CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. CARL OTTO LENZ

presentadas el 5 de febrero de 1991 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

A. Antecedentes de hecho

1. La remisión de que se trata, efectuada por el Hof van Cassatie van België, sólo se refiere de por sí a un Reglamento de carácter más bien técnico, el Reglamento (CEE) nº 3820/85 relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera,[1] pero en realidad, tras un examen más detallado, afecta a cuestiones de alcance general sobre la relación entre el Derecho comunitario derivado y el Derecho nacional.

2. Los hechos que dieron lugar a esta remisión son sumamente sencillos. Se imputa al inculpado en el proceso principal, un conductor de camiones de carga pesados, de haber infringido las disposiciones del Derecho comunitario relativas a los tiempos de conducción y de descanso. Las aludidas infracciones de produjeron los días 3 y 4 de noviembre de 1986. A la sazón, el Reglamento aplicable en la materia era el Reglamento nº 3820/85, que a partir del 29 de septiembre de 1986, en virtud del apartado 1 del artículo 18 y del artículo 19, sustituyó —salvo algunas excepciones temporales— al Reglamento (CEE) nº 543/69 relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera.[2] Ambos Reglamentos, tanto el Reglamento nº 543/69[3] como el Reglamento nº 3820/85,[4] prevén que los Estados miembros adoptarán disposiciones que se referirán, entre otras, «a las sanciones aplicables en caso de infracción».

3. En Bélgica, las sanciones penales por infracción del Reglamento nº 543/69 estaban previstas por un Real Decreto de 23 de marzo de 1970,[5] en el cual el contenido de las infracciones a las que se referían dichas sanciones estaba definido de forma global mediante la fórmula «en caso de infracción de las disposiciones del citado Reglamento».[6] Posteriormente este Real Decreto fue sustituido por el Real Decreto de 13 de mayo de 1987.[7] Este último contenía, por lo que respecta a las infracciones del Reglamento nº 3820/85, disposiciones idénticas a las del Real Decreto de 23 de marzo de 1970;[8] no tenía efecto retroactivo. Si se comparan estos datos, resulta que en el momento en que se cometieron las infracciones imputadas (los días 3 y 4 de noviembre de 1986), mientras que el Reglamento nº 3820/85 ya había sustituido al Reglamento nº 543/69, el texto de las disposiciones penales belgas sólo se remitía al Reglamento nº 543/69, ya derogado, y no al Reglamento nº 3820/85, que era el nuevo Reglamento adoptado al que debían haberse referido las infracciones.

* Lengua original: alemán.

1 — Reglamento del Consejo, de 20 de diciembre de 1985 (DO L 370, p. 1; EE 07/04, p. 21).

2 — Reglamento del Consejo, de 25 de marzo de 1969 (DO L 77, p. 49; EE 07/01, p. 116).

3 — Párrafo segundo del apartado 1 del artículo 18.

4 — Párrafo segundo del apartado 1 del artículo 17.

5 — *Moniteur Belge* de 1.4.1970, p. 3136; véase el apartado 1 del artículo 3 de este Real Decreto.

6 — Se trata del Reglamento nº 543/69.

7 — *Moniteur Belge* de 4.6.1987, p. 8640; véase el punto 1 del artículo 6 sobre la derogación del Real Decreto de 23 de marzo de 1970.

8 — Véase el apartado 1 del artículo 3.

4. El Correctionele Rechtbank te Turnhout absolvió al inculpado porque no existía base legal alguna de inculpación, tras lo cual el Arbeidsauditeur interpuso recurso de casación ante el Hof van Cassatie. Este se preguntó si la referencia al Reglamento nº 543/69, que figura en el Real Decreto de 23 de marzo de 1970, no debía entenderse como una referencia al Reglamento nº 3820/85. Esta idea se basa en el apartado 2 del artículo 18 del Reglamento nº 3820/85 que está redactado como sigue:

«Las referencias al Reglamento derogado en virtud del apartado 1 [9] se entenderán hechas al presente Reglamento.»

5. En este contexto, el Hof van Cassatie dirigió al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el apartado 2 del artículo 18 del Reglamento (CEE) nº 3820/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, en el sentido de que las referencias al Reglamento (CEE) nº 543/69, contenidas en disposiciones de Derecho interno que prevén medidas de ejecución de dicho Reglamento, constituyen también referencias en el sentido del apartado 2 del mencionado artículo 18?»

9 — Es decir, el Reglamento nº 543/69.

B. Fundamentación

6. Solamente la Comisión y el Gobierno del Reino Unido han presentado observaciones. Según éstos, debe responderse negativamente a la cuestión. Comparto esta opinión.

7. *1.* En primer lugar, me parece que se debe retener una idea de las observaciones de la Comisión, que declara que para la interpretación solicitada caben dos enfoques. El primero se basa en la aplicabilidad directa de los Reglamentos en los ordenamientos jurídicos nacionales. Según esta idea, se debe relacionar el apartado 2 del artículo 18 del Reglamento nº 3820/85 no sólo con el Derecho comunitario, sino también con el Derecho nacional. El segundo enfoque se refiere a la finalidad de esta disposición. Efectivamente, ésta está destinada a regir la interpretación de las referencias del Derecho comunitario al Reglamento nº 543/69 y no afecta, por tanto, a las disposiciones del Derecho nacional. En el caso de autos debe seguirse este segundo enfoque. Esta postura me parece fundada, sin perjuicio de que no se trata de dos «enfoques» diferentes. En realidad, se trata de saber cuál es el objeto y quién el destinatario de cada una de las disposiciones reglamentarias contempladas. Es cierto que, como resulta del apartado 2 del artículo 189 del Tratado CEE, los Reglamentos pueden contener disposiciones que se refieran a relaciones de Derecho que afecten directamente a ciudadanos de la Comunidad —en calidad de destinatarios— y de esta forma cree en particular para ellos derechos y deberes [10] (en el caso de autos, el deber de someterse a

10 — Véase la sentencia de 14 de diciembre de 1971, Politi/Italia (43/71, Rec. p. 1039), apartado 9.

determinadas sanciones). Sin embargo, no existe principio alguno según el cual, en caso de duda sobre si una disposición reglamentaria regula una relación jurídica dada que afecte directamente al ciudadano comunitario, existe una presunción en favor de tal normativa. Por el contrario, el objeto y el destinatario de cada disposición deben ser determinados en función de la redacción, la estructura y el contexto de la misma, así como en función de su finalidad y de su función. [11]

8. 2. Aunque en el caso de autos el texto del apartado del artículo 18 no ofrece indicación alguna sobre la interpretación que deba hacerse, sin embargo todos los demás elementos van dirigidos en el sentido de la solución aquí propuesta. En este contexto, procede distinguir entre dos tipos de argumentos.

9. a) En primer lugar, pienso que del Reglamento resulta que admitiendo incluso que no quepa duda sobre la validez jurídica de tal disposición, manifiestamente la intención no era englobar, a través del apartado 2 del artículo 18, las referencias que figuran en el Derecho nacional.

10. aa) Sobre este extremo aparece un primer indicio en la función de la disposición dentro del Reglamento controvertido. En los textos de Derecho comunitario que introducen nuevas disposiciones en sectores que ya han sido objeto de una reglamentación, las disposiciones finales como la del artículo 18 tienen por función asegurar las rectificaciones de Derecho comunitario que se hayan hecho necesarias como consecuencia de la introducción de nuevas disposiciones. Esto entraña dos aspectos. Por una parte, se trata de derogar las disposiciones que deben ser sustituidas por las nuevas normas. En el presente Reglamento, ésta es la función del apartado 1 del artículo 18. Por otra parte, las referencias, hechas por otros textos, a las antiguas disposiciones deben ser «encauzadas» hacia las nuevas normas. Esto es lo que hace el apartado 2 del artículo 18 del Reglamento controvertido. De este modo queda restablecida la coherencia del Derecho comunitario. Para ello no es necesario intervenir en las disposiciones de aplicación nacionales.

11. De forma inversa, cabe decir que, si la intención hubiera sido también adaptar el Derecho nacional, las disposiciones adoptadas debían haber ido mucho más lejos. Por ejemplo, deberían haberse pronunciado sobre el destino de las disposiciones de los Estados miembros relativas a la presentación y a la verificación de las libretas de control; estas disposiciones han quedado sin objeto como consecuencia de la derogación del Reglamento nº 543/69 (véase el apartado 9 de su artículo 14). [12]

12. Así pues, en el caso de autos resulta que, por una parte, la adaptación del Derecho comunitario no suponía ninguna intervención en el Derecho nacional y que, por otra parte, la adaptación del Derecho nacional, admitiendo que el apartado 2 del artículo 18 se refiera asimismo a las disposiciones de este Derecho, quedaría no obstante incompleta. Ello no incita, pues, a interpretar el apartado 2 del artículo 18

11 — Así, por ejemplo, en el Reglamento nº 3820/85, el apartado 5 del artículo 5, el párrafo quinto del apartado 1 del artículo 6, la primera frase del artículo 11, y los artículos 13 y 17 sólo se dirigen directamente a los Estados miembros, mientras que el artículo 16 se dirige a las Instituciones comunitarias y a los Estados miembros.

12 — Es cierto que, en virtud del artículo 4 del Reglamento (CEE) nº 1463/70 del Consejo, de 20 de julio de 1970, relativo a la introducción de un aparato de control en el sector de los transportes por carretera (DO L 164, p. 1; EE 07/01, p. 145), la instalación del aparato de control es obligatoria para todos los vehículos de que se trata a partir del 1 de enero de 1978 y que, en virtud del artículo 5 de dicho Reglamento, los vehículos equipados con tal aparato quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 14 del Reglamento nº 543/69. Sin embargo, esta última disposición no ha sido formalmente derogada por el Reglamento nº 3820/85 (primera frase del apartado 1 del artículo 18).

como una disposición que engloba el Derecho nacional.

13. bb) Adhiriéndome a la Comisión y al Gobierno del Reino Unido, estimo que del contexto del Reglamento nº 3820/85 se puede extraer un segundo argumento en este sentido. Como ya he dicho, en el Reglamento hay una serie de disposiciones que dejan a los Estados miembros la facultad o les imponen la obligación de adoptar determinadas medidas complementarias. Entre estas disposiciones figura el artículo 17 del Reglamento nº 3820/85, ya mencionado, que reproduce palabra por palabra el artículo 18 del Reglamento nº 543/69. A tenor del párrafo primero del apartado 1 de estos dos artículos, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para la ejecución de cada uno de los dos Reglamentos se extienden a las «sanciones aplicables en caso de infracción». Por tanto, cabe concluir, empleando los términos de la sentencia Hansen, [13] que se deja a cargo de los Estados miembros la definición de la naturaleza y de la severidad de las sanciones aplicables en caso de infracción. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, [14] que éste ha confirmado en la citada sentencia Hansen, [15] refiriéndose al artículo 18 del Reglamento nº 543/69, el Derecho comunitario sólo fija a la facultad discrecional así concedida a los Estados miembros determinados límites extremos: las infracciones del Derecho comunitario deben ser 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 a la sanción un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio.

13 — Sentencia de 10 de julio de 1990, Hansen (C-326/88, Rec. p. I-2911), apartado 14, *in fine*.

14 — Sentencia de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia (68/88, Rec. p. 2965), apartado 24.

15 — *Loc. cit.*, apartado 17.

14. Habida cuenta de esta situación jurídica, una interpretación del apartado 2 del artículo 18 que incluyera las referencias que figuran en el Derecho nacional introduciría una contradicción en el Reglamento nº 3820/85. En efecto, según tal interpretación, el apartado 2 del artículo 18 actuaría precisamente en el ámbito que el artículo 17 debería dejar —dentro de los límites mencionados— a la libre organización de los Estados miembros. Además, no se comprendería muy bien por qué el legislador comunitario habría introducido esta restricción a la libertad de organización de los Estados miembros en el artículo 18 (cuyo apartado 1, como hemos visto, únicamente contempla la adaptación del Derecho comunitario) y no en el artículo 17 (o bien en las demás disposiciones que prevean medidas complementarias por parte de los Estados miembros). Todos estos elementos militan en contra de la interpretación aludida.

15. b) Una segunda serie de argumentos, que también pueden invocarse en el sentido de esta solución, se basa en la idea de que el legislador no va a dictar sin necesidad alguna normas de las que no esté seguro de que sean compatibles con el Derecho comunitario.

16. aa) Sobre este extremo, en primer lugar, el Gobierno del Reino Unido ha formulado una observación oportuna que se basa en la naturaleza jurídica de las normas nacionales de que se trata. Dado que, de todos modos, las normas belgas adoptadas en materia de sanciones, en aplicación del artículo 18 del Reglamento nº 543/69, tienen carácter penal, [16] y ello de conformidad con

16 — Véase el artículo 2 de la Ley belga de 18 de febrero de 1969 (*Moniteur Belge* de 4.4.1969, p. 2988).

este Reglamento,[17] el apartado 2 del artículo 18 del Reglamento nº 3820/85, como norma de interpretación que comprende las disposiciones de remisión del Derecho penal nacional, dependería, a este respecto, del Derecho penal. Es verdad que el artículo 75 del Tratado CEE, citado como base jurídica del Reglamento nº 3820/85, dispone que el Consejo puede establecer «cualquier otra disposición oportuna», lo cual podría englobar a las disposiciones en materia de sanciones. Sin embargo, en su sentencia Casati,[18] el Tribunal de Justicia consideró que «en principio, la legislación penal y las normas procesales penales siguen siendo competencia de los Estados miembros»[19] *(traducción provisional).* En sus conclusiones en el asunto «Drexl»,[20] el Abogado General Sr. Darmon indicó, acerca de las normas comunitarias en el ámbito del Derecho fiscal, que el Derecho comunitario tiene incidencia sobre el Derecho penal (únicamente) en la medida en que, en caso de que la norma que establece una prohibición sea incompatible con el Derecho comunitario, desaparecerá el fundamento legal de la infracción y en la medida en que, por lo que se refiere a las sanciones, fija límites para impedir que su gravedad constituya un obstáculo para el ejercicio de las libertades consagradas por el Tratado CEE.

17. Sin que sea necesario examinar el alcance de estas condiciones jurídicas, cabe señalar que los autores del Reglamento habrían expuesto la disposición controvertida, en caso de entenderse que ésta regula las referencias que figuran en el Derecho nacional, a dudas manifiestas y graves sobre su validez. A falta de motivos de tal comportamiento, no cabe considerar que tal fuera su intención.

18. bb) En la interpretación aquí criticada, *a priori* tampoco podrían excluirse tales dudas desde el punto de vista del artículo 189 del Tratado CEE. De conformidad con esta disposición, el legislador comunitario tiene dos posibilidades de influir en el Derecho nacional. La primera consiste en invitar al legislador nacional a adoptar disposiciones en un sentido determinado. Esta invitación puede revestir la forma jurídica de una Decisión o de una Directiva, pero, como lo demuestra el artículo 17 del Reglamento nº 3820/85, también puede estar contenida en un Reglamento. La otra posibilidad que tiene la Comunidad es adoptar por sí misma medidas —en forma de disposiciones reglamentarias— que, como se sabe, tienen inmediatamente prioridad sobre las normas contrarias de Derecho nacional. Es difícil comprender cómo podría encajar en este sistema una disposición que tenga por objeto la interpretación de determinadas normas de Derecho nacional, suponiendo que así se entienda el apartado 2 del artículo 18 del Reglamento nº 3820/85. Asimismo, desde este punto de vista, nada indica que los autores del Reglamento tuvieran la intención de exponer sus disposiciones a tales dudas jurídicas.

19. *3.* Para ser exhaustivo, queda por recordar que la cuestión prejudicial se refiere únicamente a la interpretación del apartado 2 del artículo 18 del Reglamento nº 3820/85. Otro problema distinto son las consecuencias del tratado CEE, en particular de su artículo 5, para la interpretación de las disposiciones de Derecho nacional controvertidas. Sin embargo, este problema no constituye el objeto de la remisión del Hof van Cassatie.

17 — Los Estados miembros tienen la facultad de definir la naturaleza jurídica de las sanciones (véase la sentencia Hansen, antes citada, apartado 14), lo cual incluye la posibilidad de sanciones penales (véase la sentencia de 2 de febrero de 1977, Amsterdam Bulb/Produktschaap voor Siergewassen (50/76, Rec. p. 137, apartado 32).

18 — Sentencia de 11 de noviembre de 1981, Casati (203/80, Rec. p. 2595).

19 — Apartado 27.

20 — Conclusiones de 8 de diciembre de 1987 en el asunto 299/86, Rec. 1988, pp. 1222 y 1223.

20. En consideración de cuanto precede, propongo responder a la cuestión del Hof van Cassatie van België en los siguientes términos:

«El apartado 2 del artículo 18 del Reglamento (CEE) nº 3820/85 debe interpretarse en el sentido de que las referencias al Reglamento (CEE) nº 543/69, que figuran en las disposiciones de Derecho nacional adoptadas para la ejecución de este Reglamento, no constituyen referencias en el sentido del citado apartado 2 del artículo 18.»