

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCJ065434

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Sentencia de 24 de marzo de 2021

Sala Décima

Asuntos núms. C-870/19 y C-871/2019 (acumulados)

SUMARIO:**Sanciones. Transporte por carretera. Falta de presentación de las hojas de registro del tacógrafo correspondientes a varios días. Consideración como una única infracción.**

Los Reglamentos n.º 3821/85 y n.º 561/2006 tienen como objetivos, por una parte, la mejora de las condiciones de trabajo de los conductores y la seguridad vial en general y, por otra, el establecimiento de normas uniformes relativas a los tiempos de conducción y los períodos de descanso de los conductores y el control de estos. A estos efectos, establecen un **conjunto de medidas, en particular, normas uniformes relativas a la duración de los tiempos de conducción y los períodos de descanso** de los conductores, así como a su control, cuyo cumplimiento deben garantizar los Estados miembros mediante la aplicación de un **régimen sancionador** para cualquier infracción. El aparato de control instalado en vehículos de transporte por carretera, cuyo funcionamiento puede ser analógico o digital, debe permitir indicar y registrar determinados datos relativos a la marcha de dichos vehículos y a los tiempos de conducción de sus conductores.

El conductor debe estar en condiciones de presentar las hojas de registro correspondientes al período que abarca el día del control y los 28 días anteriores. El Reglamento n.º 3821/85 fija una obligación única que abarca el período total y no varias obligaciones distintas por cada uno de los días a que se refiere o por cada una de las hojas de registro correspondientes. Así, el incumplimiento de esta obligación constituye una infracción única e instantánea, consistente en la imposibilidad de que el conductor interesado presente, en el momento del control, todas o parte de esas 29 hojas de registro. **Esta infracción únicamente puede dar lugar a una sola sanción.** La infracción es tanto más grave cuanto mayor sea el número de hojas de registro que no pueden ser presentadas por el conductor, por lo tanto, para cumplir con el requisito de proporcionalidad de las sanciones, la sanción debe ser suficientemente modulable en función de la gravedad de la infracción.

Si la multa aplicable a tal infracción en virtud del Derecho de un Estado miembro fuera insuficiente para generar un efecto disuasorio, el órgano jurisdiccional nacional estaría obligado, en virtud del principio de interpretación conforme del Derecho interno, a dar a dicho Derecho, en la medida de lo posible, una interpretación conforme con las exigencias del Derecho de la Unión. La aplicación de este principio por el órgano jurisdiccional nacional permite a este garantizar, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del Derecho de la Unión al resolver el litigio de que conozca. No obstante, ese órgano jurisdiccional deberá, asimismo, velar por el respeto del principio de legalidad, de lo que se deduce que, aun cuando el importe máximo de la multa que puede imponerse no le pareciese al órgano jurisdiccional nacional lo suficientemente elevado como para tener efectos disuasorios, dicho órgano jurisdiccional **no podría imponer varias sanciones**, cada una referida a uno o varios días comprendidos en el período que abarca el día del control y los 28 días anteriores.

En virtud de lo expuesto, **el Tribunal de Justicia declara que:**

El artículo 15, apartado 7, del Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, y el artículo 19 del Reglamento n.º 561/2006 deben interpretarse en el sentido de que, en caso de que no se presenten, por parte del conductor de un vehículo de transporte por carretera sometido a control, las hojas de registro del aparato de control correspondientes a varios días de actividad durante el período que abarca el día del control y los 28 días anteriores, las autoridades competentes del Estado miembro del lugar del control estarán obligadas a constatar una única infracción con respecto a ese conductor y, en consecuencia, a imponerle una sola sanción por ella.

PRECEPTOS:

Reglamento (CEE) n.º 3821/85 (aparato de control en el sector de los transportes por carretera), arts. 3.1, 13, 14.1 y .2, 15, 19.1 y anexos I.I y IB.I.

Reglamento (CE) n.º 561/2006 (armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera), arts. 1, 6, 7, 8 y 19.

Directiva 2006/22/CE (condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos n.º 3820/85 y n.º 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera), art. 9 y anexo III.

PONENTE:

Don E. Juhász.

En los asuntos acumulados C-870/19 y C-871/19,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia), mediante resoluciones de 19 de septiembre de 2019, recibidas en el Tribunal de Justicia el 26 de noviembre de 2019, en los procedimientos entre

Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze

y

MI (asunto C-870/19),

TB (asunto C-871/19),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por el Sr. M. Ilešić, Presidente de Sala, y los Sres. E. Juhász (Ponente) y C. Lycourgos, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de MI y TB, por el Sr. G. Beghin, avvocato;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Greco, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. I. Kotsoni, S. Chala y E. Skandalou y por el Sr. K. Georgiadis, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. L. Malferrari y la Sra. C. Vrignon, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1. Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación del artículo 15, apartado 7, del Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera (DO 1985, L 370, p. 8; EE 07/04, p. 28), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006 (DO 2006, L 102, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 3821/85»).

2. Estas peticiones se presentaron en el contexto de dos litigios entre la Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (Subdelegación del Gobierno en Florencia, Italia) y, respectivamente, MI (asunto C-870/19) y TB (asunto C-871/19), dos conductores de vehículos de transporte por carretera, en relación con varias sanciones administrativas impuestas a estos últimos por infracciones de la normativa relativa al respeto de los tiempos de conducción y los períodos de descanso.

Marco jurídico**Derecho de la Unión***Reglamento n.º 3821/85*

3. El Reglamento n.º 3821/85 derogó y sustituyó al Reglamento (CEE) n.º 1463/70 del Consejo, de 20 de julio de 1970, relativo a la introducción de un aparato de control en el sector de los transportes por carretera (DO 1970, L 164, p. 1; EE 07/01, p. 145). El propio Reglamento n.º 3821/85 fue derogado y sustituido por el Reglamento (UE) n.º 165/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de febrero de 2014, relativo a los tacógrafos en el transporte por carretera, por el que se deroga el Reglamento n.º 3821/85 y se modifica el Reglamento n.º 561/2006 (DO 2014, L 60, p. 1). No obstante, habida cuenta de la fecha de los hechos del litigio principal, procede tomar en consideración el Reglamento n.º 3821/85.

4. Los considerandos tercero, séptimo y undécimo del Reglamento n.º 3821/85 tenían el siguiente tenor:

«Considerando que la utilización de un aparato de control que indique los bloques de tiempos contemplados en el Reglamento (CEE) n.º 3820/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera [(DO 1985, L 370, p. 1; EE 07/04, p. 21)], puede garantizar un control eficaz de dichas disposiciones;

[...]

Considerando que un registro automático de otros elementos de la marcha del vehículo, tales como la velocidad y recorrido, puede contribuir notablemente a la seguridad en carretera y a la conducción racional de aquel y que, por consiguiente, parece oportuno prever que el aparato los registre asimismo;

[...]

Considerando que los objetivos de control de los tiempos de trabajo y de descanso precedentemente contemplados requieren que los empresarios y los conductores hayan de velar por el buen funcionamiento del aparato, mediante el cumplimiento riguroso de las operaciones exigidas por la regulación.»

5. El artículo 3, apartado 1, de ese Reglamento disponía:

«El aparato de control se instalará y utilizará en los vehículos destinados al transporte por carretera de viajeros o de mercancías, matriculados en un Estado miembro, con excepción de los vehículos contemplados en el artículo 3 del Reglamento [...] n.º 561/2006 [...]».

6. El artículo 13 del mismo Reglamento n.º 3821/85 establecía:

«El empresario y los conductores velarán por el buen funcionamiento y la correcta utilización del aparato de control, por una parte, y por otra, de la tarjeta de conductor en caso de que el conductor deba conducir un vehículo provisto de un aparato de control conforme a lo dispuesto en el anexo I B.»

7. El artículo 14, apartados 1 y 2, del mismo Reglamento tenía el siguiente tenor:

«1. El empresario entregará a los conductores de vehículos provistos de un aparato de control conforme a lo dispuesto en el anexo I un número suficiente de hojas de registro, habida cuenta del carácter individual de dichas hojas, de la duración del servicio y de la obligación de sustituir, en su caso, las hojas estropeadas o que hubiere retirado un agente encargado del control. El empresario únicamente facilitará a los conductores hojas de un modelo homologado que puedan utilizarse en el aparato instalado en el vehículo.

En caso de que el vehículo esté provisto de un aparato de control conforme a lo dispuesto en el anexo I B, el empresario y el conductor velarán por que, en caso de control y teniendo en cuenta la duración del servicio, pueda efectuarse correctamente la impresión previa orden a que se refiere el anexo I B.

2. La empresa conservará debidamente las hojas de registro y las impresiones, cuando se hayan realizado impresiones de conformidad con el artículo 15, apartado 1, en orden cronológico y en forma legible durante un año por lo menos después de su utilización y facilitará una copia de las mismas a los conductores interesados que así lo soliciten [...]».

8. El artículo 15 del Reglamento n.º 3821/85 establecía lo siguiente:

«[...]

2. Los conductores utilizarán hojas de registro o tarjetas de conductor todos los días que conduzcan, a partir del momento en que tomen a su cargo el vehículo. La hoja de registro o la tarjeta de conductor no se retirará antes de que finalice el período de trabajo diario, excepto si se autorizare su retirada. No podrá utilizarse ninguna hoja de registro o tarjeta de conductor durante un [período] mayor que aquel para el que se hubiere previsto.

[...]

7. a) Cuando el conductor conduzca un vehículo dotado con aparato de control de conformidad con el anexo I, el conductor deberá estar en condiciones de presentar, siempre que lo solicite un inspector:

- i) las hojas de registro de la semana en curso y las utilizadas por el conductor en los 15 días anteriores;
- ii) la tarjeta de conductor si posee una, y
- iii) cualquier registro manual e impresión realizada durante la semana en curso y los 15 días anteriores conforme a lo dispuesto por el presente Reglamento y el Reglamento [...] n.º 561/2006.

No obstante, después del 1 de enero de 2008, los períodos a que se refieren los anteriores incisos i) y iii) abarcarán el día en curso y los 28 días anteriores;

b) cuando el conductor conduzca un vehículo dotado con un aparato de control de conformidad con el anexo I B, el conductor deberá estar en condiciones de presentar, siempre que lo solicite un inspector:

- i) la tarjeta de conductor si posee una,
- ii) cualquier registro manual e impresión realizada durante la semana en curso y los 15 días anteriores conforme a lo dispuesto por el presente Reglamento y el Reglamento [...] n.º 561/2006, y
- iii) las hojas de registro correspondientes al mismo período a que se refiere el párrafo anterior, durante el cual condujo un vehículo dotado con equipo de control de conformidad con el anexo I.

No obstante, después del 1 de enero de 2008, los períodos a que se refiere el anterior inciso ii) abarcarán el día en curso y los 28 días anteriores.

c) Un inspector autorizado de control podrá verificar el cumplimiento del Reglamento [...] n.º 561/2006 mediante un análisis de las hojas de registro, de los datos mostrados o impresos registrados por el aparato de control o en la tarjeta de conductor o, a falta de lo anterior, al analizar cualquier otro documento acreditativo que justifique el incumplimiento de una disposición, como los previstos en el artículo 16, apartados 2 y 3.

[...]»

9. El artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 3821/85 disponía lo siguiente:

«Los Estados miembros adoptarán, con la debida antelación y previa consulta a la Comisión, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para la aplicación del presente Reglamento.

Dichas disposiciones se referirán, entre otras, a la organización, procedimiento e instrumentos de control, así como a las sanciones aplicables en caso de infracción.»

10. El anexo I de dicho Reglamento contenía un punto I, titulado «Definiciones», con el siguiente tenor:

«Con arreglo al presente Anexo, se entenderá por:

a) aparato de control:

el aparato destinado a ser instalado en vehículos de carretera, para indicar y registrar automática o semiautomáticamente datos acerca de la marcha de dichos vehículos y de determinados tiempos de trabajo de sus conductores;

b) hoja de registro:

la hoja concebida para recibir y fijar registros, que debe colocarse en el aparato de control y en la que los dispositivos impresores del mismo inscriben ininterrumpidamente los diagramas de los datos que deban registrarse; [...].»

11. El anexo I B de dicho Reglamento contenía un punto I, titulado «Definiciones», del tenor siguiente:

«A los efectos del presente anexo, se entenderá por:

[...]

t) Tarjeta de conductor:

Una tarjeta de tacógrafo asignada por las autoridades de los Estados miembros a conductores individuales.

Esta tarjeta identifica al conductor y permite almacenar datos sobre su actividad.

[...]

ee) Aparato de control:

La totalidad del aparato destinado a ser instalado en vehículos de carretera, para indicar, registrar y almacenar automática o semiautomáticamente datos acerca de la marcha de dichos vehículos y de determinados tiempos de trabajo de sus conductores.

[...]»

Reglamento n.º 561/2006

12. Los considerandos 17, 26 y 27 del Reglamento n.º 561/2006 enuncian lo siguiente:

«(17) El presente Reglamento está destinado a mejorar las condiciones sociales de los empleados a los que se aplica, así como a mejorar la seguridad general de las carreteras. [...]

[...]

(26) Los Estados miembros deben determinar el régimen de sanciones aplicables en caso de incumplimiento del presente Reglamento y garantizar su ejecución. Las sanciones previstas deberán ser efectivas, proporcionadas, disuasorias y no discriminatorias. [...]

(27) A fin de controlar de forma clara y eficaz la aplicación del Reglamento, es conveniente establecer disposiciones uniformes de responsabilidad aplicables a las empresas de transporte y a los conductores por infracción del mismo. Esta responsabilidad puede dar lugar a la imposición de sanciones penales, civiles o administrativas, según el Estado miembro de que se trate.»

13. El artículo 1 de ese Reglamento tiene el siguiente tenor:

«El presente Reglamento establece normas sobre el tiempo de conducción, las pausas y los períodos de descanso para los conductores dedicados al transporte por carretera de mercancías y viajeros, con el fin de armonizar las condiciones de competencia entre modos de transporte terrestre, especialmente en lo que se refiere al sector de la carretera, y de mejorar las condiciones de trabajo y la seguridad vial. El presente Reglamento tiene también como objetivo mejorar las prácticas de control y de aplicación en los Estados miembros, así como mejorar las prácticas laborales en el sector del transporte por carretera.»

14. El artículo 6 de dicho Reglamento fija los tiempos máximos de conducción diarios, semanales y en dos semanas consecutivas, mientras que sus artículos 7 y 8 se refieren a las pausas y a los períodos de descanso.

15. El artículo 19 del mismo Reglamento prevé:

«1. Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones de las disposiciones del presente Reglamento y del Reglamento [...] n.º 3821/85 y tomarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación. Dichas sanciones deberán ser eficaces, proporcionadas, disuasorias y no discriminatorias. Ninguna infracción del presente Reglamento y del Reglamento [...] n.º 3821/85 será objeto de más de una sanción o procedimiento administrativo. Los Estados miembros notificarán a la Comisión estas medidas y las normas sobre sanciones antes de la fecha mencionada en el artículo 29, párrafo segundo. La Comisión informará a los Estados miembros en consecuencia.

[...]

4. 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 o del Reglamento [...] n.º 3821/85 por parte de empresas o expedidores, transitarios, operadores turísticos, contratistas principales, subcontratistas y agencias de colocación de conductores.»

Directiva 2006/22

16. El artículo 9, titulado «Sistema de clasificación de riesgos», de la Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos n.º 3820/85 y n.º 3821/85 en lo que respecta a la legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE del Consejo (DO 2006, L 102, p. 35), en su versión modificada por la Directiva 2009/5/CE de la Comisión, de 30 de enero de 2009 (DO 2009, L 29, p. 45; corrección de errores en DO 2009, L 256, p. 38) (en lo sucesivo, «Directiva 2006/22»), dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros introducirán un sistema de clasificación de riesgos de las empresas basado en el número relativo y la gravedad de las infracciones a los Reglamentos [...] n.º 3820/85 o [...] n.º 3821/85 que haya cometido cada una de las empresas. La Comisión apoyará el diálogo entre los Estados miembros para fomentar la coherencia entre los sistemas de clasificación de riesgos.

2. Las empresas con una clasificación de alto riesgo serán objeto de controles más estrictos y frecuentes. El Comité mencionado en el artículo 12 debatirá los criterios y las disposiciones de aplicación de dicho sistema, con vistas a establecer un sistema de intercambio de información sobre mejores prácticas.

3. Una lista inicial de infracciones de los Reglamentos [...] n.º 3820/85 y [...] n.º 3821/85 se establece en el anexo III.

Con vistas a ofrecer directrices sobre la medida de la gravedad de las infracciones a las disposiciones de los Reglamentos [...] n.º 3820/85 y [...] n.º 3821/85, la Comisión podrá, si fuera preciso, de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 12, apartado 2, [adaptar] el anexo III con objeto de establecer directrices sobre una escala común de infracciones, dividida en categorías de acuerdo con la gravedad de las mismas.
[...]

17. En el anexo III de la Directiva 2006/22, titulado «Infracciones», figura un cuadro que contiene «directrices sobre una escala común de infracciones de los Reglamentos [...] n.º 561/2006 y [...] n.º 3821/85, divididas en categorías en función de su gravedad». El punto 2 de dicho cuadro, bajo el título «Grupos de infracciones del Reglamento [...] n.º 3821/85», contiene un punto I, que enumera siete tipos de infracciones del artículo 15, apartado 7, del Reglamento n.º 3821/85, relativas a la falta de presentación de información y todas ellas calificadas de «infracciones muy graves» (IMG). Estas infracciones están redactadas, respectivamente, en los puntos I1 a I7 de dicho cuadro, en los siguientes términos:

«I1	Artículo 15.7	Negarse a una verificación
I2	Artículo 15.7	Imposibilidad de presentar registros del día en curso
I3		Imposibilidad de presentar registros de los 28 días anteriores
I4		Imposibilidad de presentar registros de la tarjeta de conductor si el conductor posee una
I5		Imposibilidad de presentar los registros manuales y documentos de impresión del día en curso y los 28 días anteriores
I6		Imposibilidad de presentar la tarjeta de conductor
I7		Imposibilidad de presentar los documentos de impresión del día en curso y los 28 días anteriores.»

Derecho italiano

18. En virtud del artículo 19 de la legge n. 727 — Attuazione del regolamento [...] n. 1463/70 [...], e successive modificazioni e integrazioni, relativo alla istituzione di uno speciale apparecchio di misura destinato al controllo degli impieghi temporali nel settore dei trasporti su strada (Ley n.º 727, por la que se aplica el Reglamento

n.º 1463/70, en su versión modificada y completada, relativa a la introducción de un aparato de medida especial para controlar el cumplimiento de los horarios de trabajo en el sector del transporte por carretera), de 13 de noviembre de 1978 (GURI n.º 328 de 23 de noviembre de 1978; en lo sucesivo, «Ley n.º 727/1978»), toda persona que infrinja las disposiciones del Reglamento n.º 1463/70, en su versión modificada y completada, así como las disposiciones de dicha Ley y sus reglamentos de aplicación para las que no se prevea ninguna sanción específica, será objeto de una sanción administrativa.

19. De los autos se desprende que el importe máximo aplicable de esta sanción administrativa en el litigio principal equivale al doble del importe mínimo de dicha sanción y no excede de 100 euros.

Litigios principales, cuestión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

20. Con ocasión de dos controles en carretera, efectuados el 26 de julio y el 8 de agosto de 2013 en Italia, las autoridades nacionales competentes comprobaron que MI (asunto C-870/19) y TB (asunto C-871/19), en su condición de conductores de vehículos de transporte por carretera, no estuvieron en condiciones de presentar las hojas de registro del tacógrafo instalado en su vehículo, relativas al día en curso y a varios de los 28 días anteriores.

21. Por esta razón, las autoridades en cuestión impusieron una serie de sanciones administrativas a MI y a TB por varias infracciones de la Ley n.º 727/1978.

22. En cada uno de esos asuntos, el órgano jurisdiccional de primera instancia competente desestimó los recursos de MI y de TB contra dichas resoluciones.

23. A raíz del recurso de apelación interpuesto por MI y TB ante el Tribunale di Firenze (Tribunal de Florencia, Italia), este consideró, mediante sentencias de 26 de julio de 2016, que MI y TB habían cometido una sola infracción de la Ley n.º 727/1978, a saber, no haber estado en condiciones de presentar los documentos exigidos relativos al período de que se trataba. En consecuencia, dicho Tribunal redujo su condena a una sola sanción.

24. La Subdelegación del Gobierno en Florencia interpuso ante el tribunal remitente, la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia), un recurso de casación contra cada una de esas dos sentencias del Tribunale di Firenze (Tribunal de Florencia). En apoyo de sus dos recursos de casación, alega que, cuando el conductor no está en condiciones de presentar un determinado número de hojas de registro del tacógrafo instalado en el vehículo en lo que atañe al día en curso y a los 28 días anteriores, no se le debe imponer una única sanción por una única infracción, sino varias sanciones relativas a cada uno de los períodos más breves comprendidos en dicho período global que abarca el día en curso y los 28 días anteriores y respecto de los cuales el conductor no está en condiciones de aportar los mencionados documentos.

25. El tribunal remitente señala que en Italia existen miles de litigios idénticos a los litigios principales y que, habida cuenta de la jurisprudencia nacional divergente en la materia, los litigios principales deberían resolverse mediante una sentencia que determine la interpretación correcta de la normativa.

26. Dicho Tribunal señala que MI y TB infringieron el artículo 15, apartado 7, del Reglamento n.º 3821/85 y que la solución de los litigios principales depende de la interpretación de esta disposición.

27. A su juicio, en efecto, si dicha disposición debiera interpretarse en el sentido de que impone al conductor una sola obligación, consistente en estar en condiciones de presentar, en caso de control, todas las hojas de registro correspondientes a todo el período pertinente, la contravención de esta misma disposición constituiría una única infracción y solamente podría dar lugar a la imposición de una sanción.

28. Por el contrario, si el artículo 15, apartado 7, del Reglamento n.º 3821/85 debiera interpretarse en el sentido de que impone múltiples obligaciones, las infracciones de estas podrían dar lugar a tantas infracciones como días, o grupos de días, hubiera en el período constituido por el día del control y los 28 días anteriores respecto de los que no se hubieran presentado las hojas de registro.

29. En estas circunstancias, la Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación) decidió suspender los procedimientos y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial, que está formulada en términos idénticos en los dos asuntos acumulados:

«¿Puede interpretarse el artículo 15, [apartado 7, del Reglamento n.º 3821/85], en relación con el supuesto específico del conductor del vehículo, en el sentido de que se trata de una norma que prescribe un único

comportamiento global, con la consiguiente comisión de una única infracción y la imposición de una única sanción, o bien en el sentido de que puede dar lugar, por aplicación de la acumulación material, a tantas infracciones y sanciones como días respecto de los cuales no se hayan presentado las hojas de registro del tacógrafo dentro del período de tiempo establecido (“el día en curso y los 28 días anteriores”)?»

30. Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de diciembre de 2019, se acordó la acumulación de los asuntos C-870/19 y C-871/19 a efectos de la fase escrita del procedimiento y de la sentencia.

Sobre la cuestión prejudicial

31. Mediante su cuestión prejudicial, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 15, apartado 7, del Reglamento n.º 3821/85 y el artículo 19 del Reglamento n.º 561/2006 deben interpretarse en el sentido de que, en caso de que no se presenten, por parte del conductor de un vehículo de transporte por carretera sometido a control, las hojas de registro del aparato de control correspondientes a varios días de actividad durante el período que abarca el día del control y los 28 días anteriores, las autoridades competentes del Estado miembro del lugar del control deben imponer a dicho conductor una única sanción, por una única infracción, o bien varias sanciones distintas, por varias infracciones distintas, conforme al número de hojas de registro no presentadas.

32. Los Reglamentos n.º 3821/85 y n.º 561/2006 tienen como objetivos, por una parte, la mejora de las condiciones de trabajo de los conductores a los que se aplican los citados Reglamentos y la seguridad vial en general y, por otra, el establecimiento de normas uniformes relativas a los tiempos de conducción y los períodos de descanso de los conductores y el control de estos (véase, en este sentido la sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartado 25).

33. A estos efectos, los referidos Reglamentos establecen un conjunto de medidas, en particular, normas uniformes relativas a la duración de los tiempos de conducción y los períodos de descanso de los conductores, así como a su control, cuyo cumplimiento deben garantizar los Estados miembros mediante la aplicación de un régimen sancionador para cualquier infracción de los citados Reglamentos.

34. A tenor del undécimo considerando del Reglamento n.º 3821/85, los objetivos de control de los tiempos de trabajo y de descanso requieren que los empresarios y los conductores velen por el buen funcionamiento del aparato de control, mediante el cumplimiento riguroso de las operaciones exigidas por la regulación.

35. Como se desprende del anexo I y del anexo I B de dicho Reglamento, el aparato de control instalado en vehículos de transporte por carretera, cuyo funcionamiento puede ser analógico o digital, debe permitir indicar y registrar determinados datos relativos a la marcha de dichos vehículos y a los tiempos de conducción de sus conductores.

36. En el caso de que el vehículo de transporte esté equipado con un aparato de control analógico, estos datos se registrarán en una hoja de registro inserta en el aparato. Cuando el vehículo esté equipado con un aparato de control digital, dichos datos se almacenarán en la tarjeta de conductor.

37. El artículo 15, apartado 2, del Reglamento n.º 3821/85 dispone que los conductores utilizarán hojas de registro o tarjetas de conductor todos los días que conduzcan, a partir del momento en que tomen a su cargo el vehículo, y que la hoja de registro o la tarjeta de conductor no se retirará antes de que finalice el período de trabajo diario, excepto si se autorizare su retirada.

38. En relación con esa obligación, el artículo 15, apartado 7, letra a), del Reglamento n.º 3821/85 establece que, siempre que lo soliciten las autoridades de control, el conductor de un vehículo equipado con un aparato de control analógico está obligado a presentar, después del 1 de enero de 2008, las hojas de registro del día en curso y de los 28 días anteriores.

39. Conforme a su tenor, el artículo 15, apartado 7, letra a), del Reglamento n.º 3821/85 establece, por lo que respecta a las hojas de registro, una obligación en virtud de la cual el conductor debe estar en condiciones de presentar las hojas de registro correspondientes al período que abarca el día del control y los 28 días anteriores. Esta disposición fija una obligación única que abarca el período total y no varias obligaciones distintas por cada uno de los días a que se refiere o por cada una de las hojas de registro correspondientes.

40. Así, el incumplimiento de la obligación recogida en el artículo 15, apartado 7, letra a), del Reglamento n.º 3821/85 constituye una infracción única e instantánea, consistente en la imposibilidad de que el conductor

interesado presente, en el momento del control, todas o parte de esas 29 hojas de registro. Esta infracción únicamente puede dar lugar a una sola sanción.

41. En efecto, con arreglo al artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006, ninguna infracción del Reglamento n.º 3821/85 será objeto de más de una sanción.

42. Esta interpretación no es cuestionada por las disposiciones del anexo III de la Directiva 2006/22. En efecto, en la versión aplicable a los litigios principales, dicho anexo III no pretendía establecer una lista precisa y exhaustiva de infracciones de los Reglamentos n.º 3821/85 y n.º 561/2006, sino que se limitaba a establecer las directrices, destinadas a los Estados miembros, sobre una escala común de infracciones de estos Reglamentos. Por lo tanto, estas directrices no pueden constituir una excepción a la interpretación del artículo 15, apartado 7, letra a), del Reglamento n.º 3821/85 que se desprende de su tenor literal y que se ha indicado en los apartados 39 y 40 de la presente sentencia.

43. Los objetivos perseguidos por los Reglamentos n.º 3821/85 y n.º 561/2006, que se han recordado en los apartados 32 y 33 de la presente sentencia, tampoco pueden desvirtuar la interpretación que resulta del tenor del artículo 15, apartado 7, del Reglamento n.º 3821/85.

44. De las consideraciones anteriores se desprende que, cuando, con ocasión de un control, el conductor de un vehículo de transporte por carretera no está en condiciones de presentar las hojas de registro del tacógrafo relativas al día en curso y a los 28 días anteriores, dicho comportamiento constituye una única infracción que debe acarrear una única sanción.

45. Habida cuenta de las circunstancias de los litigios principales, mencionadas en el apartado 19 de la presente sentencia, procede recordar además que, en virtud del artículo 19 del Reglamento n.º 561/2006, las sanciones por infracción de los Reglamentos n.º 3821/85 y n.º 561/2006 deben ser eficaces, proporcionadas, disuasorias y no discriminatorias. A este respecto, es importante subrayar que el incumplimiento del artículo 15, apartado 7, del Reglamento n.º 3821/85 no puede considerarse una infracción leve (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartados 33 y 34). Por consiguiente, la sanción prevista para este incumplimiento debe ser suficientemente elevada, habida cuenta de la gravedad de la infracción, de manera que pueda desplegar un verdadero efecto disuasorio.

46. Además, la infracción del artículo 15, apartado 7, del Reglamento n.º 3821/85 es tanto más grave cuanto mayor sea el número de hojas de registro que no pueden ser presentadas por el conductor. En efecto, tal incumplimiento impide el control efectivo de las condiciones de trabajo de los conductores y del respeto de la seguridad vial en varios días.

47. Por lo tanto, para cumplir con el requisito de proporcionalidad de las sanciones impuesto por el artículo 19, apartado 1, del Reglamento n.º 561/2006, la sanción debe ser suficientemente modulable en función de la gravedad de la infracción (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de febrero de 2012, Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartados 33 y 41).

48. En el supuesto de que el importe de la multa aplicable a tal infracción en virtud del Derecho de un Estado miembro fuera insuficiente para generar un efecto disuasorio, el órgano jurisdiccional nacional estaría obligado, en virtud del principio de interpretación conforme del Derecho interno, a dar a dicho Derecho, en la medida de lo posible, una interpretación conforme con las exigencias del Derecho de la Unión. La aplicación de este principio por el órgano jurisdiccional nacional permite a este garantizar, en el marco de sus competencias, la plena efectividad del Derecho de la Unión al resolver el litigio de que conozca (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2020, Association française des usagers de banques, C-778/18, EU:C:2020:831, apartado 59 y jurisprudencia citada).

49. No obstante, ese órgano jurisdiccional deberá, asimismo, velar por el respeto del principio de legalidad de los delitos y las penas, consagrado en el artículo 49, apartado 1, primera frase, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, dicho principio exige que la ley defina claramente los tipos delictivos y las penas que llevan aparejadas. Este 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 generan su responsabilidad penal (sentencia de 22 de octubre de 2015, AC-Treuhand/Comisión, C-194/14 P, EU:C:2015:717, apartado 40).

50. De ello se deduce que, aun cuando el importe máximo de la multa que puede imponerse en los litigios principales no le pareciese al órgano jurisdiccional nacional lo suficientemente elevado como para tener efectos

disuasorios, dicho órgano jurisdiccional no podría imponer varias sanciones, cada una referida a uno o varios días comprendidos en el período que abarca el día del control y los 28 días anteriores.

51. Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 15, apartado 7, del Reglamento n.º 3821/85 y el artículo 19 del Reglamento n.º 561/2006 deben interpretarse en el sentido de que, en caso de que no se presenten, por parte del conductor de un vehículo de transporte por carretera sometido a control, las hojas de registro del aparato de control correspondientes a varios días de actividad durante el período que abarca el día del control y los 28 días anteriores, las autoridades competentes del Estado miembro del lugar del control estarán obligadas a constatar una única infracción con respecto a ese conductor y, en consecuencia, a imponerle una sola sanción por ella.

Costas

52. Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, 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 de los litigios principales, 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 Décima) declara:

El artículo 15, apartado 7, del Reglamento (CEE) n.º 3821/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo al aparato de control en el sector de los transportes por carretera, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, y el artículo 19 del Reglamento n.º 561/2006 deben interpretarse en el sentido de que, en caso de que no se presenten, por parte del conductor de un vehículo de transporte por carretera sometido a control, las hojas de registro del aparato de control correspondientes a varios días de actividad durante el período que abarca el día del control y los 28 días anteriores, las autoridades competentes del Estado miembro del lugar del control estarán obligadas a constatar una única infracción con respecto a ese conductor y, en consecuencia, a imponerle una sola sanción por ella.

Firmas

* Lengua de procedimiento: italiano.

Fuente: sitio internet del Tribunal de Justicia.