

Asunto C-521/20**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

19 de octubre de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Alta Austria, Austria)

Fecha de la resolución de remisión:

15 de octubre de 2020

Parte recurrente:

J.P., B. X, X N.

Autoridad recurrida:

B.d.S.L.,

N. R., H. X, X. L.

Objeto del procedimiento principal

Posible infracción del principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Cobro automático del peaje en las autopistas austriacas — Disposiciones nacionales adoptadas en aplicación del Derecho de la Unión — Principio de acumulación de sanciones en el procedimiento administrativo sancionador austriaco — Once resoluciones sancionadoras de distintas autoridades, con las cuales se impuso una sanción pecuniaria acumulada por las infracciones administrativas cometidas en el período de un mes que excedía el importe máximo aplicable, debido a que el conductor de un camión no advirtió que se había agotado la batería de su dispositivo de pago automático de peajes

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE

Cuestión prejudicial

¿Debe interpretarse el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en particular, en relación con la Directiva 1999/62/CE, sobre la euroviñeta), en el sentido de que el efecto combinado de una normativa nacional que [como el artículo 20, apartado 2, de la Bundesstraßenmautgesetz (Ley federal de peajes) en relación con el artículo 22, apartado 2, de la Verwaltungsstrafgesetz (Ley de sanciones administrativas)] exige la tramitación y sanción acumulada de los sucesivos impagos del peaje cometidos en tramos consecutivos de autopista, es contrario al principio *non bis in idem* si no va acompañado, en el plano legislativo, tanto de una obligación de coordinación de todas las autoridades administrativas y judiciales competentes para la instrucción de los correspondientes procedimientos sancionadores, como de una obligación expresa de consideración efectiva del principio de proporcionalidad en cuanto a la cuantía de la sanción global?

Disposiciones del Derecho de la Unión y del Derecho internacional invocadas

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: artículos 50 a 53

Directiva 1999/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1999, relativa a la aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías por la utilización de determinadas infraestructuras (Directiva sobre la euroviñeta): artículos 7 *bis*, 7 *undecies*, apartado 2, 8 *bis* y 9 *bis*

Protocolo Adicional n.º 7 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales: artículo 4, citado en las versiones originales inglesa y francesa

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Bundesstraßenmautgesetz (Ley federal de peajes): artículos 6, 7 y 20:

Artículo 6 («Peaje»): «La utilización de tramos de peaje con vehículos automóviles que dejen más de una rodada, cuyo peso máximo autorizado supere las 3,5 t está sujeta al pago de un peaje en función de la distancia recorrida. [...]»

Artículo 7 (Pago del peaje): «1. El peaje se abonará utilizando dispositivos autorizados de pago electrónico de peajes, mediante adeudo en el saldo de peaje adquirido o mediante liquidación posterior autorizada. Se garantizará que los conductores de vehículos automóviles puedan equipar sus vehículos con dichos dispositivos antes de utilizar los tramos de peaje. [...]»

Artículo 20 («Elusión del peaje»), apartado 2: «Los conductores de vehículos automóviles que utilicen tramos de peaje sin abonar debidamente el peaje por el

importe correspondiente a la distancia recorrida, con arreglo al artículo 6, incurrirán en infracción administrativa y serán sancionados con multa de entre 300 y 3 000 euros.»

Mautordnung für die Autobahnen und Schnellstraßen Österreichs, Version 58 (Reglamento de peajes para las autopistas y vías rápidas austriacas, versión 58)

Verwaltungsstrafgesetz (Ley de sanciones administrativas), artículo 22, apartado 2: «Cuando una persona cometa una pluralidad de infracciones administrativas mediante diversos actos independientes, o cuando un mismo hecho esté sujeto a diversas sanciones que no se excluyan entre sí, las sanciones se impondrán de forma acumulativa. Lo mismo se aplicará al concurso de infracciones administrativas con otros actos punibles sancionados por una autoridad administrativa.»

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 En total, en el período comprendido entre el 27 de diciembre de 2019 y el 30 de enero de 2020 (es decir, poco más de un mes) se imputaron al recurrente por el mismo motivo (no adeudo en el saldo de peaje) once infracciones del artículo 20, apartado 3, de la Ley federal de peajes, por las que se le impusieron multas por un importe total de 3 300 euros (responsabilidad personal subsidiaria de 370 horas en total, es decir, más de dos semanas), sin que conste que las autoridades competentes tuviesen en cuenta en modo alguno el hecho de que existía una evidente conexión material, temporal y espacial entre todos estos procedimientos. Siete de las resoluciones sancionadoras fueron adoptadas por la autoridad B entre los días 2 y 4 de septiembre de 2020, y cuatro, por la autoridad B. K. el 18 de agosto de 2020, todas ellas en relación con infracciones cometidas en diferentes fechas.
- 2 Sobre el procedimiento principal concreto: mediante resolución sancionadora de B. (en lo sucesivo, también «autoridad recurrida») de 4 de septiembre de 2020, se impuso al recurrente una multa de 300 euros (responsabilidad personal subsidiaria: 34 horas) por utilizar una autopista con un vehículo automóvil de más de 3,5 t de peso máximo autorizado sin abonar el peaje correspondiente a la distancia recorrida, ya que no se adeudaron los importes del peaje en su GO-Box.
- 3 Con ello, a juicio de dicha autoridad, el recurrente cometió una infracción del artículo 20, apartado 2, en relación con los artículos 6, 7, apartado 1, y 8, apartado 2, de la Ley federal de peajes, lo que lleva aparejada la sanción establecida en la primera disposición citada.
- 4 La autoridad recurrida consideró que para la cuantificación de la sanción debía tenerse en cuenta, como atenuante, la falta de antecedentes del recurrente, por lo que solamente le impuso el importe mínimo de la sanción legalmente prevista.

- 5 Contra esta resolución sancionadora se dirige el recurso interpuesto en plazo el 22 de septiembre de 2020 ante el Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Alta Austria), el órgano jurisdiccional remitente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 6 El recurrente alega, en esencia, que durante un tiempo no se percató de que la batería de su GO-Box se había agotado, por lo que el dispositivo no funcionó. Por otro lado, no encuentra explicación al hecho de que la ASFINAG no le advirtiese inmediatamente del impago de los peajes, sino con tres meses de retraso. Al margen de todo ello, el recurrente considera que todas las infracciones cometidas constituyen una «infracción continuada», de manera que, en lugar de diversas sanciones individuales, se le habría debido imponer una única sanción global.
- 7 La autoridad recurrida ha renunciado a resolver por sí misma el recurso, de modo que no ha añadido argumento alguno a la motivación de la resolución sancionadora.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 De conformidad con la sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), y con la desde entonces reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el concepto de «aplicación del Derecho de la Unión» a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta están comprendidas todas las situaciones en que sea aplicable una disposición del Derecho de la Unión. Esto es así, en particular, cuando la **finalidad** de las disposiciones nacionales invocadas por las autoridades nacionales consiste (también) en la **transposición** de **directivas** al Derecho interno (véanse los apartados 16 a 31 de la sentencia).
- 9 En su conjunto, la **Ley federal de peajes** tiene por **objetivo principal** la **transposición eficaz** de la **Directiva 1999/62/CE, sobre la «euroviñeta», en particular** de sus **artículos 7 bis** (proporcionalidad del importe de las tasas de usuarios), **7 undecies** (fluidez del tráfico), **8 bis** (supervisión del funcionamiento) y **9 bis** (controles adecuados y sanciones proporcionadas).
- 10 Por lo tanto, la **ejecución de la Ley federal de peajes** constituye en todo caso (en la medida en que afecte a la circulación de vehículos pesados por la vía pública) una **aplicación del Derecho de la Unión** a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta, en el sentido que el Tribunal de Justicia atribuye a esta disposición. Por lo tanto, a este respecto también son relevantes las garantías de los artículos 50 a 53 de la Carta, de modo que la presente petición de decisión prejudicial probablemente habría de calificarse de admisible (cumplido también el otro requisito, de que el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Alta Austria tenga la consideración de «órgano jurisdiccional» a efectos del artículo

267 TFUE: véase a este respecto el procedimiento **C-293/20**, actualmente pendiente ante el Tribunal de Justicia).

- 11 Con arreglo a la **parte B del Reglamento de peajes para las autopistas y vías rápidas austriacas**, en su **versión 58**, pertinente para el procedimiento principal, el cobro del **peaje correspondiente a la distancia recorrida**, en el caso de los camiones con un peso máximo autorizado superior a 3,5 t («vehículos pesados»), se efectúa (y se efectuaba) mediante un sistema de peaje electrónico. A tal fin, toda la red viaria de peaje estaba (o está) inicialmente dividida en **tramos de peaje**, y la **tarifa de los peajes** se calculaba o se calcula de manera que, en función de la clase de emisiones en que se incluyese el vehículo pesado sujeto a peaje, había (ha) de pagar **un determinado importe en euros por cada kilómetro recorrido**, y la tarifa de los peajes **se cobraba** (se cobra) **de forma separada para cada uno de dichos tramos**.
- 12 Para el adecuado pago de los peajes era (es) necesario que el camión llevase debidamente instalado un dispositivo fijo autorizado y en buen funcionamiento (por lo general, el llamado «**GO-Box**»). Al pasar por un puesto de peaje, por medio de una tecnología de microondas, el **GO-Box** entraba (entra) en comunicación con las antenas del puesto de peaje situadas en el margen de la vía, con lo que se generaba (se genera) un **adeudo del peaje correspondiente al tramo**.
- 13 El registro en el sistema de peajes se llevaba (se lleva) a cabo en los puntos de venta **GO**, y el pago de los peajes se efectuaba (se efectúa) bien mediante liquidación *a posteriori* o **(por lo general)** por medio de adeudo en un saldo de peaje previamente adquirido (**pago anticipado**). Para los vehículos automóviles debidamente registrados en el sistema de peajes y equipados con un dispositivo autorizado, en determinados casos (avería del dispositivo o fallo en el sistema de peaje, saldo de peaje insuficiente, etc.) y bajo determinadas condiciones, existía (existe) la posibilidad de pago *a posteriori* del peaje. En caso de impago del peaje, mediante un requerimiento posterior por escrito, podía (puede) exigirse al conductor el pago de un peaje con recargo, y solo en caso de que el conductor no pagase (no pague) en tiempo oportuno el peaje con recargo era (es) denunciado ante la autoridad administrativa del distrito (o del municipio) para que iniciase el correspondiente procedimiento administrativo sancionador.
- 14 Si el conductor ha optado por el procedimiento de pago anticipado y su **GO-Box no tiene saldo o saldo suficiente**, resulta imposible el debido pago del peaje. Así pues, a partir de ese momento **se materializa el supuesto de hecho del artículo 20, apartado 2, de la Ley federal de peajes**. No obstante, esto no sucede únicamente con **el tramo de peaje que se está atravesando en ese momento**, sino también con **todos los tramos posteriores**. Conforme al «**principio de acumulación**» establecido en el artículo 22, apartado 2, de la Ley de sanciones administrativas, este tipo de sanciones se han de imponer de forma acumulativa, es decir, mediante **simple agregación**.

- 15 Con frecuencia sucede que, tras el consumo del saldo disponible, en relativamente poco tiempo se atraviesen consecutivamente varios tramos de peaje sin poder adquirir en ese momento el saldo necesario en un punto de venta GO (téngase en cuenta que, por ejemplo, en todo el territorio de Alta Austria **solo existen veinte puntos de venta GO**).
- 16 Aunque se utilice el mismo tramo varias veces tras breves intervalos de tiempo (por ejemplo, en caso de entregas diarias), en la práctica es posible que durante un período prolongado el conductor de un camión no se percate del impago de los peajes, por ejemplo, a causa de una avería en el GO-Box, si ASFINAG no le requiere el pago del correspondiente peaje con recargo hasta pasadas varias semanas o meses.
- 17 La competencia territorial de cada autoridad de distrito está limitada a su propia jurisdicción, de manera que, incluso en una ruta relativamente corta de autopista, cabe la posibilidad de que la **competencia sancionadora corresponda paralelamente a varias autoridades de distrito** (según los casos, también pertenecientes a distintos estados federados).
- 18 Cuando en tales situaciones, con arreglo al artículo 22, apartado 2, de la Ley de sanciones administrativas, puedan (deban) imponerse al conductor diversas sanciones, ciertamente su **importe individual** se puede reducir en la medida de lo posible recurriendo a diversos **instrumentos de ponderación**, para así mantener el importe total dentro de unos **límites razonables**. Se trata, por ejemplo, de la imposición de la sanción en su **importe mínimo** establecido en el artículo 20, apartado 2, de la **Ley federal de peajes** para cada infracción (tal como hacen en la práctica diversas autoridades con carácter estrictamente cautelar, aunque **en realidad no se cumplan los requisitos legales** para ello), y/o la imposición de una **sanción reducida hasta la mitad del importe mínimo** (si bien normalmente **no se cumplen los requisitos establecidos** al respecto), o bien la presunción de una **infracción continuada**, con la consecuencia de que se impone únicamente una sanción global, en lugar de varias sanciones individuales, lo cual, no obstante, contradice a la **jurisprudencia del Verwaltungsgerichtshof** (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo).
- 19 En el ordenamiento jurídico austriaco no existe **ninguna norma** que establezca una forma general de **observar el principio de proporcionalidad** en el procedimiento administrativo, y **tampoco existe disposición alguna** que imponga a las distintas autoridades una obligación de **coordinar recíprocamente los procedimientos** (al menos, en casos en que la existencia de procedimientos paralelos sea evidente o prácticamente inevitable).
- 20 El Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Alta Austria considera que el Tribunal de Justicia, especialmente con su sentencia de 12 de septiembre de 2019, Maksimovic (C-64/18, EU:C:2019:723), ha aclarado que el principio de acumulación establecido en el Derecho nacional no es, de por sí, contrario al Derecho de la Unión, siempre que, **por un lado**, la acumulación de las sanciones

se lleve a cabo, considerada en su conjunto, de forma efectivamente **proporcionada** y, **por otro**, que se garantice también el respeto efectivo del **principio *non bis in idem*** (artículo 50 de la Carta) según ha sido interpretado por la jurisprudencia del TEDH relativa al artículo 4 del Protocolo Adicional n.º 7 al CEDH.

- 21 En el caso concreto, esto significa (tal como recientemente ha sintetizado el TEDH en su sentencia de 8 de octubre de 2020, asunto 67334/13, **Bajčić**, y la jurisprudencia citada), sobre todo, que cuando se sigan diversos procedimientos sancionadores contra un mismo justiciable relativos a **infracciones que estén intrínsecamente vinculadas («inextricably linked together»)** **entre sí desde el punto de vista material, espacial y temporal**, solo se respetará el principio *non bis in idem* si dichos procedimientos (tanto en **abstracto** como **en concreto**) versan sobre **aspectos** diferentes pero **recíprocamente complementarios** de una conducta antisocial; si la tramitación de distintos procedimientos está **legalmente establecida** y es **previsible** para el justiciable a tenor de una **práctica** administrativa uniforme; si dichos procedimientos se desarrollan de hecho de manera que se evite en la medida de lo posible imponer una **carga** excesiva al justiciable, en particular, en cuanto a la **práctica y la valoración de las pruebas**, y, sobre todo, si las sanciones devenidas firmes en uno de estos procedimientos son tenidas **debidamente en cuenta** después en los procedimientos restantes, para lo cual la solución más indicada es que la ley establezca un instrumento de imputación que garantice la proporcionalidad de la cuantía global de todas las sanciones (véase el apartado 39 de dicha sentencia).
- 22 Anteriormente, el Tribunal de Justicia ya había declarado, en su sentencia de 20 de marzo de 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), que toda acumulación de las sanciones contraria al principio *non bis in idem* consagrado en el artículo 50 de la Carta ha de cumplir, en particular, las siguientes condiciones: la acumulación debe estar **prevista por la ley** (apartado 42) y respetar el **contenido esencial** de la garantía del artículo 50 de la Carta (apartado 43); los distintos procedimientos (tanto en su consideración individual como colectiva) deben responder a **objetivos de interés general reconocidos** (apartados 44 y 45), y, en general, debe respetarse el **principio de proporcionalidad** (apartados 46 y siguientes).
- 23 Asimismo, la normativa nacional, por un lado, debe establecer normas claras y precisas que permitan al justiciable determinar qué actos y omisiones pueden ser objeto de una acumulación de procedimientos y sanciones (apartado 49) y, por otro, debe garantizar que las cargas que se infligen a las personas afectadas a resultas de dicha acumulación se limiten a lo estrictamente necesario para alcanzar el objetivo perseguido (apartado 52). Esto significa que, de una parte, deben existir normas que garanticen una coordinación destinada a reducir a lo estrictamente necesario la carga adicional que esa acumulación supone para las personas afectadas (apartado 53) y, de otra parte, ha de haber normas que permitan garantizar que la gravedad del conjunto de las sanciones impuestas corresponde a la gravedad de la infracción en cuestión, es decir, **normas que obliguen a las autoridades** competentes a que, en caso de imposición de una

segunda sanción, velen por que la gravedad del conjunto de las sanciones impuestas no exceda de la gravedad de la infracción constatada (apartados 55 y 58).

- 24 En relación con el asunto principal de la presente petición de decisión prejudicial, de esta remisión recíproca entre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del TEDH se deduce una **línea jurisprudencial común** según la cual la institucionalización de un sistema de acumulación exige, como **requisito mínimo**, la consagración legal tanto de un **deber de coordinación** como del respeto del **principio de proporcionalidad**.
- 25 Sin duda, es necesario que (conforme al principio de legalidad del artículo 49 de la Carta) tal principio de coordinación y proporcionalidad esté regulado con **rango legal** y, de este modo, sea vinculante con carácter general y se haga previsible para todo justiciable.
- 26 Como ya se ha expuesto, si bien en el Derecho administrativo sancionador austriaco rige, con arreglo al artículo 22, apartado 2, de la Ley de sanciones administrativas, una prohibición legal de acumulación de las sanciones, en relación directa con ello (o de otra manera) no está legalmente establecida ninguna obligación de coordinación recíproca entre las autoridades administrativas y judiciales ni de respetar el principio de proporcionalidad, ya sea en la ley material específica (**Ley federal de peajes**) o (lo que sería más oportuno) en la ley general de procedimiento (**Ley de sanciones administrativas**), y tampoco se pueden deducir tales obligaciones indirectamente de la ley.
- 27 En consecuencia, existe la duda de si las sanciones acumuladas con arreglo al artículo 20, apartado 2, de la **Ley federal de peajes** en relación con el artículo 22, apartado 2, de la Ley de sanciones administrativas **vulneran, estando condicionado su gran número en cierto modo por el sistema, el artículo 50 de la Carta**.