Para ello, al mismo tiempo que conservan la posibilidad de elegir las sanciones, los Estados miembros deben procurar, en particular, que las infracciones del Derecho comunitario sean sancionadas en condiciones análogas de fondo y de procedimiento a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional cuando sean de índole e importancia similares y que, en todo caso, confieran un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio a la sanción.

2. Ni el Reglamento nº 543/69, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, ni los principios generales del Derecho comunitario suponen un obstáculo para la aplicación de disposiciones nacionales con arreglo a las cuales pueda ser sancionado el empresario cuyo conductor haya infringido las disposiciones del apartado 2 del artículo 7 y del artículo 11 de dicho Reglamento, aunque esta infracción no pueda atribuirse a una conducta intencional o negligente del empresario, siempre que la sanción prevista sea análoga a las que se aplican en caso de infracción de normas de Derecho interno de naturaleza e importancia similares y que dicha sanción sea proporcionada a la gravedad de la infracción cometida.

INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-326/88 *

I. Hechos y procedimiento

1. *Contexto jurídico y hechos del litigio principal*

El artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 543/69, de 25 de marzo de 1969 (en lo sucesivo, «el Reglamento»), se refiere al tiempo de conducción para los conductores de determinados vehículos. Según el apartado 2:

«La duración total de los tiempos de conducción entre dos períodos consecutivos de descanso diario, denominada en lo sucesivo "duración de la conducción diaria", no podrá rebasar las ocho horas.»

El artículo 11 fija los períodos de descanso diario obligatorio. Su apartado 1 dispone:

«Todo miembro de una tripulación dedicada a transporte de mercancías deberá disfrutar de un descanso diario de al menos once horas consecutivas, durante el período de veinticuatro horas anterior al momento en que ejerza una de las actividades indicadas en las letras c) y d) del apartado 2 del artículo 14.»

El apartado 2 del artículo 14 se refiere, en la letra c), a los períodos de conducción, y en la letra d), a los demás períodos de presencia en el trabajo. El artículo 13 permite

* Lengua de procedimiento: danés.

que los Estados miembros apliquen mínimos más elevados o máximos menos elevados que los establecidos, entre otros, en los artículos 7 y 11. El artículo 18 del Reglamento establece que los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para su ejecución y, especialmente, las sanciones aplicables en caso de infracción.

El apartado 1 del artículo 1 de la Ley danesa nº 508, de 29 de noviembre de 1972, relativa a la ejecución del Reglamento, faculta al Ministro de Trabajo para adoptar las disposiciones necesarias. El apartado 1 del artículo 2 de esta Ley faculta al Ministro para decidir las infracciones contra las disposiciones comunitarias que serán sancionadas con multas y en el apartado 2 establece que estas disposiciones podrán sancionar con multas, a cargo de los empresarios, las infracciones cometidas por los empleados de la empresa, aun en el caso de que no se pueda imputar al empresario el carácter intencional de la infracción o una negligencia. Dicho régimen de responsabilidad penal corresponde a las normas generalmente aplicables en Dinamarca para la protección del entorno laboral. En el Decreto nº 448, de 2 de junio de 1981, el Ministro de Trabajo hizo uso de esta posibilidad; en consecuencia, el artículo 9 del Decreto establece que, para las infracciones de los artículos 7 y 11 del Reglamento, podrá imponerse una multa al empresario de acuerdo con una responsabilidad objetiva.

En marzo de 1984, en ocasión de un control efectuado por la policía neerlandesa en Denekamp, Países Bajos, se comprobó que un conductor empleado por la acusada había infringido el apartado 2 del artículo 7 y el artículo 11 del Reglamento nº 543/69. Fue acusado ante el Tribunal de Graaster, Dinamarca, donde admitió los hechos que se le imputaban y fue condenado al pago de una multa. El empresario fue acusado al mismo tiempo y considerado responsable penal por las infracciones cometidas y también fue condenado al pago de una multa. La acusada apeló ante el Vestre Landsret, ante el cual el asunto está ahora pendiente.

Según consta entre las partes y como fue admitido por el Landsret, el conductor infringió los artículos 7 y 11 del Reglamento y la acusada no cometió infracción alguna intencionadamente ni por negligencia.

La acusada solicitó el sobreseimiento alegando que una responsabilidad penal objetiva a cargo del empresario era incompatible con el Reglamento. Sostuvo que las obligaciones del empresario se limitan a organizar el trabajo de los conductores de forma que les permita cumplir el Reglamento, a verificar periódicamente la observancia del mismo y a adoptar las medidas necesarias en caso de infracción para evitar su repetición. Esta obligación coincide expresamente con los términos del artículo 15 del Reglamento (CEE) nº 3820/85 del Consejo (DO L 370, p. 1; EE 07/04, p. 21) que sustituyó al Reglamento nº 543/69, con efectos a partir del 29 de septiembre de 1986, y que, según la acusada, sólo constituye una precisión de las disposiciones que eran aplicables en virtud del anterior Reglamento. El artículo 9 del Decreto danés nº 448 excede del marco de estas obligaciones y, debido a ello, el artículo 13 del Reglamento no puede aportar fundamento jurídico al respecto.

Siempre según la acusada, el enfoque danés haría peligrar la aplicación de normas uniformes dentro de la Comunidad y, por ello, corre el riesgo de falsear las condiciones de

competencia, lo cual es contrario a uno de los objetivos esenciales del Reglamento. Finalmente, la acusada subrayó que una condena por infracción de un Reglamento puede llegar a suponer la retirada de la autorización necesaria para los operadores de transportes.

El *Ministerio Fiscal* alega ante el Landsret que, según un principio fundamental de Derecho comunitario, la fijación de sanciones es competencia exclusiva de los Estados miembros. En este caso, este principio está confirmado por el artículo 18 del Reglamento, cuya redacción fue recogida por el artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 3820/85, y por el hecho de que la Resolución de 20 de diciembre de 1985 dirigida a mejorar la aplicación de los reglamentos sociales en el ámbito de los transportes por carretera (DO C 348, p. 1; EE 07/04, p. 19), se adoptó conjuntamente por el Consejo y por los representantes de los Estados miembros, ya que la fijación de las sanciones excede las competencias de las instancias comunitarias. Sin embargo, la libre elección de los Estados miembros en lo que respecta a sancionar las infracciones del Derecho comunitario está limitada por dos criterios: las sanciones deberán ser eficaces y equivalentes a las sanciones previstas para las infracciones de las normas nacionales comparables.

La compatibilidad de una responsabilidad puramente objetiva de un empresario, cuyo empleado haya infringido el Reglamento, con la normativa comunitaria tiene una importancia considerable para resolver el litigio pendiente ante el Landsret; por esta razón, este último, mediante resolución de remisión de 28 de enero de 1988, sometió al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«¿Supone el Reglamento (CEE) nº 543/69, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, así como sus modificaciones posteriores, un obstáculo para la aplicación de las disposiciones nacionales, según las cuales un empresario, cuyo conductor haya infringido las disposiciones del apartado 2 del artículo 7 y del artículo 11 del Reglamento en materia de tiempos de conducción y de descanso, puede ser sancionado incluso si no puede imputarse al empresario haber cometido esta infracción de forma intencional o por negligencia?»

La Landsret subrayó que, si bien la cuestión se plantea en relación con el Reglamento de 1969, la respuesta del Tribunal de Justicia a esta cuestión tendrá, esencialmente, el mismo alcance en lo que respecta al Reglamento (CEE) nº 3820/85 del Consejo.

2. *Procedimiento ante el Tribunal de Justicia*

La petición de decisión prejudicial se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 9 de noviembre de 1988.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas presentaron observaciones escritas, el 14 de febrero de 1989, el Gobierno danés, representado por el Sr. Jørgen Molde, en calidad de Agente, el 16 de febrero de 1989 el Gobierno británico, representado por la Sra. S.J. Hay, en calidad de Agente, y el 1 de febrero de 1989 la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. Johannes Buhl y Ricardo Gosalbo Bono, respectivamente Consejero Jurídico y miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes.

En sus observaciones, el Gobierno danés solicitó que el asunto fuera examinado por el Tribunal de Justicia reunido en sesión plenaria.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Resumen de las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia

EL *Gobierno danés* comparte totalmente el razonamiento del Ministerio Fiscal tal como fue presentado ante el órgano jurisdiccional remitente. Parte del principio de que los Estados miembros tienen total libertad de acción y pueden establecer las sanciones penales que les parezcan más adecuadas, teniendo en cuenta las propias tradiciones y la política penal de cada país. Siendo así, las infracciones del Derecho comunitario y las infracciones de disposiciones nacionales análogas deben ser sancionadas de forma similar.

En consecuencia, el legislador danés estaba obligado a adoptar normas sobre la responsabilidad objetiva del empresario en lo que respecta a los tiempos de trabajo y de descanso contemplados en el Reglamento, puesto que este mismo régimen se mantiene para las infracciones de las normas danesas (véase la Ley danesa relativa al entorno laboral).

Según el Gobierno danés, el Tribunal de Justicia ha admitido, en el asunto 203/80, Casati (Rec. 1981, p. 2595), que la fijación de sanciones es competencia de los Estados miembros. También se refiere a la Resolución de 20 de diciembre de 1985 por la que se confirma esta competencia exclusiva. La fijación de sanciones es y debe ser una cuestión nacional porque la política penal sólo es objeto de cooperación internacional de forma esporádica y, por lo tanto, cada país conserva su propia tradición sobre el grado de las sanciones y el margen de apreciación otorgado a los Jueces.

El Gobierno danés estima que la política penal de un país está vinculada con su cultura nacional y que, debido a ello, es de una importancia capital para el desarrollo de la sociedad en su conjunto que no se elimine la posibilidad de que los Estados miembros lleven una política independiente en la materia. La sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de abril de 1984 (Von Colson y Kamann contra Land Nordrhein-Westfalen, 14/83, Rec. 1984, p. 1891), confirma que la obligación de fijar una sanción solamente recae en los Estados miembros. Esta sentencia además subraya que la sanción elegida debe ser eficaz, proporcional y conforme a la norma que establece la equivalencia entre las sanciones a las infracciones de las normas nacionales y a las de las infracciones de las normas comunitarias.

La Ley danesa nº 508, de 29 de noviembre de 1972, y el Decreto nº 448, de 2 de junio de 1981, se ajustan a estos principios.

El establecimiento de una responsabilidad penal objetiva tiene por finalidad estimular las medidas de control y de prevención en las empresas afectadas, sobre todo por parte del personal supervisor. Este cuidado de la prevención es particularmente importante cuando la naturaleza de la infracción sancionada no implica una obligación de indemnización de un tercero. En tal caso, la sanción únicamente reside en la multa infligida al empresario según su responsabilidad objetiva. Esta finalidad de la prevención también sobreentiende la posibilidad de apli-

car una multa a una persona jurídica; en este supuesto, la responsabilidad objetiva resulta particularmente apropiada puesto que a menudo es difícil identificar al o a los causantes de la infracción. Sin embargo, hay que señalar que normalmente no se aplicará una multa a una persona jurídica con un fundamento puramente objetivo, puesto que esa responsabilidad estará supeditada al hecho de que una persona de la empresa (en este caso, el conductor) haya tenido un comportamiento, intencional o por negligencia, que está relacionado con la infracción cometida.

Finalmente, como respuesta al argumento de la acusada referido a la falta de uniformidad en la aplicación del Reglamento, el Gobierno danés observa que este texto sólo determina normas mínimas y que puede interpretarse su objeto como la expresión del interés en impedir que determinadas empresas se beneficien de un favor injustificado cuando transgreden impunemente sus disposiciones.

En consecuencia, propone responder a la cuestión prejudicial de la siguiente forma:

«El Derecho comunitario no contiene normas que impidan que un Estado miembro adopte disposiciones en virtud de las cuales un empresario pueda ser sancionado cuando su empleado infrinja el Reglamento nº 543/69, aunque no pueda imputarse al empresario dicha infracción como si hubiera sido cometida intencionadamente o por negligencia.»

El *Gobierno británico* deduce su argumentación de la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1977 (Amsterdam Bulb contra Produktschap voor Siergewassen, 50/76, Rec. 1977, p. 137) para concluir que, ante la falta de disposiciones específicas en el instrumento comunitario de que se trata, los Estados miembros son libres para decidir las sanciones adecuadas y ello se confirma, en este caso, por la redacción del artículo 18 del Reglamento. Sin embargo, las medidas elegidas deben ajustarse a las exigencias del Tratado y deben considerar las disposiciones existentes en el Derecho interno.

Según el Gobierno británico, está claro que el objeto del Reglamento y los graves peligros sociales que éste pretende evitar exigen que las sanciones se impongan tanto a los empresarios como a los conductores y carece de importancia el hecho de que el Reglamento (CEE) nº 543/69 sea menos explícito que el Reglamento (CEE) nº 3820/85 en cuanto a las obligaciones de los empresarios. La naturaleza de la responsabilidad penal del empresario debe adaptarse a la política del Estado miembro de que se trata en otros ámbitos relativos a la ejecución de tareas por parte de un empleado por cuenta de su empresario, lo cual es el caso en Dinamarca.

En efecto, si el Gobierno danés no hubiera establecido una responsabilidad penal objetiva, las sanciones para las infracciones del Derecho comunitario no estarían en el mismo nivel que las infracciones de las normas internas danesas, lo que cuestionaría la autoridad de las normas comunitarias.

El Gobierno británico propone que el Tribunal de Justicia responda a la cuestión planteada por el Vestre Landsret en los siguientes términos:

«El Reglamento (CEE) nº 543/69, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, así como sus modificaciones posteriores no impiden la apli-

cación de disposiciones nacionales según las cuales un empresario, cuyo conductor haya transgredido las disposiciones del apartado 2 del artículo 7 y del artículo 11 del Reglamento en materia de tiempos de conducción y de reposo, está sujeto a una sanción penal, aunque no pueda imputarse al empresario la infracción como si hubiera sido cometida intencionadamente o por negligencia.»

La *Comisión* no admite la tesis del Gobierno danés según la cual la fijación de sanciones sistemáticamente es competencia de los Estados miembros; una competencia comunitaria en este ámbito está expresamente establecida en el apartado 2 del artículo 87 del Tratado CEE, por ejemplo, y en realidad se ejerce en virtud del Reglamento (CEE) nº 17/62, de 6 de febrero de 1962 (DO de 21.2.1962, p. 204; EE 08/01, p. 22).

Tal competencia en el sector de los transportes se restituye a la Comunidad en virtud del apartado 2 del artículo 79 del Tratado. No obstante, la Comunidad decidió no aplicar por sí misma las sanciones para las infracciones del Reglamento, sino imponer a los Estados miembros la obligación de prever dichas sanciones.

La Comisión considera que el artículo 18 del Reglamento delega en los Estados miembros la facultad de determinar las sanciones apropiadas, siempre y cuando éstas correspondan a las que ya están previstas por la legislación nacional. Estima que el régimen establecido por la legislación danesa se ajusta totalmente al Reglamento. Los Estados miembros son libres para imponer al empresario, cuyo conductor haya transgredido los artículos 7 y 11 del Reglamento, una responsabilidad penal objetiva si estiman que tal régimen es apto para obtener el cumplimiento de las disposiciones de que se trata, con mayor razón cuando se trata de una forma de responsabilidad que se aplica a infracciones nacionales similares.

La Comisión también niega que la instauración de una responsabilidad objetiva haya extendido unilateralmente el ámbito de aplicación del Reglamento, puesto que el carácter de la sanción impuesta no modifica la obligación del empresario. Aunque hubiese una extensión del marco de esta obligación, sería aceptable y se adecuaría a las facultades discrecionales conferidas a los Estados miembros por el Reglamento.

Finalmente, respondiendo a la alegación de la acusada sobre la necesidad de garantizar una aplicación uniforme del Reglamento y evitar de este modo una distorsión en las condiciones de competencia, la Comisión admite que, si bien siempre existe cierta falta de armonización en lo que respecta a las sanciones, ello no conduce a falsear el juego de la competencia porque el aspecto disuasorio de la sanción y los inconvenientes económicos que ella implica deben ser comunes a todos los Estados miembros, cualquiera que sea la base de responsabilidad elegida.

La Comisión propone al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión planteada por el Vestre Landsret de la siguiente forma:

«El Reglamento (CEE) nº 543/69 del Consejo, de 25 de marzo de 1969, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera [así como el Reglamento (CEE) nº 3820/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, que trata de la misma materia que el antedicho Reglamento y al que sustituye], permite que los Estados miembros adopten disposiciones nacionales

por las cuales un empresario, cuyo conductor haya infringido las disposiciones del apartado 2 del artículo 7 y del artículo 11 del Reglamento que regulan los tiempos de conducción y de descanso, pueda ser sancionado aunque no pueda imputarse al mismo esta infracción como si hubiera sido cometida intencionadamente o por negligencia. La razón consiste en que, si bien la Comunidad tiene la facultad de instaurar un régimen de sanciones, especialmente en lo referido a la aplicación de la legislación social en el sector de los transportes por carretera, no ejerció esta facultad, sino que la delegó expresamente en los Estados miembros para que éstos la ejercieran en el marco de sus propios ordenamientos jurídicos, de manera que gracias a los esfuerzos realizados para la consecución de los fines del Reglamento se obtuvieran los mejores resultados posibles.»

Gordon Slynn
Juez Ponente