- 52 Debe señalarse, en este contexto, que la referida Directiva no contiene normas más precisas en lo que respecta al establecimiento de dichas sanciones nacionales y no fija, en particular, ningún criterio explícito para apreciar el carácter proporcionado de tales sanciones (sentencia de 22 de marzo de 2017, Euro-Team y Spirál-Gép, C-497/15 y C-498/15, EU:C:2017:229, apartado 38).
- 53 Así, dado que requiere la intervención de los Estados miembros y les confiere un amplio margen de apreciación, no puede considerarse que el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 sea, desde el punto de vista de su contenido, incondicional y suficientemente preciso, lo que excluye su efecto directo.
- 54 Una interpretación contraria llevaría, en la práctica, a suprimir el margen de apreciación conferido únicamente a los legisladores nacionales, a quienes compete diseñar un régimen de sanciones adecuado, en el marco definido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62.
- 55 De ello se deduce que, en circunstancias como las del litigio principal, el requisito de proporcionalidad de las sanciones establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 no puede interpretarse en el sentido de que obliga al juez nacional a sustituir al legislador nacional.
- 56 En consecuencia, el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 carece de efecto directo y no confiere a los justiciables, en una situación como la controvertida en el litigio principal, el derecho a invocarlo ante las autoridades nacionales.
- 57 Sin embargo, ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, la obligación de los Estados miembros, derivada de una directiva, de alcanzar el resultado que esta prevé y su deber, conforme al artículo 4 TUE, apartado 3, y al artículo 288 TFUE, de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de dicha obligación se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros, incluidas, en el marco de sus competencias, las autoridades judiciales (véanse, en particular, las sentencias de 14 de septiembre de 2016, Martínez Andrés y Castrejana López, C-184/15 y C-197/15, EU:C:2016:680, apartado 50 y jurisprudencia citada, y de 24 de enero de 2018, Pantuso y otros, C-616/16 y C-617/16, EU:C:2018:32, apartado 42).
- 58 Para cumplir esta obligación, el principio de interpretación conforme exige que las autoridades 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 (véanse, en particular, las sentencias de 13 de julio de 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, apartado 43, y de 28 de junio de 2018, Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511, apartado 70 y jurisprudencia citada).
- 59 Sin embargo, este principio de interpretación conforme del Derecho nacional reviste ciertos límites. Así, la obligación del juez nacional de utilizar como referencia el contenido del Derecho de la Unión cuando interpreta y aplica las normas pertinentes del Derecho interno está limitada por los principios generales del Derecho y no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional (véase, en particular, la sentencia de 13 de julio de 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, apartado 44).

- 60 Pues bien, sin perjuicio de las comprobaciones que deba efectuar el órgano jurisdiccional remitente, de los autos remitidos al Tribunal de Justicia se desprende que una interpretación del Derecho nacional conforme con el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 puede dar lugar a una interpretación *contra legem* por cuanto el juez tendría que reducir el importe de la multa impuesta a la demandante en el litigio principal, a pesar de que la normativa húngara relativa a las infracciones de circulación indica de modo preciso el importe de las multas sin contemplar ninguna posibilidad de reducción de estas o exigir que se ajusten al principio de proporcionalidad.
- 61 Sin embargo, de una jurisprudencia igualmente reiterada resulta que, si dicha interpretación conforme no es posible, el órgano jurisdiccional nacional debe aplicar íntegramente el Derecho de la Unión y tutelar los derechos que este concede a los particulares, así como abstenerse de aplicar, en su caso, cualquier disposición, en la medida en que su aplicación, en las circunstancias del caso concreto, pudiera dar lugar a un resultado contrario al Derecho de la Unión (sentencia de 13 de julio de 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 62 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas, por una parte, que el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62 no puede considerarse de efecto directo y, por otra, que el juez nacional debe, en virtud de su obligación de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de esta disposición, interpretar el Derecho nacional de manera conforme con dicha Directiva o, si tal interpretación conforme no es posible, abstenerse de aplicar cualquier disposición nacional en la medida en que su aplicación conduzca, en las circunstancias del caso concreto, a un resultado contrario al Derecho de la Unión.

Costas

- 63 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 Quinta) declara:

El requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 9 *bis* de la Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, sobre la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras, en su versión modificada por la Directiva 2011/76/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2011, no puede considerarse de efecto directo.

El juez nacional debe, en virtud de su obligación de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de esta disposición, interpretar el Derecho nacional de manera conforme con dicha Directiva o, si tal interpretación conforme no es posible, abstenerse de aplicar cualquier disposición nacional en la medida en que su aplicación conduzca, en las circunstancias del caso concreto, a un resultado contrario al Derecho de la Unión.

Firmas