CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 18 de junio de 1996 *

1. Los presentes reenvíos prejudiciales han sido acumulados por el Tribunal de Justicia tras haber sido planteados por la Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino (Italia) y por el Giudice per le indagini preliminari (juez de las diligencias previas) perteneciente a la misma Pretura circondariale.

2. El juez plantea sus cuestiones con carácter subsidiario, sólo para el caso de que el Tribunal de Justicia declare inadmisibles las propuestas por el Ministerio Público.

La inadmisibilidad de las cuestiones propuestas por la Procura della Repubblica

3. Comenzaré por señalar que el Ministerio Público italiano no es un órgano jurisdiccional que esté legitimado para hacer uso del artículo 177 del Tratado CE, razón por la cual deben declararse inadmisibles las cuestiones que, en este caso, pretende someter al Tribunal de Justicia.

4. El Tribunal de Justicia ha delimitado el concepto de órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 177 del Tratado, indicando los criterios que debe satisfacer un órgano de este tipo, tales como el origen legal, la permanencia, la jurisdicción obligatoria, el procedimiento contradictorio y la aplicación de normas jurídicas. El Tribunal de Justicia ha completado estos criterios subrayando, en particular, la necesidad de independencia que debe tener todo órgano jurisdiccional. [1]

5. Si en algún momento el Ministerio Público italiano ha podido asumir algunas funciones características de los jueces de instrucción, que se añadían a las suyas propias como institución estatal encargada del ejercicio de la acción penal, [2] en las fechas de autos (abril de 1995) ello no era así.

1 — Sentencias de 27 de abril de 1994, Almelo (C-393/92, Rec. p. I-1477), apartado 21; de 30 de junio de 1966, Vaassen-Göbbels (61/65, Rec. p. 377); de 30 de marzo de 1993, Corbiau (C-24/92, Rec. p. I-1277), y de 21 de abril de 1988, Pardini (338/85, Rec. p. 2041).

2 — Así sucedía en el período al que se refiere la sentencia de 11 de junio de 1987, Pretore di Saló (14/86, Rec. p. 2545). En aquel momento, las funciones que ejercía el pretore correspondían, a la vez, a las del Ministerio Fiscal y a las del juez de instrucción. El pretore impulsaba la instrucción preliminar en calidad de Ministerio Fiscal y, en caso de resultado negativo, pronunciaba la resolución de sobreseimiento en lugar del juez de instrucción. El Tribunal de Justicia estimó, por ello, que los pretori eran jueces que, en un procedimiento como el que había dado lugar a aquella cuestión prejudicial, acumulaban las funciones de Ministerio Fiscal y de juez de instrucción: era, pues, admisible que planteasen cuestiones prejudiciales, ya que se trataba de un «órgano jurisdiccional que ha actuado en el marco general de su misión de juzgar, con independencia y conforme a derecho, en asuntos sobre los cuales la ley le confiere competencia, incluso si alguna de las funciones que corresponden a dicho órgano jurisdiccional en el procedimiento que ha suscitado la cuestión prejudicial no tienen carácter estrictamente jurisdiccional».

* Lengua original: español.

6. En tales fechas, la Procura della Repubblica italiana es una parte más del proceso penal, cualificada por razón de su carácter público, que ejercita la acción penal. No decide, pues, los litigios, sino que los somete al conocimiento del órgano jurisdiccional competente.

7. Por consiguiente, faltan en este caso, al menos, dos de los requisitos básicos que el Tribunal de Justicia exige para la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales:

a) la Procura della Repubblica no es un órgano con jurisdicción obligatoria, ya que ni siquiera es órgano con *iurisdictio* en sentido estricto;

b) la Procura della Repubblica no decide tras haber oído a las partes en un proceso contradictorio, sino que ella misma es parte en el curso de dicho proceso.

8. En concreto, el papel del Ministerio Público en las diligencias preliminares de las que dimanan las presentes cuestiones prejudiciales ha sido el de solicitar del juez, mediante su petición de 11 de abril de 1995, la práctica de una prueba pericial anticipada que sólo aquél puede disponer, [3] según manifiesta el referido juez en su oficio de 18 de abril de 1995.

9. Es claro, pues, que la función de la Procura della Repubblica en aquellas diligencias preliminares es la de una mera parte que solicita al juez la práctica de pruebas. Tal función no tiene naturaleza jurisdiccional y no permite, en consecuencia, plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia. [4]

10. La declaración de inadmisibilidad de las cuestiones propuestas por el Ministerio Público contribuirá, por lo demás, a clarificar el concepto de «órgano jurisdiccional» al que se refiere el artículo 177 del Tratado, cuya interpretación por parte del Tribunal de Justicia quizá debiera, en algunos casos, ser más rigurosa. [5]

3 — La Comisión destaca, en su contestación a la demanda, cómo el artículo 392 de la Ley (italiana) de Procedimiento Penal permite tanto al Ministerio Público como a la persona sometida a dichas diligencias «solicitar al juez que practique una prueba pericial o un reconocimiento judicial en relación con personas, cosas o lugares cuya situación esté sujeta a modificaciones inevitables».

4 — Paralelamente, tampoco está legitimado el Ministerio Público italiano para plantear cuestiones de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional italiano, como este órgano ha declarado en la sentencia de 9 de abril de 1963 y en el auto de 22 de enero de 1979.

5 — En ocasiones el Tribunal de Justicia ha llegado a admitir el planteamiento de cuestiones prejudiciales por parte de órganos administrativos, de composición dudosamente independiente, cuyas resoluciones eran, además, susceptibles de ser enjuiciadas por verdaderos órganos jurisdiccionales. Así sucedió en la sentencia de 1 de abril de 1993, Diversinte e Iberlacta (asuntos acumulados C-260/91 y 261/91, Rec. p. I-1885), con un tribunal económico-administrativo español, órgano de la administración tributaria que carece de naturaleza jurisdiccional.

Las cuestiones planteadas por el Giudice per le indagini preliminari

11. Las cuestiones que suscita el órgano jurisdiccional se originan en el curso de unas diligencias preliminares de naturaleza penal, dirigidas contra personas no identificadas, que se incoaron tras la investigación llevada a cabo por inspectores de la Unitá sanitaria locale de Turín sobre el uso de las pantallas de visualización empleadas en la sede de la sociedad Telecom Italia.

12. El Ministerio Público italiano, al presumir la existencia de infracciones contra la normativa dictada para proteger a los trabajadores que utilizan pantallas de visualización, solicitó del Giudice per le indagini preliminari la práctica de la prueba a que anteriormente me he referido.

13. El juez estima que, antes de resolver sobre la petición de prueba anticipada que le ha formulado el Ministerio Público, se hace necesario precisar si se plantean en este supuestos de delito y, en particular, hipótesis de infracciones previstas por el Decreto Legislativo de 19 de septiembre de 1994 nº 626, [6] artículos 50-59 del Título VI, dedicado al uso de instalaciones provistas de pantallas de visualización.

14. Para ello, considera necesario formular al Tribunal de Justicia varias preguntas prejudiciales relativas a la interpretación de la Directiva 90/270/CEE del Consejo, de 29 de mayo de 1990, referente a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización (quinta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) (en lo sucesivo, «Directiva»). [7]

15. El tenor literal de las cuestiones planteadas por el juez es el siguiente:

«Interesa en particular la interpretación de lo dispuesto en la letra c) del artículo 2 donde se habla de trabajador "que habitualmente y durante una parte relevante de su trabajo normal utilice un equipo con pantalla de visualización", al objeto de comprender si dicha definición pueda excluir los casos concretos arriba descritos (uso durante toda la semana laboral pero no siempre durante cuatro horas consecutivas al día, o bien uso durante más de cuatro horas consecutivas, pero no durante toda la jornada laboral: por ejemplo, durante un elevado número de horas consecutivas al día, pero durante toda la semana laboral excepto un día).

Teniendo en cuenta por otra parte lo dispuesto por el artículo 55 del Decreto Legislativo 626/94, que prescribe exámenes

6 — *Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana* nº 265, de 12 de noviembre de 1994, suplemento ordinario nº 141.

7 — DO L 156, p. 14.

médicos limitados a los trabajadores clasificados como aptos pero con particularidades y para quienes hayan cumplido los cuarenta y cinco años de edad, dando la impresión de que sólo son obligatorios los exámenes por un especialista después del resultado de la visita médica preventiva y posteriores controles oftalmológicos únicamente a petición de los trabajadores, y dado que la pregunta planteada a este Juez por el Ministerio Fiscal impone al primero valorar la posible falta de conformidad entre las pausas concedidas a los trabajadores de la TELECOM y la vigilancia sanitaria de los mismos, se hace necesaria otra aclaración preliminar acerca del alcance de los apartados 1 y 2 del artículo 9 de la Directiva 90/270/CEE, para precisar si el apartado 1 dispone "un reconocimiento adecuado de los ojos y de la vista" para todos los trabajadores o bien lo limita a determinadas categorías, haciéndolo depender en su caso de datos registrados, y si el apartado 2 impone el reconocimiento oftalmológico no sólo al resultado del examen médico preventivo, sino también del resultado del periódico.

Vistos por último los resultados de las comprobaciones técnicas efectuadas, en los que se ponen de manifiesto posibles problemas relativos a la iluminación y a datos microclimáticos, que imponen la valoración de si nos encontramos ante supuestos constitutivos de delito y visto que el artículo 58 del citado Decreto Legislativo dispone una obligación de conformidad de las prestaciones laborales únicamente a las exigencias mínimas contenidas en su Anexo VII, Anexo que sólo contiene un apartado y se limita a regular los equipos, lo que se pregunta es si los artículos 4 y 5 de la Directiva 90/270/CEE exigen la adecuación a las disposiciones comunitarias de cualquier puesto de trabajo [letra b) del artículo 2] o sólo de los utilizados por los trabajadores tal como vienen definidos por la letra c) del artículo 2 y, en particular, si esta adecuación debe extenderse también a las disposiciones establecidas en los apartados 2 y 3 del Anexo a la Directiva (Disposiciones mínimas-apartado 2: Entorno; apartado 3: interconexión ordenador-hombre).»

El contraste entre la Directiva y la normativa interna que tipifica las infracciones punibles

16. Según ya he expresado, la norma interna aplicable al caso es el Decreto Legislativo nº 626, de 19 de septiembre de 1994, que, afirma el auto de reenvío, «constituye la ejecución de la Directiva CEE 270 de 1990».

17. Por su parte, la Directiva responde a las exigencias del artículo 118 A del Tratado, que obliga al Consejo a establecer, mediante este tipo de actos normativos, las disposiciones mínimas para promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, con objeto de asegurar un mayor nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.

18. En concreto, la Directiva es una de las normas específicas promulgadas con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para

promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. [8]

19. La lectura de las cuestiones suscitadas por el juez *a quo* revela, en mi opinión, pese a algunas afirmaciones aparentemente contrarias, que su designio no es tanto el de lograr una interpretación de la Directiva, sino el poner de manifiesto los puntos en que el Decreto Legislativo se aparta de ésta, y recabar qué incidencia pueda tener semejante hecho.

20. Las tres cuestiones prejudiciales parten, en efecto, de un presupuesto común: el contraste entre la Directiva y el Decreto Legislativo, cuyas disposiciones serían, en parte, divergentes respecto de los siguientes puntos:

a) el concepto de «trabajador que utiliza pantalla habitualmente»;

b) la extensión y la obligatoriedad del examen de los ojos y de la vista;

c) el alcance de las disposiciones mínimas del Anexo, en relación con los puestos de trabajo a que se refiere.

21. Como a continuación examinaré, sobre cada uno de estos tres puntos el juez de reenvío expone la norma nacional (artículos 51, 55 y 58 del Decreto Legislativo) para, acto seguido, ponerla en relación con las previsiones de la Directiva.

22. Respecto del primero de los problemas planteados, la letra c) del artículo 51 del Decreto Legislativo define como trabajador, a los efectos del título VI, a aquel que «utiliza una instalación provista de pantalla de visualización, de modo sistemático y habitual, durante un mínimo de cuatro horas consecutivas por día, deducidas las pausas a que se refiere el artículo 54, durante toda la semana laboral».

23. Sobre esta misma cuestión, la letra c) del artículo 2 de la Directiva define al trabajador como «cualquier trabajador, con arreglo a la letra a) del artículo 3 de la Directiva 89/391/CEE, que habitualmente y durante una parte relevante de su trabajo normal utilice un equipo con pantalla de visualización.»

24. La comparación entre ambas normas permitiría deducir que la «definición» de

8 — DO L 183, p. 1.

trabajador protegido es, según la norma italiana, más restrictiva que la comunitaria. El Decreto Legislativo excluye de la categoría de «trabajadores», a efectos de su título VI —y por tanto, no protege su salud laboral en los términos que prevé— a numerosos empleados que, según la Directiva, deberían ser incluidos en ella.

25. Así sucede, en particular, con los trabajadores que utilizan videoterminales durante, por ejemplo, tres horas y media diarias a lo largo de toda la semana, o incluso durante más de cuatro horas diarias pero no todos los días de la semana laboral.

26. Dichas personas, como subrayan la Comisión y el Gobierno austriaco en sus alegaciones, deberían entrar en el campo de aplicación de la Directiva, pues ocupan una parte significativa de su tiempo de trabajo ante pantallas de visualización. Sin embargo, la aplicación del Decreto Legislativo las excluye de las medidas protectoras que fija su título VI, pues no las considera «trabajadores» a los efectos de tal título.

27. Respecto del segundo problema (la vigilancia sanitaria), el artículo 55 del Decreto Legislativo prescribe comprobaciones médicas periódicas con exclusiva referencia a los trabajadores clasificados como «aptos con particularidades» y a los trabajadores que hayan cumplido cuarenta y cinco años de edad. Además, «parece», afirma el juez, que impone exámenes de especialista sólo después de haber realizado la visita médica preventiva y se limita a establecer el control oftalmológico a petición del trabajador, siempre que éste sospeche que se ha producido una alteración en su función visual, confirmada por el médico.

28. Sobre esta misma cuestión, el artículo 9 de la Directiva dispone:

«1. Los trabajadores se beneficiarán de un reconocimiento adecuado de los ojos y de la vista, realizado por una persona que posea la competencia necesaria:

— antes de comenzar a trabajar con una pantalla de visualización,

— de forma periódica con posterioridad,

y

— cuando aparezcan trastornos de la vista que pudieran deberse al trabajo con una pantalla de visualización.

2. Cuando los resultados del reconocimiento a que se refiere el apartado 1 lo hiciesen necesario, los trabajadores se beneficiarán de un reconocimiento oftalmológico.»

29. De nuevo, la norma italiana restringiría la protección de la salud laboral exigida por la Directiva, pues mientras que, según ésta, todos los trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación tienen derecho al examen periódico de sus ojos y de su vista, el Decreto Legislativo sólo reconoce dicho derecho a ciertas categorías de trabajadores, no a todos.

30. Finalmente, por lo que se refiere al tercer punto, el artículo 58 del Decreto Legislativo establece la obligación de que los puestos de trabajo satisfagan las prescripciones mínimas del Anexo VII, que consta solamente de un apartado, dedicado a regular las instalaciones o equipos dotados de videoterminales.

31. Sobre esta misma cuestión la Directiva exige, con claridad, que el empresario adopte las medidas oportunas para que los puestos de trabajo cumplan las disposiciones mínimas que figuran en el Anexo, [9] relativas no sólo a los equipos [10] (apartado 1), sino también al entorno del puesto de trabajo [11] (apartado 2) y a la «interconexión ordenador-hombre» [12] (apartado 3).

32. Al igual que en los otros dos puntos, ya examinados someramente, también en éste la Directiva sería más rigurosa que el Decreto Legislativo italiano, que, de nuevo, rebaja el nivel mínimo de exigencias de salud laboral impuesto por aquélla.

33. En efecto, mientras que la Directiva impone unas prescripciones mínimas relativas a los puestos de trabajo que incorporen videoterminales, a su entorno y a los programas de ordenador, el Decreto Legislativo se limita al primero de dichos tres capítulos, omitiendo las exigencias relativas a los otros dos. [13]

9 — Los artículos 4 y 5 de la Directiva se refieren, respectivamente, a los puestos de trabajo que se pongan en servicio por vez primera después del 31 de diciembre de 1992, que deberán cumplir las prescripciones desde el inicio, y a los puestos de trabajo ya en servicio el 31 de diciembre de 1992, que deben ser adaptados a dichas prescripciones en un plazo máximo de cuatro años.

10 — Entre las disposiciones mínimas a que se refiere este apartado se encuentran las relativas a la pantalla, el teclado, la mesa y la superficie de trabajo, y el asiento de trabajo.

11 — Este apartado del Anexo incorpora disposiciones mínimas relativas a determinadas condiciones del entorno que debe rodear al puesto de trabajo: espacio, iluminación, reflejos y deslumbramiento, ruido, calor, emisiones y humedad.

12 — Bajo este apartado el Anexo introduce una serie de prescripciones ergonómicas que el empresario ha de tener en cuenta en la elaboración, la elección, la compra y la modificación de programas, así como en la definición de las tareas que entrañen el uso de pantallas de visualización.

13 — La omisión ha sido destacada por Silvia Bertocco en su obra *La sicurezza del lavoratore nelle fonti internazionali del lavoro. Il recipimento dalla direttiva CEE 89/391 nell'ordinamento nationale*, 1995, p. 127, al afirmar que «el decreto legislativo en materia de seguridad constituye un articulado y complejo conjunto normativo, técnicamente discutible por su farragoso lenguaje, no mejorado por ciertos errores de bulto, como lo demuestra la ausencia de dos apartados en el Anexo VII: a) se han omitido las prescripciones ergonómicas relativas al ambiente de trabajo y a la interconexión ordenador-hombre, cuya regulación está prevista en los apartados 2 y 3 del Anexo de la Directiva 90/270 [...]».

34. La conclusión de todo ello —me atrevo a decir que ya intuida por el juez de reenvío al proponer las cuestiones prejudiciales— supondría la constatación de una eventual deficiencia en la transposición de la Directiva por parte de las autoridades italianas, deficiencia que rebaja el umbral mínimo de protección de la salud laboral exigido por el derecho comunitario. [14]

35. Como a continuación expondré, tal conclusión resulta, sin embargo, irrelevante en el seno de un proceso penal que tiene como finalidad debatir si el empresario correspondiente incurrió en responsabilidad criminal al transgredir la legislación italiana, no la comunitaria.

36. La interpretación y la aplicación del derecho nacional son tareas de la competencia exclusiva de los órganos jurisdiccionales internos. Sin ánimo de interferir en dicha competencia, sí creo necesario precisar que para obtener un pronunciamiento sobre la existencia del delito, cuya sospecha ha puesto en marcha las diligencias preliminares, el juez italiano no puede tomar en consideración elementos normativos ajenos a sus propias leyes penales, cuando tales elementos —como aquí ocurre— descubren la existencia de conductas contrarias a la salud laboral de los trabajadores, no conformes con la norma comunitaria, pero no punibles a tenor de la norma nacional.

37. En efecto, no sería punible la conducta de un empresario italiano que no adoptara medidas de protección —por ejemplo, en cuanto al examen de la vista o a las prescripciones mínimas relativas al entorno del puesto de trabajo— respecto de ciertos empleados a quienes es aplicable la noción de «trabajador» protegido, según la Directiva, pero que resultan excluidos de dicha categoría de trabajadores, a tenor del Decreto Legislativo.

38. Es cierto que la aplicación correcta de la Directiva impone la protección de aquellas personas, y que el Estado italiano debe garantizarla. Pero si la ley nacional no ha incluido, en los tipos penales correspondientes, una determinada conducta a este respecto, ni la aplicación ni la interpretación de la Directiva pueden ser suficientes para justificar, en tales casos, la sanción penal. [15]

39. El artículo 89 del Decreto Legislativo castiga con penas de arresto y multa «la violación del artículo 58» cometida por los

14 — Para que esta afirmación pudiera mantenerse con todo el rigor exigible, sería necesario que se hubiera tramitado en forma un proceso por incumplimiento contra la República Italiana (Estado que, por lo demás, no se ha personado en este reenvío prejudicial). De acuerdo con la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, éste, en el marco de aplicación del artículo 177 del Tratado, no es competente para resolver sobre la compatibilidad de una disposición nacional con el derecho comunitario.

15 — Ello no implica que, en otro orden de cosas distinto del meramente penal, la aplicación e interpretación de la Directiva carezca de consecuencias. Así, en los aspectos laborales y de seguridad social, los trabajadores podrían hacer valer, incluso contra su propio Estado, las medidas de protección que la Directiva pretende garantizar.

empresarios y los directivos de la empresa. Por su parte, el artículo 90 castiga con penas de la misma naturaleza la «inobservancia de las prescripciones mínimas a que se refieren el artículo 55, apartados 1, 3 y 4, y el artículo 58», cuando sea imputable a los encargados de la empresa.

40. La ley italiana, pues, a través del juego combinado de unos y otros preceptos, describe en términos bien precisos las conductas que pretende sancionar con penas de arresto y multa: con ello deja fuera del ámbito penal el resto de conductas específicas relativas a la seguridad y salud laboral de los trabajadores de videoterminales.

41. Tal realidad normativa —que tanto puede ser fruto de una decisión consciente como una mera laguna legal— no puede ser corregida a través de una interpretación del Decreto Legislativo que le haga decir más de lo que dice, aunque sea para ponerlo en sintonía con la Directiva. [16]

42. Estas afirmaciones quizás requieran un análisis algo más detenido de las relaciones entre la transposición de las directivas y el derecho penal nacional.

16 — Por lo demás, la Directiva en ningún caso exige que su cumplimiento sea garantizado a través de sanciones de orden penal.

La incidencia de las directivas en la interpretación de las normas penales nacionales

43. El punto de partida de mi razonamiento es la prevalencia del principio de legalidad penal (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) con su corolario de prohibición de interpretaciones extensivas en contra del reo. No creo que nadie discuta hoy que se trata de un principio común a las tradiciones constitucionales de todos los Estados miembros.

44. Se trata, por lo demás, de un principio cuya garantía viene impuesta por el apartado 1 del artículo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950): «Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el derecho nacional o internacional. Igualmente, no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida.» [17]

45. El juez penal italiano se ve obligado, en virtud de aquel principio, a aplicar las leyes

17 — El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la sentencia de 25 de mayo de 1993, Kokkinakis contra Grecia (A 260-A 1993), destaca que el apartado 1 del artículo 7 del Convenio no se limita a prohibir la aplicación retroactiva de la ley penal en contra del acusado; además, consagra, con carácter general, el principio de que sólo la ley puede definir los delitos y prescribir las penas, así como el principio de que la ley penal no puede ser interpretada extensivamente en contra del acusado, por ejemplo mediante la analogía.

internas que tipifiquen las infracciones punibles (crímenes, delitos, infracciones, faltas o contravenciones) según sus propios términos, sin que el reproche penal pueda alcanzar a conductas que, incluso debiendo haber sido tipificadas, de hecho no lo hayan sido en Italia.

46. La ausencia de tipificación, por parte de un Estado, de conductas que según la normativa comunitaria deben considerarse ilícitas podría, todo lo más, suponer un eventual incumplimiento de dicho Estado, [18] recurrible por la Comisión u otro Estado miembro a través de la vía de los artículos 169 y 170 del Tratado, pero no permite que los ciudadanos de dicho Estado sean perseguidos penalmente por unos hechos, ilícitos según la norma comunitaria, pero no punibles según la norma interna.

47. Estas consideraciones han sido acogidas por el Tribunal de Justicia en sucesivas sentencias, que ponen de manifiesto la imposibilidad de invocar contra los particulares, específicamente en el terreno penal, directivas comunitarias no incorporadas al derecho interno.

48. El Tribunal de Justicia declaró en la sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall, [19] que las directivas no pueden crear por sí mismas obligaciones a cargo de un particular, y que lo dispuesto en una directiva no puede ser invocado, como tal, contra dicha persona.

49. En la citada sentencia Pretore di Saló, el Tribunal de Justicia declaró que «de una directiva no incorporada al ordenamiento jurídico interno de un Estado miembro no pueden derivarse, pues, obligaciones para los particulares frente a otros particulares ni, con mayor razón, frente al propio Estado.»

50. En el asunto Pretore di Saló, el juez remitente pretendía saber si la normativa, entonces vigente, de la República Italiana en materia de protección de aguas contra la contaminación se atenía a los principios y a los objetivos de calidad establecidos por una

18 — Para ello sería necesario que concurrieran las circunstancias a que se refiere el Tribunal de Justicia en la sentencia de 26 de octubre de 1995, Siesse (C-36/94, Rec. p. I-3573), apartado 20: «[...] ha de recordarse que, según reiterada jurisprudencia, confirmada por las sentencias de 8 de junio de 1994, Comisión/Reino Unido (C-382/92, Rec. p. I-2435, apartado 55, y C-383/92, Rec. p. I-2479, apartado 40), cuando una normativa comunitaria no prevé sanciones específicas en caso de infracción de sus disposiciones o se remite, en este punto, a las disposiciones nacionales, el artículo 5 del Tratado obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario. Con este fin, los Estados miembros, aunque conservan una facultad discrecional en cuanto a la elección de las sanciones, deben velar por que las infracciones de la normativa comunitaria sean sancionadas en condiciones de fondo y de procedimiento análogas a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional de naturaleza e importancia similares y que, en todo caso, confieran a la sanción un carácter efectivo, proporcionado y disuasivo.»

19 — Asunto 152/84, Rec. pp. 723 y ss., especialmente p. 737.

Directiva comunitaria. [20] Tal cuestión la consideraba necesaria a los efectos de la posible incriminación de unas conductas que, según la norma interna, no eran punibles, pero podrían ser ilícitas desde el punto de vista de la Directiva.

51. La respuesta de la sentencia Pretore di Saló fue que una directiva no puede producir el efecto, por sí misma y con independencia de una ley interna de un Estado miembro adoptada para su aplicación, de determinar o agravar la responsabilidad penal de los que infringen sus disposiciones. El Tribunal de Justicia, pues, se negó a efectuar el contraste entre la norma interna y la norma comunitaria, que constituía la petición principal del reenvío.

52. En la sentencia de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen, [21] nuevamente el Tribunal de Justicia reiteró que una directiva no puede, por sí sola y con independencia de una ley interna promulgada para su aplicación, determinar o agravar la responsabilidad penal de quienes la contravengan. [22]

20 — Directiva 78/659/CEE, de 18 de julio de 1978, relativa a la calidad de las aguas continentales que requieren protección o mejora para ser aptas para la vida de los peces (DO L 222, p. 1; EE 15/02, p. 111).

21 — Asunto 80/86, Rec. p. 3969.

22 — En aquel caso, el juez holandés preguntaba si una autoridad nacional puede ampararse, en perjuicio de sus connacionales, en la disposición de una directiva respecto de la cual el Estado miembro correspondiente no ha promulgado leyes o textos de aplicación.

53. La doctrina del Tribunal de Justicia se muestra, de este modo, respetuosa con la garantía que, para los ciudadanos de los Estados miembros, supone el principio de legalidad penal. Tal principio, en cuanto derecho fundamental de la persona, confiere a todos la seguridad jurídica de que su conducta sólo merecerá el reproche penal si ha vulnerado una norma nacional que, previamente, la tipifique como infracción de este género.

54. El Tribunal de Justicia, en las sentencias citadas, ha optado, pues, por considerar al principio de legalidad penal como límite inherente a la efectividad de las directivas comunitarias.

55. Esta doctrina, referida a los supuestos en que una directiva no ha sido incorporada al derecho interno, ¿es asimismo extensible a aquellos casos en que se ha efectuado ya su transposición?

56. A mi juicio, la respuesta debe ser afirmativa siempre que las consecuencias de aplicar o interpretar la directiva impliquen, para el imputado, o bien el nacimiento o bien la agravación de la responsabilidad penal que, en otro caso, no se produciría.

57. Ya he subrayado anteriormente que el principio de legalidad penal juega, en los

sistemas jurídicos de los distintos Estados miembros, un papel clave que se extiende no sólo a la previa descripción de los tipos (*lex previa*) sino también a su interpretación (*lex certa*).

58. La base legal para la imposición de sanciones penales ha de ser, pues, clara e inequívoca, esto es, desprovista de ambigüedades. Ciertamente la norma penal también necesita de interpretaciones por parte de los tribunales, pero a éstos no les está permitido suplir las lagunas de los tipos penales, acudiendo a interpretaciones extensivas.

59. Es cierto que cuando existe una norma nacional promulgada como resultado de la transposición de una directiva, las exigencias generales del derecho comunitario determinan, en principio, que el juez nacional tome en consideración dicha directiva como elemento interpretativo de la norma interna. [23]

23 — En estos términos se pronunció el Tribunal de Justicia en su sentencia de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann (14/83, Rec. p. 1891), afirmando que «la obligación de los Estados miembros, impuesta por una directiva, de alcanzar el resultado previsto por ésta, así como el deber que, en virtud del artículo 5 del Tratado, les incumbe de adoptar todas las medidas generales o particulares aptas para garantizar el cumplimiento de esta obligación, se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros, incluidas, en el marco de sus competencias, las autoridades jurisdiccionales». La sentencia de 13 de noviembre de 1990, Marleasing (C-106/89, Rec. p. I-4135) avanza en esta misma línea.

60. Si tal operación interpretativa tiene como resultado determinar o agravar la responsabilidad del inculpado, y ello no sucedería en otro caso, se produce un conflicto entre dos principios: el que impide las interpretaciones extensivas en el terreno penal, y el que obliga a los jueces nacionales a interpretar su propio derecho en conformidad con las directivas.

61. La solución que a tal conflicto ha dado el Tribunal de Justicia queda reflejada en los apartados 12 y 13 de la citada sentencia Kolpinghuis Nijmegen:

— de un lado, es cierto que al aplicar el derecho nacional y, sobre todo, las disposiciones de una ley promulgada con el fin específico de ejecutar una directiva, el órgano jurisdiccional nacional debe interpretar su derecho nacional a la luz del texto y del fin de la directiva, para conseguir el resultado contemplado por el párrafo tercero del artículo 189 del Tratado;

— sin embargo, la obligación del juez nacional de tener presente el contenido de la directiva está limitada por los principios generales que forman parte del derecho comunitario, especialmente el principio de seguridad jurídica y de irretroactividad.

62. La ley penal interna ha de interpretarse, pues, según los criterios hermenéuticos y los principios propios de este sector del ordenamiento, de signo marcadamente garantista, entre los que destaca el de seguridad jurídica, cuya traducción en el ámbito penal es, precisamente, el principio de legalidad.

63. El principio de seguridad jurídica, así entendido, impide que se pueda acudir a una directiva comunitaria para extender, *contra reum*, los tipos penales a supuestos distintos de aquellos que, estrictamente, configuran la descripción de los hechos punibles llevada a cabo por el derecho penal nacional. [24]

64. Todo ello nada tiene que ver con el fenómeno inverso, en el que la aplicación del derecho comunitario conduce a la no ilicitud de una conducta tipificada como infracción por la ley nacional. En tal caso, la primacía del derecho comunitario determina la inaplicabilidad de la norma penal interna que, por esa misma razón, pierde su legitimidad para fundar el reproche penal. [25]

La aplicación del principio de legalidad penal al caso de autos

65. El examen del caso de autos demuestra, con claridad, que la interpretación de la Directiva solicitada por el juez italiano en ningún caso serviría para atenuar, sino todo lo contrario, una hipotética responsabilidad penal.

66. En efecto, ya he expuesto el contraste entre la Directiva y el Decreto Legislativo italiano, que rebaja el umbral mínimo de protección de la salud laboral exigido por la norma comunitaria.

24 — El Abogado General Sr. Jacobs es de esta misma opinión en sus conclusiones presentadas en el asunto Vessoso y Zanetti (asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, Rec. 1990, p. 1461), puntos 25 y 26. Según tales conclusiones, «la regla expuesta debe, a mi juicio, ser matizada en el seno de procesos penales en los que el efecto de la interpretación del ordenamiento jurídico nacional a la luz de la norma comunitaria puede generar la imposición de sanciones penales en virtud de una responsabilidad apreciada en circunstancias que, considerada de forma aislada la ley nacional, no implicarían responsabilidad criminal. El motivo para esta precisión es que toda interpretación extensiva de la ley penal es contraria al principio fundamental de legalidad (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).
[...] No considero que los órganos jurisdiccionales nacionales puedan estar obligados, tratándose de Derecho comunitario, a interpretar su ley nacional a la luz del texto y las finalidades de las Directivas cuando el resultado sea declarar una responsabilidad penal que de otro modo no sería apreciada. Corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales valorar si la normativa interna que da origen a estos asuntos puede ser interpretada en congruencia con las Directivas, sin acudir a una interpretación extensiva que sería contraria al principio de legalidad.»

25 — El supuesto más reciente, a estos efectos, es el examinado en la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de febrero de 1995, Bordessa y otros (asuntos acumulados C-358/93 y C-416/93, Rec. p. I-361). El juez español preguntaba sobre la compatibilidad con el derecho comunitario de una ley nacional que sometía a la exigencia de autorización administrativa previa determinados movimientos de capitales, y castigaba con penas el incumplimiento de dicha obligación. La respuesta del Tribunal de Justicia fue que los artículos 1 y 4 de la Directiva 88/361/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1988, para la aplicación del artículo 67 del Tratado (DO L 178, p. 5), se oponen a que la exportación de monedas, billetes de banco o cheques al portador se supedite a una autorización previa, y que las disposiciones del artículo 1, en relación con el artículo 4 de la Directiva, pueden invocarse ante el órgano jurisdiccional nacional y dar lugar a la inaplicabilidad de las normas nacionales contrarias.

67. Lo que el juez pretende saber es, en realidad, no tanto la interpretación de unos preceptos de la Directiva suficientemente claros, sino si esta última permite excluir de su ámbito determinados supuestos que el Decreto Legislativo deja sin sanción, bien no tipificándolos, bien definiendo los elementos del tipo penal en términos diferentes a los que dispone la Directiva.

68. La interpretación de las disposiciones de la Directiva objeto de las cuestiones prejudiciales resulta de sus propios términos, y en ella coinciden todas las partes intervinientes:

a) La noción de «trabajador que habitualmente y durante una parte relevante de su trabajo normal utilice un equipo con pantalla de visualización» (artículo 2 de la Directiva) se aplica a quienes trabajan habitualmente ante dichas pantallas durante cuatro horas diarias, aunque no lo hagan todos los días de la semana laboral. Se puede aplicar, igualmente, a quienes trabajan todos los días de la semana ante dichas pantallas, pero no necesariamente durante cuatro horas consecutivas, correspondiendo al juez nacional apreciar el carácter «relevante» o significativo, en cada caso, del tiempo de permanencia de determinados trabajadores ante los equipos correspondientes.

b) El reconocimiento de los ojos y de la vista, tanto si se trata del que ha de realizarse antes de comenzar el trabajo, como el que ha de practicarse periódicamente con posterioridad (apartado 1 del artículo 9 de la Directiva) se extiende a todos los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva. El examen oftalomológico al que se refiere el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva se puede revelar necesario tras la práctica de cualquiera de los tres supuestos de reconocimiento a que se refiere el apartado 1 del mismo artículo.

c) Los artículos 4 y 5 de la Directiva se refieren explícitamente a los «puestos de trabajo» definidos en la letra b) de su artículo 2, y exigen el cumplimiento de todas las prescripciones mínimas que figuran en el Anexo, relativas a los equipos, entorno e interconexión ordenador-hombre.

69. Si el Tribunal de Justicia accediera, en el seno de este proceso, a enjuiciar la norma italiana en contraste con la Directiva y declarara, de modo formal, que esta última no permite restringir el concepto de trabajador que habitualmente utiliza pantalla, ni limitar los cuidados oftalmológicos, ni reducir las prescripciones mínimas a uno solo, en vez de a los tres apartados del Anexo, seguiría siendo incontrovertible que las conductas que se hubieran atenido a lo dispuesto en el Decreto Legislativo no podrían ser incriminadas.

70. En otras palabras, aunque el Decreto Legislativo excluya de sanción penal unas conductas que la correcta interpretación de la Directiva no consideraría ajustadas a la norma comunitaria, tal hecho no puede perjudicar penalmente a quienes se hayan atenido a la norma interna, por muy incorrecta que haya sido la transposición de la Directiva.

71. De ello se deduce que no es necesaria una respuesta pormenorizada del Tribunal de Justicia sobre cada uno de los artículos de la Directiva objeto de pregunta, en el sentido que el juez de reenvío solicita. Basta, por el contrario, dar un paso más en la misma línea de las sentencias Pretore di Saló y Kolpinghuis Nijmegen.

72. En efecto, si mediante dichas sentencias el Tribunal de Justicia consagró la inviabilidad de las directivas para generar o agravar responsabilidades penales, en los supuestos de inexistencia de medidas legislativas nacionales de transposición, la misma tesis debe ser extendida a los supuestos de deficiencias en la transposición, esto es, cuando ya se ha procedido a la adaptación del derecho interno. [26]

73. Cuando la ley interna de transposición, adoptada para aplicar la directiva, ha omitido tipificar como infracciones punibles determinadas conductas que deberían haber sido sancionadas, [27] o ha definido los elementos normativos de los tipos penales en un sentido distinto del que prevé la directiva, el mismo razonamiento jurídico subyacente en aquellas sentencias es igualmente aplicable a tales hipótesis.

74. La identidad de razones jurídicas aboca a la identidad de conclusiones: nadie puede ser castigado en virtud de la interpretación extensiva de una norma penal nacional, para hacerla conforme con una directiva comunitaria, ni por hechos que, según aquella norma, no tienen carácter punible.

75. También en estos casos el principio de legalidad penal se erige, con la misma fuerza, en límite insoslayable frente a la efectividad de las directivas y a la exigencia de interpretar el propio derecho conforme a éstas.

76. Ello obedece no a una inexistente supremacía de la ley penal interna (que el Estado miembro correspondiente deberá modificar, una vez acreditado su incumplimiento del

26 — Ello quizá sirviera, por lo demás, para evitar la proliferación de este tipo de cuestiones prejudiciales en el seno de procesos penales similares al de autos. En la actualidad se tramitan ante el Tribunal de Justicia los recursos C-168/95, de un lado, y C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, de otro, todos ellos correspondientes a cuestiones prejudiciales planteadas sobre la incidencia en varios procesos penales italianos de diversas directivas en materia de medio ambiente. Las conclusiones del Abogado General Sr. Elmer, de 14 de marzo de 1996, en el primero de dichos procesos reiteran, una vez más, la tesis de la sentencia Pretore di Saló.

27 — En el sentido a que se refieren las sentencias citadas en la nota 18.

derecho comunitario), sino al respeto a uno de los principios comunes a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros que, a la vez, resulta ser derecho fundamental de los ciudadanos de dichos Estados y principio básico del propio derecho comunitario.

77. En todo caso, si el Tribunal de Justicia estimara conveniente proporcionar al juez *a quo* la interpretación pormenorizada de cada uno de los apartados de la Directiva objeto de las cuestiones prejudiciales, a mi juicio la respuesta debería ser la que he expresado anteriormente.

Conclusión

78. A tenor de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Declare inadmisibles las cuestiones planteadas por la Procura della Repubblica presso la Pretura circondariale di Torino, en el proceso C-74/95, al no haber sido formuladas por un órgano jurisdiccional legitimado al efecto, según el artículo 177 del Tratado CE.

2) Declare que la interpretación de la Directiva 90/270/CEE del Consejo, de 29 de mayo de 1990, referente a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización, no puede determinar o agravar la responsabilidad penal de los que infringen sus disposiciones, cuando la ley interna de un Estado miembro, adoptada para su aplicación, o bien no ha tipificado como infracciones punibles determinadas conductas, o bien ha definido los elementos normativos de los tipos penales en un sentido distinto del que prevé la Directiva.

3) De modo subsidiario, declare que:

a) La noción de "trabajador que habitualmente y durante una parte relevante de su trabajo normal utilice un equipo con pantalla de visualización" (artículo 2 de la Directiva 90/270/CEE) se aplica a quienes trabajan habitualmente ante dichas pantallas durante cuatro horas diarias, aunque no lo hagan todos los días de la semana laboral. Se puede aplicar, igualmente, a

quienes trabajan todos los días de la semana ante dichas pantallas, pero no necesariamente durante cuatro horas consecutivas, correspondiendo al juez nacional apreciar el carácter relevante o significativo, en cada caso, del tiempo de permanencia de determinados trabajadores ante los equipos correspondientes.

b) El reconocimiento de los ojos y de la vista, tanto si se trata del que ha de realizarse antes de comenzar el trabajo, como el que ha de practicarse periódicamente con posterioridad (apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 90/270/CEE) se extiende a todos los trabajadores incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva. El examen oftalmológico al que se refiere el apartado 2 del artículo 9 de la Directiva se puede revelar necesario tras la práctica de cualquiera de los tres supuestos de reconocimiento a que se refiere el apartado 1 del mismo artículo.

c) Los artículos 4 y 5 de la Directiva 90/270/CEE se refieren explícitamente a los puestos de trabajo definidos en la letra b) de su artículo 2, y exigen el cumplimiento de todas las prescripciones mínimas que figuran en el Anexo, relativas a los equipos, entorno e interconexión ordenador-hombre.»