CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. WALTER VAN GERVEN *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. Este asunto que, a primera vista, parece bastante sencillo y en el cual el Vestre Landsret ha planteado al Tribunal de Justicia una cuestión relativa a la interpretación del Reglamento (CEE) nº 543/69 [1] (al que también se denomina «Reglamento relativo a los tacógrafos», expresión con la que lo designaremos en lo sucesivo) nos obliga, si se examina más atentamente, a interrogarnos sobre la facultad de apreciación de los Estados miembros para asociar sanciones penales a los preceptos de Derecho comunitario y, por consiguiente, sobre la protección, por parte del Derecho comunitario, de los derechos fundamentales de los justiciables frente al comportamiento de los Estados miembros.

Los hechos

2. El litigio principal en este asunto se refiere a un proceso penal incoado contra una empresa danesa, Hansen & Søn (en lo sucesivo, «Hansen»). Según las verificaciones efectuadas con motivo de un control realizado el 1 de marzo de 1984 por la policía neerlandesa, un conductor danés, empleado de Hansen, no respetó el tiempo de descanso prescrito por el Reglamento relativo a los tacógrafos (véase el apartado 2 del artículo 7 y el artículo 11 de dicho Reglamento).

El Reglamento relativo a los tacógrafos, que, con arreglo a su última frase, será directamente aplicable en cada Estado miembro, impone cierto número de obligaciones tanto a los miembros de la tripulación de un vehículo (conductores, ayudantes y cobradores) como a los empresarios de estas personas. Si bien es cierto que las normas relativas al tiempo de conducción y de descanso no contienen disposiciones expresas en cuanto a las obligaciones que incumben al empresario de los miembros de la tripulación, [2] no obstante, el Tribunal de Justicia en su sentencia Cagnon y Taquet de 1975, [3] precisó que el artículo 11 del Reglamento, que impone a los miembros de la tripulación unos períodos de descanso mínimos, contiene también una obligación análoga implícita para el empresario:

«La expresión "disfrutar de un descanso" que figura (en) [...] (el) Reglamento (CEE) nº 543/69 [...] debe interpretarse en el sentido de que exige el respeto de las disposiciones relativas al descanso diario tanto por parte de los propios miembros de la tripulación [...] como del empresario que explota un servicio de transporte por carretera, quien está obligado a adoptar las medidas necesarias para que los miembros de la tripulación puedan disfrutar del descanso diario prescrito» (apartado 10) *(traducción provisional).*

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

1 — Reglamento 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 (DO L 77, p. 49; EE 07/01, p. 116).

2 — Con excepción del apartado 1 del artículo 15 del Reglamento relativo a los tacógrafos, que dispone que «las empresas de servicios regulares deberán establecer un horario de servicio y un registro de servicio».

3 — Sentencia de 18 de febrero de 1975 (69/74, Rec. 1975, p. 171).

3. Entre tanto, las obligaciones del empresario fueron precisadas por el artículo 15 del Reglamento (CEE) nº 3820/85,[4] que sustituyó al Reglamento (CEE) nº 543/69, y que establece lo siguiente:

«1) La empresa organizará el trabajo de los conductores de modo que estos puedan cumplir las disposiciones pertinentes del presente Reglamento.

[...]

2) La empresa verificará periódicamente la observancia del Reglamento. Si se comprobaren infracciones, adoptará las medidas necesarias para evitar su repetición.»

No obstante, este Reglamento no se hallaba todavía en vigor en el momento de producirse los hechos que engendraron la responsabilidad penal de Hansen.

4. La sección VII del Reglamento relativo a los tacógrafos (artículos 14 a 18) contiene normas sobre los controles y las sanciones. Estas normas se refieren a la obligación de llevar lo que se ha dado en llamar las «libretas de control», al establecimiento de normas de servicio, a la instalación de aparatos mecánicos de control en los vehículos y a la presentación por parte de la Comisión de un informe global relativo a la aplicación del Reglamento. El litigio que enfrenta a las partes en el procedimiento principal se refiere esencialmente al artículo 18, que es el último artículo de dicha sección y que establece lo siguiente:[5]

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

Dichas disposiciones se referirán, entre otras cosas, a la organización, al procedimiento y los medios de control, así como a las sanciones aplicables en caso de infracción.

2) Los Estados miembros se prestarán ayuda mutua para la aplicación de las disposiciones del presente Reglamento y su control.

[...]»

5. En lo que respecta a las sanciones, Dinamarca optó[6] por el régimen de lo que se ha dado en llamar la «responsabilidad penal objetiva», en virtud del cual, en caso de infracción del Reglamento por parte de uno de sus empleados, el empresario puede ser sancionado con una multa (pero no con una pena de prisión) sin que sea necesario demostrar intencionalidad o negligencia por su parte; para engendrar la responsabilidad penal del empresario sólo basta que el viaje se haya efectuado principalmente en su interés.[7] La resolución de remisión precisa que, cuando el empresario es una sociedad (sociedad anónima, sociedad en participación u otra sociedad del mismo tipo), la multa

4 — Reglamento 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 L 370, p. 1; EE 07/04, p. 21).

5 — Esta norma figura actualmente en el artículo 17 del Reglamento (CEE) nº 3820/85.

6 — La resolución de remisión cita una ley de habilitación de 1972 y dos decretos de aplicación (de 1981 y 1986) del Ministro de Trabajo danés.

7 — También se puede imponer una multa al conductor empleado que infringe lo dispuesto en el Reglamento. Durante la vista, el Abogado de Hansen insistió en el hecho de que, en la práctica, la multa no recae sobre los conductores empleados, salvo en caso de delito flagrante, como ocurrió en el presente caso. No obstante, dicha argumentación se refiere a la práctica habitual danesa en los procesos contra trabajadores y queda, por tanto, fuera del ámbito del presente asunto, que se refiere a la *técnica* de la sanción de los *empresarios*: por tanto, ya no volveremos a referirnos a ello.

puede aplicarse a la empresa en cuanto tal (lo que ocurrió en el litigio principal). El órgano jurisdiccional remitente destaca también que el régimen de la responsabilidad penal objetiva es el régimen normal en Dinamarca en el ámbito de la legislación sobre el entorno laboral.

Para mayor claridad, hemos de distinguir aquí entre el régimen danés de sanciones, en relación con el empresario, de lo que se ha dado en llamar el régimen de «responsabilidad civil» del empresario, en el cual se declara a éste civilmente responsable del pago de las multas a las que hubieren sido condenados los trabajadores empleados por él, sin ser, no obstante, objeto de persecución penal por separado.

6. Hansen fue condenado, en Primera Instancia, a una multa de 1 500 DKR (este importe corresponde, al tipo de cambio actual, a alrededor de 186 ecus) e interpuso recurso de apelación contra esta sentencia ante el Vestre Landsret. Es obvio que Hansen sólo puede evitar la condena si el Tribunal de Justicia declara el régimen danés de responsabilidad penal objetiva incompatible con el Derecho comunitario.

A la luz de estos hechos el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia si el Reglamento relativo a los tacógrafos supone un obstáculo para la aplicación de las disposiciones nacionales con arreglo a las cuales el empresario, cuyo empleado haya infringido las normas del citado Reglamento relativas a los períodos de conducción y descanso, puede ser sancionado, a pesar de no haber existido dolo o negligencia por su parte. Tal y como se verá a continuación (apartado 11 siguiente), consideraré esta cuestión en un sentido un poco más amplio que si se refiriera únicamente al Reglamento relativo a los tacógrafos.

El problema jurídico y las observaciones presentadas

7. Las observaciones escritas presentadas ante el Tribunal de Justicia se refieren, en gran medida, a la cuestión de si la Comunidad es competente para adoptar normas de naturaleza penal o si el establecimiento de sanciones (penales) en caso de infracción de las normas de Derecho comunitario es competencia (exclusiva) de los Estados miembros. Tanto los representantes de los Gobiernos británico y danés como la Comisión admitieron durante la vista que esta cuestión, de hecho, no era relevante *en sí misma* para responder a la cuestión planteada al Tribunal de Justicia por el órgano jurisdiccional remitente. Comparto este parecer. Efectivamente, una disposición de Derecho penal como aquella cuya validez se discute en el litigio principal fue adoptada en cumplimiento de la obligación, impuesta a los Estados miembros por el artículo 18 del Reglamento nº 543/69, de establecer las sanciones necesarias para la aplicación del Reglamento. Por tanto, el problema que se plantea en el presente asunto no tiene relación con la competencia; *en este caso,* es innegable que, ya se trate de una competencia propia o de una competencia delegada, corresponde a los Estados miembros. Por el contrario, el presente asunto plantea el problema más concreto de la amplitud de la facultad de apreciación de que gozan los Estados miembros al ejecutar sus obligaciones con arreglo al artículo 18 del Reglamento relativo a los tacógrafos.

Los *Gobiernos británico y danés* alegaron fundamentalmente que la técnica de la responsabilidad penal objetiva utilizada por la legislación danesa entra perfectamente en el ámbito de la facultad de apreciación que corresponde a los Estados miembros. En efecto, dichos Gobiernos se pronuncian a favor de una interpretación extensiva de esta

facultad de apreciación: el Reglamento se limita a obligar a los Estados miembros a definir las sanciones «necesarias» y «eficaces». En su opinión, un sistema de responsabilidad penal objetiva satisface dichas exigencias, puesto que constituye un remedio eficaz (y necesario) contra la negligencia encubierta que los empresarios demuestran al velar por el cumplimiento de las normas del Reglamento por parte de sus empleados. El Gobierno danés alegó que la utilización de esta técnica represiva tiene también por objeto suprimir o, al menos, atenuar la tentación económica del empresario de infringir la norma y, de este modo, estimular la adopción de medidas preventivas y de control.

La *Comisión* llega a la misma conclusión partiendo de una argumentación un poco más restrictiva: la instauración de un sistema de responsabilidad penal objetiva como el existente en Dinamarca no implica una ampliación de las obligaciones impuestas a los empresarios por el Reglamento, constituye un medio eficaz de garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones y se aplica igualmente en caso de infracción de normativas nacionales análogas (por ejemplo la relativa al entorno laboral).

Por el contrario, *Hansen* alegó ante el órgano jurisdiccional que conoce del fondo del asunto y durante la vista que la técnica represiva danesa sobrepasa, por partida doble, los límites de la facultad de ejecución atribuida a los Estados miembros por el Reglamento nº 543/69. Sostuvo que: i) la técnica danesa da lugar, frente al empresario, a una ampliación del concepto de delito con respecto al que puede extraerse de la sentencia Cagnon y Taquet[8] y del Reglamento nº 3820/85, que es de fecha más reciente, lo que hace que no halle fundamento jurídico alguno en el Reglamento, e ii) que la legislación penal danesa va más allá que la de cualquier otro Estado miembro y conduce, por este motivo, a distorsiones en las relaciones de competencia entre las empresas de transporte de los diferentes Estados miembros. Una materia que es competencia de la Comunidad sería así, de hecho, «renacionalizada».

El análisis de la técnica penal danesa, que efectuaremos a continuación, se enmarcará en una doble perspectiva: por una parte, en el ámbito del Reglamento nº 543/69 (apartados 8 a 10 siguientes) y, por otra, en el ámbito más amplio de los principios fundamentales del Derecho comunitario (apartados 11 a 16 siguientes).

Una aplicación «eficaz» del Derecho comunitario

8. En virtud del principio de colaboración leal, establecido en el artículo 5 del Tratado CEE, los Estados miembros habrán de adoptar «todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones [...] resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad». En lo que se refiere, más en concreto, al establecimiento de sanciones frente a la infracción de normas de Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia reprodujo los términos de este artículo en su sentencia Amsterdam Bulb de 1977.[9] La Comisión y los Gobiernos danés y británico señalaron, acertadamente, que los Estados miembros pueden reivindicar, a este respecto, una amplia facultad de apreciación. Bien entendido, esta facultad de apreciación tiene, en el presente caso, carácter *reglado* y ha de satisfacer dos requisitos.

8 — Citado anteriormente, en la nota 3.

9 — Sentencia de 2 de febrero de 1977 (Amsterdam Bulb/Produktschap voor Siergewassen, 50/76, Rec. 1977, p. 137, apartado 32).

En primer lugar, los Estados miembros deben velar por que las sanciones sean eficaces, disuasorias y proporcionales.[10] «Eficaces» significa, entre otras cosas, que los Estados miembros han de esforzarse por alcanzar y aplicar los fines de las correspondientes normas de Derecho comunitario. De los antecedentes[11] y de la exposición de motivos del Reglamento nº 543/69 se desprende que los objetivos que dicho Reglamento pretende alcanzar son, tanto de orden social (armonización y mejora de las condiciones de trabajo, armonización de las restricciones a la duración del trabajo, mejora de la seguridad en carretera) como de orden económico (armonización de las condiciones de competencia en el sector de los transportes por carretera; incremento de los costes en este sector con relación al sector del transporte por ferrocarril). «Disuasorias» y «proporcionales» significa que el rigor de las sanciones ha de ser suficiente, pero no desproporcionado, a la vista de los fines perseguidos. *En segundo lugar,* los Estados miembros deben sancionar la infracción de normas de Derecho comunitario de la misma manera que la infracción de normas de Derecho interno de igual naturaleza e importancia.[12]

Examinemos brevemente la técnica penal danesa a la luz de estos requisitos. En lo que respecta al *segundo* requisito, nuestro análisis puede ser breve. Es innegable que las sanciones previstas por la legislación danesa en caso de infracción del Reglamento equivalen a las sanciones por infracción de las normas nacionales de la misma naturaleza e importancia.[13] En lo que se refiere ahora al *primer* requisito: es innegable que una responsabilidad penal casi «automática» de un empresario, en caso de infracción de una norma de Derecho comunitario por parte de uno de sus empleados, constituye una medida disuasoria que, además, es idónea para incitar eficazmente a dicho empresario a controlar con regularidad el cumplimiento de las normas relativas a los períodos de conducción y de descanso por parte de sus empleados y para adoptar una política activa de prevención de las infracciones. Por lo demás, Hansen tampoco lo discute. Más adelante, al examinar el segundo argumento esgrimido por Hansen (apartado 10 siguiente) se pondrá de manifiesto que la técnica adoptada, tal y como se aplica, tampoco es desproporcionada, al menos en mi opinión.

No obstante, la argumentación de Hansen no se refiere tanto a los requisitos antes citados sino que, como ya se ha dicho, parte de la idea de que la legislación danesa excedió los límites de la obligación que le impone el Reglamento nº 543/69 y ocasiona distorsiones entre las empresas de transporte de los diferentes Estados miembros. No obstante, esta argumentación no nos convence.

9. En lo que respecta al *primer argumento* de Hansen, no entendemos cómo la técnica penal danesa habría sobrepasado los límites (definidos con referencia al Reglamento) de las obligaciones que incumben al empresario. Esta técnica tiene por objeto sancionar la negligencia encubierta de un empresario que i) debe adoptar las medidas nece-

10 — Véase la sentencia de 21 de septiembre de 1989 (Comisión/Grecia, 68/88, Rec. 1989, p. 2965, apartado 24), y las sentencias de 10 de abril de 1984 (Von Colson en Kamann, 14/83, Rec. 1984, p. 1891, apartado 15, y Harz, 79/83, Rec 1984, p. 1921, apartados 21 a 28).

11 — Los antecedentes de este Reglamento fueron expuestos en detalle por, entre otros, Butt Philip, A.: «The Application of the EEC Regulations on Drivers' Hours and Tachografs in the Road Transport Sector», en *Making European Policies Work* (Siedentopf, H. y Ziller, J., red.), Londres, 1988, pp. 88 y ss.

12 — Vease sentencia en el asunto 68/88, ya citada en la nota 10, apartado 24.

13 — El representante del Gobierno danés llamó la atención sobre el hecho de que el sistema de la responsabilidad penal objetiva se utiliza también en la legislación sobre protección del entorno laboral. Tal y como se desprende de la documentación disponible en el Tribunal de Justicia, también se pueden citar otros casos de aplicación, como la legislación destinada a proteger el medio ambiente, la legislación relativa a las centrales nucleares y la legislación en materia aduanera.

sarias para que sus empleados puedan disfrutar de los períodos de conducción y descanso (véase sentencia Cagnon y Taquet), e ii) debe controlar de manera efectiva el cumplimiento de las normas del Reglamento: en efecto, soy de la opinión de que los medios de control previstos en la sección VII del Reglamento tienen por objeto permitir, no sólo el control por parte de los poderes públicos, sino, en igual medida, el control preventivo por parte del empresario. [14] La técnica penal danesa no amplía el alcance de las obligaciones citadas, sino que únicamente acarrea una sanción (más) grave de estas obligaciones al infligir automáticamente una sanción al empresario cada vez que uno de sus empleados infringe dichas normas.

Hansen parece opinar que el Reglamento sólo impone al empresario una obligación de actividad [15] y dicha obligación ha sido transformada, de hecho, en una obligación de resultado por la técnica penal danesa. Incluso si ello fuera así, se trataría únicamente de una consecuencia de la técnica penal aplicada. Ahora bien, el legislador nacional dispone, a tal efecto, de una facultad de apreciación: en efecto, en la sentencia Amsterdam Bulb, [16] antes citada, el Tribunal de Justicia afirmó que cuando los Estados miembros adoptan medidas para asegurar el cumplimiento de las normas de Derecho comunitario, en virtud del artículo 5 del Tratado CEE,

«a falta de una disposición de la normativa comunitaria que establezca sanciones concretas en caso de inobservancia por los particulares de dicha normativa, los Estados miembros son competentes para elegir las sanciones que les parezcan adecuadas» (apartado 33) *(traducción provisional).*

Por lo demás, a pesar de que la aplicación del citado artículo por un Estado miembro implicara una ampliación de las obligaciones efectivas del empresario, tampoco existiría, necesariamente, incompatibilidad con el Reglamento relativo a los tacógrafos. Esto es lo que se desprende del artículo 13 del Reglamento, que autoriza expresamente dicha ampliación en lo que se refiere a las obligaciones de los empleados. En mi opinión, los Estados miembros, ya de acuerdo con esta disposición, están habilitados —a fin de alcanzar los objetivos del Reglamento— para ampliar las obligaciones de los empleados (obligaciones que no se reproducen de manera expresa en el Reglamento, pero que se definen en la sentencia Cagnon y Taquet).

10. Como ya se ha indicado, Hansen alega mediante su *segundo argumento* que la aplicación de un sistema de responsabilidad penal objetiva conduce a distorsiones en las condiciones de competencia entre los Estados miembros. Es obvio que uno de los objetivos fundamentales del Reglamento nº 543/69 era la armonización de las condiciones de competencia. Al elegir la forma de un Reglamento, el legislador comunitario intentó imponer cierto número de obligaciones concretas y directamente aplicables a las personas y a las empresas que operan en el sector de los transportes, para evitar discordancias entre las legislaciones nacionales. [17] Este objetivo de una máxima armonización se ha alcanzado en lo que respecta a las normas (de conducta) aplicables; no lo ha sido en cuanto a los controles y sanciones de tales normas. A pesar de la insistencia de la Comisión, nunca se han adoptado reglas

14 — Ambas obligaciones se incluyen hoy expresamente en la nueva versión del Reglamento relativo a los tacógrafos (véase el apartado 3 de estas conclusiones). Las conclusiones a las que nos llevará nuestro análisis valen, pues, también para la versión actual de este Reglamento.

15 — Hansen deduce el alcance de esta obligación del artículo 15, ya citado (apartado 3), del Reglamento, relativo a los tacógrafos de 1985. Considera que este Reglamento se limita a concretar lo ya dispuesto por el Reglamento (CEE) nº 543/69, tal y como se desprende de la sentencia Cagnon y Taquet.

16 — Ya citado en la nota 9.

17 — A. Butt Philip, *loco citato*, p. 90.

uniformes en este sector y ello se debe, al parecer, a la negativa explícita de los Estados miembros a renunciar a su competencia en materia penal. [18] Esta situación tiene inevitablemente por consecuencia que el control y las sanciones de las normas del Reglamento varíen de un Estado miembro a otro.

Es cierto que la falta de armonización de las normas relativas al control y a las sanciones no significa que los Estados miembros tengan carta blanca. Como ya se ha expuesto anteriormente, el artículo 5 del Tratado limita la elección de los Estados miembros en cuanto a una técnica penal concreta, al basarse dichos límites, entre otras cosas, en los fines del Reglamento, que incluyen la preocupación de evitar las distorsiones de las condiciones de competencia dentro del mercado común. [19] Al contrario que Hansen, por mi parte opino —pero la última palabra la tiene, por supuesto, el órgano jurisdiccional remitente— que un sistema como el danés no da lugar a tales distorsiones. De un reciente estudio comparativo sobre las sanciones de las normas del Reglamento relativo a los tacógrafos en los Estados miembros se desprende que Dinamarca no ha establecido sanciones ni más ni menos graves que las que se aplican en los demás estados miembros. [20] El representante del Gobierno danés afirmó durante la vista que cada infracción normalmente daba lugar a una multa de unas 1 000 DKR (equivalente a alrededor de 124 ecus al tipo de cambio actual) y que las multas, de hecho, no son muy altas salvo en caso de reincidencia. La frecuencia de los controles y la práctica represiva tampoco se apartan sensiblemente de las existentes en los demás Estados miembros. [21] A pesar de que Dinamarca parece ser el único país que utiliza la técnica de la responsabilidad penal objetiva, al menos en lo que respecta a las sanciones de las normas del Reglamento relativo a los tacógrafos, esta técnica no conduce, desde un punto de vista económico, a un resultado distinto en relación con el sistema (más extendido) de la responsabilidad civil del empresario por las multas impuestas a sus empleados. En estas circunstancias, pensamos que no existe distorsión de las condiciones de competencia.

Nulla poena sine culpa: el problema de los derechos fundamentales

11. Aunque todo lo anterior nos lleve a deducir que un sistema de responsabilidad penal objetiva, como el anteriormente descrito, sanciona eficazmente las normas del Reglamento nº 543/69, sin embargo nuestro análisis no se termina aquí. Ya se hizo alusión a ello durante la vista en el marco de una pregunta del Tribunal de Justicia: un sistema que permite la condena criminal de una persona sin ninguna prueba de dolo o negligencia, ¿no es contrario al principio *nulla poena sine culpa*?

El representante del Gobierno danés afirmó en el transcurso de la vista que el establecimiento de una responsabilidad penal objetiva en Dinamarca no ha suscitado, a este respecto, objeciones de orden constitucional. No obstante, no se trata, en el presente caso, de un problema interno de Dinamarca (en el cual no es competente el Tribunal de Justicia), dado que la disposición danesa en

18 — A. Butt Philip, *loco citato*, p. 105.

19 — El preámbulo de la Resolución (CEE) 85/C 348/01 del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 20 de diciembre de 1985 (DO C 348, p. 1; EE 07/04, p. 19), dice, por lo demás, expresamente que es necesario «asegurar la aplicación *homogénea* y eficaz de los Reglamentos de que se trata por los Estados miembros, en particular a fin de evitar distorsiones en las condiciones de competencia entre empresas de transporte» (véase el último Considerando del Preámbulo; la cursiva es mía). Esta Resolución fue aprobada al mismo tiempo que el Reglamento (CEE) nº 3820/85.

20 — Véase el cuadro en A. Butt Philip, *loco citato*, pp. 103 y 104.

21 — Ibídem.

litigio fue adoptada *en ejecución* de una norma de Derecho comunitario, en concreto, el artículo 18 del Reglamento nº 543/69. Dado que los Estados miembros deben aplicar el Derecho comunitario observando los principios generales del mismo (y más en concreto los derechos fundamentales de los justiciables), el órgano jurisdiccional nacional debe también examinar sobre este punto la legislación nacional de ejecución a la luz del Derecho comunitario.[22] *Concretamente,* hay que preguntarse si el Reglamento nº 543/69, considerado a la luz de los principios fundamentales del Derecho comunitario, permite a los Estados miembros sancionar las infracciones a las normas del Reglamento por medio de un sistema de responsabilidad penal objetiva. A la vista de la reciente jurisprudencia del Tribunal Europeo de derechos humanos y del interés esencial del respeto de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario, querría analizar brevemente este problema, y ello a fin de completar la respuesta que haya de darse al órgano jurisdiccional remitente. Por lo demás, el problema subsiste en la versión actual del Reglamento relativo a los tacógrafos.

12. Durante la vista, se puntualizó, en respuesta a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia, que en el sistema danés el empresario no puede, en modo alguno, evitar la sanción desde el momento en que se demuestra que uno de sus empleados ha infringido las normas del Reglamento y que el viaje ha tenido lugar principalmente en su interés. No es necesario que se demuestre su culpa (dolo o negligencia): el mero hecho de que su empleado haya cometido una infracción permite, de algún modo, inferir una presunción inatacable (en otras palabras, una ficción jurídica) de que el empresario ha incurrido en negligencia en el control de sus empleados y/o en la aplicación de una política activa de prevención. ¿Cuál es la posición de tal sistema respecto de los principios generales del Derecho comunitario, en concreto de los derechos fundamentales? Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia,[23] examinaremos si puede considerarse que este sistema es conforme a las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y a las declaraciones de intención hechas internacionalmente en materia de protección de los derechos humanos a las que han colaborado y se han adherido los Estados miembros, en particular el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Quiero previamente recordar que una legislación como la danesa contiene indudablemente sanciones de naturaleza *penal,* es decir, de naturaleza represiva y disuasoria, destinadas a sancionar y a prevenir las infracciones.[24]

13. Veamos, en primer lugar, las normas constitucionales y la práctica de los Estados

22 — Este punto de vista queda confirmado por la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia. Véase la sentencia de 30 de septiembre de 1987 (Demirel, 12/86, Rec. 1987, p. 3747, apartado 28), en la cual el Tribunal de Justicia se negó a analizar la compatibilidad con el artículo 8 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos, porque la normativa nacional *no* tenía que «ejecutar disposición alguna de Derecho comunitario». Véase también la sentencia de 13 de julio de 1989 (Wachauf, 5/88, Rec. 1989, p. 2609, apartado 19), en la cual el Tribunal de Justicia afirmó que las exigencias que se desprenden del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos «vinculan, asimismo, a los Estados miembros cuando aplican normativas comunitarias»; véase también, en el asunto citado en último lugar, las conclusiones del Abogado General Sr. F.G. Jacobs, que considera evidente que «cuando actúan en virtud de facultades conferidas por el Derecho comunitario, los Estados miembros deberán someterse a las mismas obligaciones que el legislador comunitario» (versión mecanografiada, p. 14). Para otras referencias, véase Lenaerts, K.: *Le juge et la Constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen,* 1988, p. 580 y ss.

23 — Véase, por ejemplo, la reciente sentencia de 21 de septiembre de 1989 (Hoechst, asuntos acumulados 46/87 y 227/88, Rec. 1989, p. 2859), y la sentencia Wachauf, apartado 18, ya citada en la nota 22, con remisión a la sentencia de 13 de diciembre de 1979 (Hauer, 44/79, Rec. 1979, p. 3727).

24 — Véanse los criterios mantenidos por el Tribunal Europeo de derechos humanos en los asuntos Özturk, sentencia de 21 de febrero de 1984, *Publications de la Cour européenne des droits de l'Homme,* serie A, vol. 73, y Lutz, sentencia de 25 de agosto de 1987, ibidem, vol. 123-A.

miembros. De ellos se desprende que, si bien el carácter punible depende, en general, del requisito de que el delito pueda imputarse, de una u otra manera, al acusado *(nulla poena sine culpa),* no obstante, existen ciertas excepciones a este principio en determinados casos, relativamente poco frecuentes. Según la documentación disponible en el Tribunal de Justicia, cuatro Estados miembros admiten que un empresario o una empresa pueda, en ámbitos concretos como la protección del medio ambiente, del entorno laboral y del consumidor, ser declarado responsable criminalmente de las infracciones cometidas por sus empleados o dependientes en el marco de la actividad profesional del empresario, aunque no puedan imputársele dichas infracciones personalmente.[25] Estos Estados consideran que este principio está justificado, entre otras cosas, por la necesidad de una protección eficaz del interés general en un ámbito concreto, por el hecho de que facilita la sanción de determinada normativa (sobre todo en el caso de infracciones cuyo «verdadero» autor no puede ser identificado o no puede serlo fácilmente), por el hecho de que favorece una política activa de prevención, etc.

En otros Estados miembros, las mismas consideraciones conducen en la práctica a considerar al empresario o a la empresa civilmente responsable del pago de las multas impuestas como consecuencia del comportamiento de sus empleados o dependientes. A pesar de que no se trate aquí de una sanción *penal* en sentido formal (lo que a veces también se explica por la circunstancia de que el ordenamiento jurídico afectado no admite la sanción penal de las personas jurídicas), tal sistema tiene, de hecho, los mismos efectos concretos. Lo anterior nos lleva a concluir que no se puede deducir de la tradición constitucional común a los Estados miembros una prohibición *absoluta* de establecer, en circunstancias particulares, un sistema de responsabilidad penal objetiva.

14. Una misma aproximación matizada se desprende de la interpretación dada por el Tribunal Europeo de derechos humanos al apartado 2 del artículo 6 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos. Según esta disposición, toda persona acusada de una infracción se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido declarada legalmente. El Tribunal Europeo de derechos humanos confirmó que, a pesar de que el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos no prohíbe, en principio, utilizar en materia penal las presunciones de hecho o de derecho, los Estados miembros no pueden, sin embargo, rebasar, a este respecto, cierto límite «razonable»: deben tener en cuenta la importancia de los intereses en juego y el respeto del derecho a la defensa.[26] Este criterio corresponde a la norma de proporcionalidad que el Tribunal de Justicia aplica en su jurisprudencia relativa al respeto de los derechos fundamentales en el Derecho comunitario: tales derechos pueden estar sujetos a restricciones con tal que éstas respondan efectivamente a los objetivos de interés general que pretenden alcanzar y no lleven a lesionar la esencia misma de tales derechos.[27] Como sabemos, el Tribunal de Justicia utiliza además, desde hace tiempo, este criterio de proporcionalidad para valorar las medidas de control y las sanciones penales, adoptadas por los Estados miembros respecto de las libertades garantizadas por los Tratados comunitarios. También en este caso, las restricciones son admisibles cuando no van más

25 — Entendemos tales legislaciones en el sentido de que se basan también en la convicción de que el empresario tiene una especial responsabilidad en lo que respecta a algunos actos peligrosos cometidos por personas que actúan a petición suya y en su interés (económico).

26 — Véase el asunto Salabiaku, sentencia de 7 de octubre de 1988, que se publicará en la Serie A, vol. 141-A, en concreto el apartado 28 de los fundamentos de la sentencia.

27 — Véase la sentencia Wachauf, apartado 18, ya citada en la nota 22.

allá de lo estrictamente necesario, no regulan los controles de manera que se suprima una libertad contemplada por el Tratado y no imponen a los justiciables penas desproporcionadas con la gravedad de la infracción hasta tal punto que obstaculicen dicha libertad. [28]

El criterio de proporcionalidad, empleado por el Tribunal Europeo de derechos humanos en lo que respecta al artículo 6 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos, admite, pues, algunas restricciones al principio *nulla poena sine culpa*. Si (como el Tribunal Europeo de derechos humanos ha confirmado) la licitud de las restricciones de los derechos fundamentales se admite en relación con los empresarios, que sean personas físicas, debe, con mayor motivo, admitirse en relación con los empresarios que sean personas jurídicas (como ocurre en el litigio principal): en efecto, según el Tribunal de Justicia, las personas jurídicas y las empresas no pueden invocar automáticamente y como tales los derechos establecidos por el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos. [29]

15. Pienso que un sistema de responsabilidad penal objetiva es conforme a este criterio de proporcionalidad cuando se pone de manifiesto que ha de permitir la realización de intereses importantes, tales como el favorecimiento de la seguridad en carretera y la mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores, y que las penas impuestas en virtud de tal normativa no son excesivas. Los intereses protegidos por esta normativa son a menudo de carácter «general» en el sentido de que la infracción de la norma no causa necesariamente un daño a personas concretas (lo que, de hecho, reduce fuertemente los riesgos de persecución y sanción) e incluso puede, por el contrario, proporcionar una ventaja económica al empresario. En tales circunstancias, el interés que para el Estado miembro tiene el hecho de proteger penalmente estos intereses, sin exigir que exista culpa o imputación puede prevalecer sobre el derecho fundamental del empresario o de la empresa de no ser sancionado sino por hechos que le puedan ser imputados personalmente. Evidentemente corresponde al órgano jurisdiccional remitente efectuar dicha apreciación a la vista de la legislación danesa afectada.

Conclusión

16. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión planteada con carácter prejudicial por el Vestre Landsret en los siguientes términos:

28 — Véanse las sentencias de 11 de noviembre de 1981 (Casati, 203/80, Rec. 1981, p. 2595, apartado 27); de 7 de julio de 1976 (Watson y Belmann, 118/75, Rec. 1976, p. 1185, apartados 17 y 18); y de 17 de diciembre de 1976 (Donckerwolcke, 41/76, Rec. 1976, p. 1921, apartados 32 a 38).

29 — En lo que respecta al artículo 6 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, véase, en última instancia, las sentencias de 18 de octubre de 1989, (Orkem, 374/87, Rec. 1989, p. 3283, apartados 30 y 31, y Solvay, 27/88, Rec. 1989, p. 3355, apartados 27 y 28). Véanse también las conclusiones del Abogado General Sr. M. Darmon, en estos asuntos, Rec. 1989, p. 3301, apartados 135 a 137 y 145. En lo que respecta al artículo 8 del citado Convenio, véase la sentencia de 26 de junio de 1980, (National Panasonic, 136/79, Rec. 1980, p. 2033, apartado 19).

«Ni el artículo 18 del Reglamento (CEE) 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 que un Estado miembro establezca un sistema de "responsabilidad penal objetiva", en virtud del cual un empresario, cuyo trabajador conductor haya infringido el apartado 2 del artículo 7 y el artículo 11 del Reglamento antes citado, pueda ser sancionado con multa, a pesar de que esta infracción no pueda atribuirse a la negligencia o al dolo del empresario, si resulta que el interés del Estado miembro de perseguir de esta forma la realización de los fines del Reglamento citado prevalece sobre el interés que presenta para el empresario la exigencia de culpa como requisito para la sanción.»