

**Asunto C-654/20****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:**

15 de noviembre de 2020

**Órgano jurisdiccional remitente:**

Apelativen sad Sofia (Tribunal de Apelación de Sofía, Bulgaria)

**Fecha de la resolución de remisión:**

9 de noviembre de 2020

**Autoridad acusadora en el proceso penal:**

Apelativna prokuratura Sofia

**Condenado/infractor en el proceso penal:**

VD

**Objeto del procedimiento principal**

El litigio principal es un procedimiento extraordinario de revisión de una sentencia firme. Fue iniciado ante el tribunal remitente mediante una solicitud de un fiscal para que se revoque una sentencia dictada en apelación y se devuelva la causa para que sea juzgada de nuevo por una sala diferente del órgano jurisdiccional de apelación o, subsidiariamente, para que se revoque la sentencia en apelación y se confirme la sentencia del tribunal de primera instancia, por la que el infractor fue declarado culpable de cometer un delito, pero absuelto de responsabilidad penal. Los hechos juzgados ante dichos órganos jurisdiccionales son los de conducir un vehículo de motor mientras se cumple la sanción administrativa de suspensión del permiso de conducción.

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

La petición de decisión prejudicial se fundamenta en el artículo 267 TFUE, párrafo segundo, y se refiere a la interpretación del principio de legalidad de los delitos y las penas y al artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos

Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). El órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide la cuestión de si son compatibles con el Derecho de la Unión Europea las normas nacionales que prevén, para los mismos hechos, la posibilidad de imponer una sanción administrativa o una pena por la comisión de un delito, sin establecer criterios que sirvan para evaluar si el autor de los hechos es responsable en virtud del Derecho administrativo o del Derecho penal.

### **Cuestiones prejudiciales**

1. ¿Se opone el principio de legalidad de los delitos y las penas a una normativa nacional que, para unos mismos hechos, a saber, la conducción de un vehículo de motor mientras se cumple una medida administrativa coercitiva que consiste en la suspensión del permiso de conducción, prevé al mismo tiempo una responsabilidad administrativa y otra penal, sin que exista ningún criterio que permita delimitar objetivamente ambos tipos de responsabilidad?
2. En el caso de que el Tribunal de Justicia responda negativamente a la primera cuestión: ¿Qué facultades ostenta el tribunal nacional para garantizar la aplicación efectiva de los principios generales del Derecho de la Unión Europea?
3. ¿Es proporcionada, en el sentido del artículo 49, apartado 3, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, una pena de prisión de hasta tres años y una pena de multa de 200 a 1 000 leva (BGN) por el delito de conducir un vehículo de motor mientras se cumple una medida administrativa coercitiva que consiste en la suspensión del permiso de conducción?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

Tratado de la Unión Europea: Artículo 6, apartado 3

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: Artículos 90 y 91, apartado 1, letra c)

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Artículo 49

Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre el permiso de conducción: Artículo 11, apartado 2

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales: Artículo 5, apartado 1

Sentencia de 3 de mayo de 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, apartados 49 y 50 y jurisprudencia citada.

Sentencia de 12 de febrero de 2019, TC, C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, apartados 59 y 60 y jurisprudencia citada.

Sentencia de 16 de julio de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, apartado 21 y jurisprudencia citada.

Auto de 12 de julio de 2018, Pinzaru y Cirstinoiu, C-707/17, no publicado, EU:C:2018:574, apartado 26.

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

Nakazatelen kodeks (Código Penal): Artículos 9, apartado 2; 78a y 343c.

Nakazatelnoprotsesualen kodeks (Código de enjuiciamiento criminal): Artículos 301, apartado 1; 305, apartado 6; y 375 a 380.

Zakon za dvizhenieto po patishtata (Ley de tráfico): Artículos 150, 150a, 151a, 171, 177.

Naredba N.º 3 ot 11.5.2011 za iziskvaniata za fizicheska godnost kam vodachite na motorni prevozni sredstva i reda za izvarshvane na meditsinskite pregledi za ustanovyavane na fizicheskata godnost za vodachite ot razlichnite kategorii (Reglamento n.º 3, de 11 de mayo de 2011, sobre los requisitos de aptitud física de los conductores de vehículos de motor y las modalidades de realización de exámenes médicos para determinar la aptitud física de los conductores de las diferentes categorías), aprobado por el Ministro de Sanidad.

Naredba N.º 3 ot 29.08.2011 za pridobivane na pravospobnost za provezhdane na izpiti na kandidatite za vodachi na motorni prevozni sredstva (Reglamento n.º 3, de 29 de agosto de 2011, sobre la obtención de la habilitación para realizar exámenes a los candidatos a conductores de vehículos de motor), aprobado por el Ministro de Educación, Juventud y Ciencia.

Naredba N.º 38 ot 16.04.2004 za usloviata i reda za provezhdaneto na izpitite na kandidati za pridobivane na pravospobnost za upravlenie na motorno prevozno sredstvo i reda za provezhdane na proverochnite izpiti (Reglamento n.º 38, de 16 de abril de 2004, sobre las condiciones y modalidades de realización de exámenes a los solicitantes del derecho a conducir y sobre las modalidades de realización de los exámenes de confirmación), aprobado por el Ministro de Transporte y Comunicaciones.

Naredba N.º 31 ot 26.07.1999 za iziskvaniata, usloviata i reda za pridobivane na pravospobnost za upravlenie na motorno prevozno sredstvo (Reglamento n.º 31, de 26 de julio de 1999, sobre los requisitos, las condiciones y las modalidades para la obtención del derecho a conducir), aprobado por el Ministro de Transporte y el Ministro de Educación y Ciencia.

## Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El inculpado ostenta el derecho a conducir y un permiso de conducción. El 9 de mayo de 2018 se le retiró el permiso de conducción, por orden del Oblasten direktor (Director de Distrito) del Ministerstvo na vnatreshnite raboti (Ministerio del Interior), como medida administrativa coercitiva por el impago de las multas que se le habían impuesto como sanciones administrativas por diversas infracciones de tráfico. Se ordenó la suspensión del permiso de conducción hasta el pago de las multas. El 23 de agosto de 2018, el inculpado fue detenido por agentes de policía en el marco de un control mientras conducía un turismo sin luces por un concurrido bulevar de Blagoevgrad. Los agentes constataron que su permiso de conducción había sido suspendido, razón por la cual se dictó una decisión a fin de establecer que había cometido una infracción administrativa.
- 2 Por orden del Fiscal de la Rayonna prokuratura Blagoevgrad (Fiscalía del Distrito de Blagoevgrad), el 19 de marzo de 2019 se inició un proceso penal contra el inculpado por conducir un vehículo de motor el 23 de agosto de 2018 mientras cumplía una medida administrativa coercitiva que consiste en la suspensión de su permiso de conducción, acto que fue calificado por el fiscal como delito con arreglo al artículo 343c, apartado 3, en relación con el apartado 1, del Nakazatelen kodeks (en lo sucesivo, «NK»). Según dicha disposición, se impondrá una pena de prisión de hasta tres años y una pena de multa de entre 200 y 1 000 leva (BGN) a quien conduzca un vehículo de motor mientras cumple una medida administrativa coercitiva que consiste en la suspensión del permiso de conducción. Durante el interrogatorio, el inculpado confesó las circunstancias del delito y declaró que su trabajo estaba relacionado con la conducción de un vehículo, que estaba sufriendo pérdidas al no poder trabajar debido a la retirada de su permiso de conducción y que el día en que cometió el delito había tenido que conducir su vehículo para comprar los medicamentos que con urgencia necesitaba su hermano gravemente enfermo.
- 3 En el procedimiento de primera instancia, el Rayonen sad Blagoevgrad (Tribunal de Primera Instancia de Blagoevgrad) consideró que el inculpado había cometido un delito, ya que había conducido el turismo por un bulevar concurrido, actuando de manera temeraria y sin respetar las normas de circulación. Al mismo tiempo, este tribunal lo absolvió de responsabilidad penal de conformidad con el artículo 78a, apartado 1, del NK, dado que dicha disposición prevé para ese delito una pena de prisión de hasta tres años y hasta ese momento el inculpado no había sido condenado ni tampoco absuelto de responsabilidad penal. De conformidad con esa disposición, que prevé una multa de entre 1 000 y 5 000 leva (BGN), se le impuso una pena de multa de 1 000 leva (BGN).
- 4 En la apelación, el Okrazhen sad Blagoevgrad (Tribunal provincial de Blagoevgrad) anuló la sentencia del Rayonen sad, absolvió al inculpado y estimó que los hechos cometidos por él no constituían un delito, ya que solo presentaban un grado insignificante de peligrosidad social, y, por consiguiente, debían calificarse de infracción administrativa. En consecuencia, dicho órgano

jurisdiccional le impuso una sanción administrativa por un importe de 300 leva (BGN) con arreglo al artículo 177, apartado 1, punto 2, de la Zakon za dvizhenieto po patishtata (en lo sucesivo, «ZDvP»). Esta disposición establece que se impondrá una multa de 100 a 300 leva (BGN) a la persona que conduzca un vehículo de motor a pesar de tener suspendido el permiso de conducción. El órgano jurisdiccional de apelación declaró que, aunque el inculpado había sido sancionado repetidamente por infracciones administrativas en virtud de la ZDvP, los hechos juzgados en el procedimiento solo presentaban un grado insignificante de peligro social, ya que el inculpado no había sido condenado ni castigado por delitos cometidos, ni había sido objeto de una sanción administrativa por hechos relacionados con la conducción de un vehículo de motor sin permiso de conducción durante el período de retirada del derecho a conducir o de suspensión del permiso de conducción. Dicho tribunal también tuvo en cuenta que el inculpado admitió las circunstancias constatadas, lamentó el incidente y declaró que el motivo de que condujera el vehículo era que tenía que comprar medicamentos para su hermano enfermo.

- 5 El procedimiento ante el órgano jurisdiccional remitente se inició con la solicitud del Apelativen prokuror (Fiscal de Apelación) de la Apelativna prokuratura Sofia (Fiscalía de Apelación de Sofía) para que se anule la sentencia del Okrazhen sad Blagoevgrad y se devuelva la causa para que sea juzgada de nuevo por otra sala de dicho tribunal. El Fiscal de Apelación solicita, subsidiariamente, que se anule la sentencia de apelación y se confirme la sentencia del Rayonen sad Blagoevgrad.

#### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 6 Según el Fiscal de apelación, el Okrazhen sad Blagoevgrad incurrió en un error de Derecho material al considerar que el delito controvertido en el procedimiento solo presentaba un grado insignificante de peligrosidad social. En opinión del Fiscal de Apelación, no se cumplen las condiciones de aplicabilidad del artículo 9, apartado 2, del NK, según el cual no deben calificarse de delito los hechos que, desde una perspectiva formal, reúnan los elementos constitutivos de un tipo penal regulado por la ley, pero que, por su insignificancia, no sean socialmente peligrosos o solo sean manifiestamente de una peligrosidad social irrelevante, pues el inculpado ha sido sancionado repetidamente por infringir la ZDvP. Considera que la conducta del inculpado es subsumible en el tipo penal previsto en el artículo 343c, apartado 3, en relación con el apartado 1, del NK, y este delito no requiere que el riesgo para el público en general se materialice efectivamente.
- 7 El órgano jurisdiccional remitente no aporta ninguna alegación del inculpado.

#### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 8 El órgano jurisdiccional remitente señala que la Directiva 2006/126 faculta a los Estados miembros para adoptar sus propias leyes penales y de policía nacionales

que prevean medidas penales o administrativas relativas a la retirada o suspensión del permiso de conducción.

- 9 Expone que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si no existe armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las condiciones previstas en un régimen establecido por dicha legislación, los Estados miembros serán competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas. No obstante, estarán obligados a ejercer esta competencia con observancia del Derecho de la Unión y de los principios generales de este Derecho y, por consiguiente, respetando los principios de legalidad y de proporcionalidad (sentencia de 16 de julio de 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, apartado 21 y jurisprudencia citada, así como el auto de 12 de julio de 2018, Pinzaru y Cirstinoiu, C-707/17, no publicado, EU:C:2018:574, apartado 26). En particular, las medidas sancionadoras que permita adoptar una normativa nacional no deben exceder de lo que resulta necesario para lograr los objetivos legítimamente perseguidos por dicha normativa.
- 10 El tribunal remitente considera que el presente litigio se refiere a la aplicación del Derecho de la Unión en el ámbito de la política común de transportes y, en particular, de las medidas para aumentar la seguridad del tráfico. Considera que, en tanto en cuanto aplica el Derecho de la Unión, en el presente caso el tribunal búlgaro puede remitirse al artículo 49 de la Carta, pues, a tenor de su artículo 51, la Carta es aplicable en el procedimiento principal.
- 11 A fin de transponer la Directiva 2006/126 en el Derecho nacional, el legislador búlgaro modificó la ZDvP y adoptó los mencionados Reglamentos n.º 3 de 11 de mayo de 2011, n.º 3 de 29 de agosto de 2011 y n.º 31 de 26 de julio de 1999. Por otra parte, antes de que fuera adoptada la Directiva ya existía una normativa que sancionaba el incumplimiento del requisito de estar en posesión de un permiso de conducción debidamente expedido y válido para poder conducir un vehículo de motor. En concreto, los tipos penales previstos en el artículo 343c, apartados 1 y 2, del NK se aprobaron en 1995, y las infracciones administrativas previstas en el artículo 177, apartado 1, de la ZDvP existen desde la promulgación de dicha ley en 1999.
- 12 En 2016 se creó un nuevo tipo penal, a saber, el del artículo 343c, apartado 3, del NK, que sanciona la conducción de un vehículo de motor mientras se cumple una medida administrativa coercitiva que consiste en la suspensión del permiso de conducción. Sin embargo, desde que se promulgó la ZDvP en 1999, su artículo 177, apartado 1, punto 2, ya contempla una infracción administrativa con un contenido completamente idéntico.
- 13 El tribunal remitente señala que, hasta la adopción de este nuevo tipo penal en el artículo 343c, apartado 3, del NK en 2016, de tipos penales establecidos en el artículo 343c, apartado 1 y 2, del NK resultaba de un modo claro e inequívoco que el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador guardaban una relación



de subsidiariedad. Así, según el artículo 343c, apartado 1, del NK, será castigado penalmente quien conduzca un vehículo de motor mientras cumple la sanción de la retirada del derecho a conducir después de haber sido sancionado por una infracción administrativa consistente en el mismo hecho. A tenor del artículo 343c, apartado 2, del NK, será castigado penalmente quien cometa tal hecho en el plazo de un año desde que haya sido sancionado por una infracción administrativa consistente en la conducción de un vehículo de motor sin permiso de conducción. En consecuencia, en los dos delitos del artículo 343c, apartados 1 y 2, del NK existe una clara delimitación entre la responsabilidad penal y la administrativa, ya que la imposición previa de una sanción administrativa es un requisito obligatorio para poder ser acusado de esos delitos. Por lo tanto, en ambos casos, la responsabilidad penal es subsidiaria de la responsabilidad por una infracción administrativa.

- 14 Por el contrario, el nuevo delito tipificado en el artículo 343c, apartado 3, del NK no exige que se imponga primero una sanción administrativa para que nazca la responsabilidad penal. En estas circunstancias, no existen criterios objetivos para delimitar el tipo penal del artículo 343c, apartado 3, del NK de la ya existente y completamente idéntica infracción administrativa del artículo 177, apartado 1, punto 2, de la ZDvP. Las diferencias entre el delito y la infracción administrativa radican en las sanciones previstas en cada caso y en las normas de procedimiento (penales o administrativas) para imponerlas, pero no en sus elementos constitutivos objetivos.
- 15 El órgano jurisdiccional remitente constata que el legislador no ha proporcionado ninguna justificación específica para la penalización de la conducción de un vehículo de motor durante el período de suspensión del permiso de conducción. De hecho, el primer proyecto de ley de modificación y ampliación del NK no preveía una modificación y tampoco una ampliación del artículo 343c del NK. La propuesta de insertar un nuevo apartado 3 en dicha disposición fue presentada por dos parlamentarios cuando el proyecto de ley ya había sido aprobado en primera lectura. Los dos parlamentarios justificaron la propuesta con una frase de la que resulta que entendían que el nuevo delito propuesto era idéntico a los delitos tipificados en el artículo 343c, apartados 1 y 2, del NK. No se examinaron las razones de la inserción del nuevo apartado 3 en el artículo 343c del NK ni en la Comisión de Asuntos Jurídicos ni en los debates durante las lecturas primera y segunda del proyecto de ley en el pleno de la Narodno sabranie (Asamblea Nacional).
- 16 De conformidad con el artículo 11, apartado 3, de la Zakon za normativnite aktove (Ley sobre normas jurídicas; en lo sucesivo, «ZNA»), las normas jurídicas serán derogadas, modificadas o ampliadas mediante una disposición expresa del nuevo acto normativo o del acto normativo de modificación o de ampliación. Tras la ampliación efectuada en 2016 del artículo 343c, insertando el nuevo apartado 3, no se derogó expresamente la infracción administrativa del artículo 177, apartado 1, punto 2, de la ZDvP, a pesar de que el legislador tuvo la oportunidad de hacerlo

cuando en 2018 se introdujeron otras modificaciones en dicho artículo 177. Pues bien, la mencionada infracción administrativa fue mantenida sin cambios.

- 17 La doctrina y la jurisprudencia búlgaras entienden de manera uniforme que la delimitación fundamental entre la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal se efectúa atendiendo al grado de peligro que de los hechos resulta para el público en general. Sin embargo, el legislador no previó circunstancias objetivas adicionales que justifiquen una mayor peligrosidad social de los hechos en cuestión y que exijan su penalización. El órgano jurisdiccional remitente señala que la conducción de un vehículo de motor durante el período de suspensión del permiso de conducción implica un riesgo menor para la sociedad en general que la conducción de un vehículo de motor por un infractor al que ya se haya impuesto la sanción de la retirada del derecho a conducir y que haya sido sancionado por ese hecho en un procedimiento administrativo.
- 18 A falta de criterios objetivos para determinar si los hechos son un delito o una infracción administrativa, en última instancia la evaluación queda totalmente a discreción de la autoridad administrativa, que puede imponer una sanción administrativa en forma de multa o, alternativamente, pedir a la fiscalía que inicie un proceso penal por existir un delito. En estas circunstancias, la aplicación paralela del tipo penal del artículo 343c, apartado 3, del NK y de la infracción administrativa prevista en el artículo 177, apartado 1, punto 2, de la ZDvP tiene por efecto tratar de modo diferente a los autores de hechos idénticos, dado que se les pueden imponer sanciones de distinta gravedad: una pena de prisión de hasta tres años y una pena de multa de entre 200 y 1 000 leva (BGN), si se considera que hubo un delito, o una multa de entre 100 y 300 leva (BGN), si se considera que fue una infracción administrativa.
- 19 El órgano jurisdiccional remitente expone que la diferencia de trato de situaciones similares es contraria al principio de igualdad de trato de los ciudadanos consagrado en el artículo 6 de la Konstitutsia na Republika Bulgaria (Constitución de la República de Bulgaria). El hecho de que los ciudadanos no puedan prever las consecuencias de sus actos es incompatible con principios fundamentales del Derecho de la Unión como los de seguridad jurídica y protección de la confianza legítima. Asimismo, la falta de correspondencia entre la peligrosidad social y la naturaleza penal de los hechos legalmente previstos viola el artículo 49 de la Carta, que consagra el principio de legalidad de los delitos y las penas, así como el principio de proporcionalidad, ya que, en las mismas circunstancias, un acto puede ser tanto un delito como una infracción administrativa, lo que da lugar a una divergencia entre la gravedad de los hechos y la gravedad de la sanción prevista.
- 20 Por esta razón, la jurisprudencia de los tribunales búlgaros no es uniforme en los casos de conducción de un vehículo de motor mientras se cumple una medida administrativa coercitiva que consiste en la retirada del permiso de conducción. El órgano jurisdiccional remitente aduce ejemplos concretos tanto de sentencias que confirman la opinión del fiscal de que los hechos deben calificarse de delito, como de sentencias en las que los tribunales consideran que los hechos son una



infracción administrativa y absuelven a los acusados de la culpa por el delito que les imputa la acusación. También presenta casos en los que la fiscalía archivó las actuaciones penales y al autor se le impuso una sanción administrativa.

- 21 El órgano jurisdiccional remitente también examina la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Expone que, a tenor de la sentencia de 3 de mayo de 2007, *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261), apartados 49 y 50, el principio de legalidad de los delitos y las penas exige que la ley defina de manera clara las infracciones y las penas con las que se castigan. Dicho requisito se cumple cuando el justiciable puede saber, a partir del texto de la disposición pertinente y, si fuera necesario, con ayuda de la interpretación que de ella hacen los tribunales, qué actos y omisiones desencadenan su responsabilidad penal. El órgano jurisdiccional remitente también cita la sentencia de 12 de febrero de 2019, *TC* (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108), apartados 59 y 60, según la cual la aplicación de una medida de privación de libertad está supeditada a la existencia de una base legal que la justifique, debiendo observar dicha base legal las exigencias de claridad, de previsibilidad y de accesibilidad para evitar cualquier riesgo de arbitrariedad.
- 22 El órgano jurisdiccional remitente también invoca la sentencia de 2010 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Medvedyev c. Francia*, en la que se afirma que el criterio de legalidad exige que «todas las leyes deben ser suficientemente precisas para evitar todo riesgo de arbitrariedad y permitir a los ciudadanos prever, en su caso tras recabar el asesoramiento de expertos, en una medida razonable habida cuenta de las circunstancias del caso, las consecuencias a las que puede dar lugar un determinado acto».