

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. WALTER VAN GERVEN

presentadas el 19 de febrero de 1991 *

*Señor Presidente,
Señores Jueces,*

1. Al igual que el asunto C-326/88,¹ el presente asunto se refiere en sustancia a los derechos y obligaciones de los Estados miembros en materia de sanción de las prescripciones de Derecho comunitario en el sector de los transportes por carretera.

Mientras que el asunto C-326/88 versaba sobre la interpretación del Reglamento (CEE) n° 543/69,² en el presente asunto se trata del Reglamento que lo sustituyó, a saber: el Reglamento (CEE) n° 3820/85³ (en lo sucesivo, «el Reglamento»). Por lo que se refiere a las cuestiones de interpretación ahora planteadas, este último Reglamento no contiene, sin embargo, modificaciones de importancia, lo cual significa que la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de julio de 1990, dictada en el asunto C-326/88, es en gran manera decisiva para responder a las cuestiones prejudiciales.

Antecedentes de hecho

2. El apartado 1 del artículo 17 del Reglamento impone a los Estados miembros la

obligación de adoptar las disposiciones necesarias para la ejecución del Reglamento; estas disposiciones se referirán, entre otras, a las sanciones aplicables en caso de infracción. Según resulta de la resolución de remisión, en Bélgica estas sanciones figuran en la Ley de 18 de febrero de 1969⁴ y el koninklijk besluit (Real Decreto) de 13 de mayo de 1987⁵ las declaró aplicables a las infracciones del Reglamento n° 3820/85.

3. El 26 de octubre de 1988, el Sr. Vandevenne, que a la sazón conducía un vehículo de la sociedad anónima «Wilms Transport», fue sometido a un control en carretera en los Países Bajos. En dicho control se pudo comprobar que no había respetado los tiempos de descanso establecidos por los artículos 6 a 8 del Reglamento n° 3820/85. En la resolución de remisión se dice que Vandevenne «no negó» estos hechos.

A raíz de este control el Ministerio Fiscal belga inició contra el Sr. Vandevenne un proceso penal sobre el cual el órgano jurisdiccional remitente, el Politie rechtbank te Hasselt, debe pronunciarse. El Ministerio Fiscal acusó asimismo a M. Wilms y P. Mesotten, respectivamente administrador delegado y empleado de Wilms Transport, por no haber adoptado las medidas necesarias para que Vandevenne respetara los tiempos

* Lengua original: neerlandés.

1 — Sentencia de 10 de julio de 1990, Hansen (Rec. p. I-2911).

2 — Reglamento del Consejo, de 23 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).

3 — 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 (DO L 370, p. 1; EE 07/04, p. 21).

4 — Ley relativa a las medidas de ejecución de los Tratados e Instrumentos internacionales en materia de transporte por carretera, por ferrocarril o por vía navegable (*Moniteur belge* de 4.4.1969).

5 — *Moniteur belge* de 4.6.1987.

de reposo establecidos por los artículos 6 a 8 del Reglamento. La empresa Wilms Transport fue emplazada como responsable civil por las multas que en su caso se impongan a Wilms y Mesotten.

4. Evidentemente el Ministerio Fiscal acusa a Wilms y Mesotten de haber infringido el artículo 15 del Reglamento, que reza como sigue:

«1. La empresa organizará el trabajo de los conductores de modo que éstos puedan cumplir las disposiciones pertinentes del presente Reglamento y del Reglamento (CEE) nº 3821/85.

2. La empresa verificará periódicamente la observancia de ambos Reglamentos. Si se comprobaran infracciones, adoptará las medidas necesarias para evitar su repetición.»

En el transcurso del procedimiento ante el Politiechtbank surgió una discusión sobre la calificación de los hechos imputados a Wilms y Mesotten. El Juez remitente estimó útil plantear al Tribunal de Justicia tres cuestiones al respecto.

El concepto de «empresa»

5. En primer lugar, el Juez remitente se pregunta cuál es el significado exacto del

término «empresa» que figura en el citado artículo 15 del Reglamento nº 3820/85.

En lo que se refiere a la descripción del concepto de «empresa» en general, la Comisión y el Gobierno alemán se remiten a la definición de empresa dada por el Tribunal de Justicia en las sentencias Klöckner y Hoesch⁶ y Mannesmann,⁷ según la cual es una organización unitaria de factores personales, materiales e inmateriales, perteneciente a un sujeto jurídicamente autónomo, que persigue de forma duradera un fin económico determinado. En una comunicación reciente, relativa a la aplicación del Reglamento sobre el control de las concentraciones,⁸ la Comisión ha definido la empresa en términos muy similares, a saber: «un conjunto organizado de medios humanos y materiales para perseguir de forma duradera un fin económico determinado».⁹

Al definir el concepto de «empresa» a partir de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión y el Gobierno alemán dan por sentado que se trata de un concepto de Derecho comunitario, de modo que su contenido no puede depender de las definiciones usuales dadas en los Estados miembros. Comparto este punto de vista. También puedo aceptar la definición propuesta. Esta definición fue elaborada ciertamente en relación con el sistema CECA de compensación de chatarra y de la aplicación de las

6 — Sentencia de 13 de julio de 1962 (asuntos acumulados 17/61 y 20/61, Rec. pp. 615 y ss., especialmente p. 646).

7 — Sentencia de 13 de julio de 1962 (19/61, Rec. pp. 675 y ss., especialmente p. 705).

8 — Comunicación de la Comisión sobre las operaciones de concentración y de cooperación con arreglo al Reglamento (CEE) nº 4064/89 del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas (DO 1990, C 203, p. 10).

9 — Véase el punto 8 de la comunicación.

normas de competencia a las empresas comunes, pero estimo que nada se opone a la utilización de esta definición (general) en el marco del Reglamento de que se trata. De ello resulta, ya desde un primer momento, que la forma jurídica de la empresa (empresa unipersonal, sociedad o fundación) no tiene importancia alguna.

6. Sin embargo, se trata de situar esta definición, enunciada en términos generales, en el cometido específico del concepto de empresa en el contexto del Reglamento de que se trata, especialmente en el de su artículo 15. La finalidad de esta disposición es asegurar que un empresario permitirá a un conductor empleado por él respetar las normas del Reglamento y le incitará a ello. Así lo reconoció el Tribunal de Justicia en la sentencia Cagnon y Taquet de 1975.¹⁰ En ésta se afirma que el Reglamento nº 543/69, predecesor del Reglamento nº 3820/85, impone al «empresario que explota un servicio de transportes por carretera» (*traducción provisional*) la obligación de adoptar las medidas necesarias para que los miembros de la tripulación puedan disfrutar del tiempo diario de descanso prescrito por el Reglamento.¹¹ El artículo 15 (que, como señala la Comisión, «codifica» la sentencia dictada en el asunto Cagnon y Taquet) no habla del «empresario que explota un servicio de transportes por carretera», sino que utiliza el concepto más amplio de «empresa». No se trata de una mera diferencia de vocabulario. En mi opinión, el concepto de «empresa» del artículo 15 contempla toda persona (física o jurídica) que actúe como mandante del conductor, sea o no su empresario en el sentido del Derecho del trabajo. La sentencia Dufour de 1977¹² sigue la misma orientación. En esta sentencia el Tribunal de Justicia declaró que la

«empresa», a la que el Reglamento nº 543/69 impone cierto número de obligaciones,¹³ es la empresa de transportes y no la empresa (de trabajo interino) que pone miembros de la tripulación a disposición de la empresa de transportes (aunque en función del Derecho nacional aplicable se pueda considerar a esta última como el «empresario» de los miembros de la tripulación). En efecto, el Tribunal de Justicia consideró que la empresa de transportes determina el vehículo que se debe conducir, el itinerario que se debe seguir y los tiempos de conducción y de descanso,¹⁴ con otras palabras, así lo deduzco, es la empresa quien tiene la facultad y por tanto la responsabilidad de garantizar el respeto de las obligaciones impuestas por el Reglamento nº 543/69.¹⁵

Así pues, llego a la conclusión de que el destinatario de las obligaciones enumeradas en el artículo 15 es la empresa que ejerce las actividades de transporte, por tener la facultad de organizar y verificar el trabajo de los miembros de la tripulación. No tiene importancia alguna la relación jurídica que exista entre la empresa y los miembros de la tripulación: no importa si la empresa de transportes opera con sus propios trabajadores o con miembros de tripulación puestos a su disposición por una empresa de trabajo temporal o incluso con trabajadores autónomos pero que utilizan el material perteneciente a la empresa de transportes (o incluso su propio material) según las instrucciones de la empresa de transportes.

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

11 — Véase el apartado 10.

12 — Sentencia de 15 de diciembre de 1977 (76/77, Rec. p. 2485).

13 — El asunto Dufour versaba sobre la obligación, impuesta por el artículo 14 del Reglamento nº 543/69, de proporcionar a los miembros de la tripulación una «libreta individual de control» (*traducción provisional*) (antecesora del actual tacógrafo).

14 — Véase la sentencia Dufour, apartado 15.

15 — Ello no impide, precisó el Tribunal de Justicia en la sentencia Dufour, que la obligación específica, de que se trata, de proporcionar la «libreta individual de control» (*traducción provisional*) excepcionalmente pueda recaer sobre la empresa de trabajo temporal, cuando así lo disponga expresamente la legislación nacional (véase el apartado 16 de la sentencia).

¿Responsabilidad penal obligatoria de las personas jurídicas?

7. Aunque, como hemos dicho antes, el artículo 15 impone a la «empresa» ciertas obligaciones, y el Ministerio Fiscal estima que en el caso de autos existe incumplimiento de estas obligaciones, el proceso penal no ha sido incoado contra la empresa Wilms Transport, sino contra Wilms y Mesotten, respectivamente administrador delegado y empleado de la citada empresa. Ello es conforme con la doctrina *corpora delinquere non possunt*, imperante en Bélgica. Según esta doctrina, una persona jurídica no puede ser sancionada personalmente en vía penal; por los actos delictivos imputables a una persona jurídica sólo puede exigirse responsabilidad a las personas físicas a las que incumba la responsabilidad real de la actividad de la empresa por lo que se refiere a dichos actos. A este respecto el Juez remitente desea saber si el Reglamento pretende introducir el principio de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Derecho interno de los Estados miembros, dicho de otro modo, si obliga a los Estados miembros a imponer siempre las sanciones a que se refiere el artículo 17 del Reglamento a la «empresa», aunque ésta sea una persona jurídica.

8. Coincidió con los Gobiernos del Reino Unido y de Italia en que la respuesta a esta pregunta ya se dio en gran medida en la citada sentencia del asunto C-326/88.¹⁶ En dicha sentencia el Tribunal de Justicia confirmó que, por lo que se refiere a la sanción de las disposiciones del Reglamento, los Estados miembros disponen de una libertad de

apreciación, que ciertamente, con arreglo al artículo 5 del Tratado CEE, está sujeta a dos requisitos: en primer lugar, deben velar por que las sanciones sean eficaces, disuasivas y proporcionales;¹⁷ en segundo lugar, los Estados miembros deben castigar las infracciones a las disposiciones de Derecho comunitario de la misma manera que las infracciones a las normas nacionales de la misma naturaleza e importancia.¹⁸ Para la realización de estos objetivos el Derecho comunitario deja a los Estados miembros elegir libremente los medios. Pueden optar por sanciones penales, administrativas o meramente civiles. Pueden decidir imponer estas sanciones a la «empresa» o en determinados casos a los representantes o miembros del personal de la empresa que asuman la responsabilidad real de la actividad de dicha empresa por lo que se refiere a una infracción concreta. Mientras un régimen sancionador nacional reúna los mencionados requisitos, el artículo 17 del Reglamento y el artículo 5 del Tratado CEE no imponen, pues, obligación alguna a los Estados miembros de responsabilizar penalmente a las personas jurídicas a las que se pueda imputar una infracción de las obligaciones impuestas por el artículo 15 del Reglamento.

Alcance de las obligaciones impuestas por el artículo 15

9. Por último, el Juez remitente también se pregunta si las obligaciones impuestas por el artículo 15 son obligaciones de diligencia u obligaciones de resultado. La expresión «obligación de resultado» denota que una empresa podría ser sancionada *por el mero hecho de* que un administrador infringiera

17 — Véase el apartado 17 de la sentencia, que remite a la sentencia de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia (68/88, Rec. p. 2965).

18 — Véanse los apartados 17 y 18.

16 — Citado en la nota 1.

una de las disposiciones del Reglamento, es decir, sin que sea necesario probar intención o negligencia alguna por parte de la empresa. Semejante interpretación del artículo 15 conduciría, en aquellos Estados miembros que hayan optado por sancionar penalmente las obligaciones contenidas en el artículo 15, a un sistema de responsabilidad penal objetiva de la empresa.

Las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia son unánimes sobre este punto: la finalidad del artículo 15 no es someter a la empresa a una obligación tan amplia. El apartado 1 del artículo 15 impone a la empresa la obligación de organizar el trabajo de los conductores de modo que éstos *puedan* cumplir las disposiciones del Reglamento y las del Reglamento (CEE) nº 3821/85. Con arreglo al apartado 2 las empresas deben *verificar* la observancia de ambos Reglamentos; si se comprobaran infracciones, deben *adoptar las medidas necesarias* para evitar su repetición. La formulación de estas disposiciones muestra que se trata de una obligación de hacer todo lo posible para evitar infracciones por parte de los conductores (con otras palabras: se trata de una «obligación de diligencia») y no de una obligación cuya inobservancia por parte de la empresa queda probada en cuanto se compruebe que un conductor ha infringido una disposición del Reglamento.

10. Sin embargo, a este respecto se debe tener presente la diferencia entre, por una parte, la obligación impuesta a nivel comunitario y, por otra parte, la competencia de los Estados miembros para sancionar el incumplimiento de dicha obligación. Esta dualidad es importante, porque la competencia de los Estados miembros en cuanto a la elección de medios de prueba y de sanciones puede influir considerablemente en la ma-

nera como pueda garantizarse en concreto el cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Reglamento.

En este sentido se confirmó en la sentencia del asunto C-326/88¹⁹ que un régimen de «responsabilidad penal objetiva» aplicable en Dinamarca (en cuya virtud se puede imponer una multa al empresario de un conductor que infrinja las disposiciones relativas a los tiempos de conducción y de descanso) no amplía *por sí mismo* el ámbito de aplicación del (Reglamento anterior al) Reglamento nº 3820/85, y que semejante técnica penal no es incompatible con el artículo 15 del Reglamento²⁰ ni con los principios generales del Derecho comunitario.²¹ Es evidente que tal responsabilidad penal, por así decirlo «automática», del empresario constituye para éste un estímulo eficaz para verificar permanentemente si sus trabajadores respetan las disposiciones del Reglamento y para llevar a cabo una política activa de prevención de infracciones. En cambio, en otros Estados miembros sólo puede imponerse una sanción penal, administrativa o incluso civil cuando por lo menos haya habido negligencia y/o cuando se pueda imputar la infracción a la persona que deba ser sancionada. La elección de tales modalidades de sanción corresponde a los Estados miembros, con arreglo a la competencia que les atribuye el Reglamento en materia de sanciones. Ciertamente no queda excluido que tales disparidades entre las modalidades nacionales de sancionar el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el artículo 15 en la práctica conduzcan a una diferente intensidad en la observancia y sanción del incumplimiento de dichas obligaciones. Sin embargo, ello es consecuencia inevitable de la falta de armonización a nivel comunitario de las sanciones que deben imponerse en caso de infracción del Reglamento.

19 — Citado en la nota 1.

20 — Véanse los apartados 9 a 12.

21 — Véanse los apartados 13 a 19.

Conclusión

11. En vista de cuanto precede propongo responder en los siguientes términos a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Politiechtbank te Hasselt:

- «1) El concepto de “empresa”, que figura en el artículo 15 del Reglamento (CEE) n° 3820/85, se refiere a un sujeto de derecho autónomo, cualquiera que sea su forma jurídica, que ejerce de forma duradera una actividad de transportes contemplada en el Reglamento, utilizando para ello recursos humanos y materiales, y que tiene la facultad de organizar y controlar el trabajo de los conductores y de los miembros de la tripulación, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica existente entre el mismo y los conductores y miembros de la tripulación.
- 2) Ni el artículo 17 del Reglamento (CEE) n° 3820/85 ni el artículo 5 del Tratado CEE exigen que una persona jurídica, que debe observar las obligaciones contenidas en el artículo 15 del Reglamento (CEE) n° 3820/85, sea declarada penalmente responsable por la inobservancia de dichas obligaciones.
- 3) El Reglamento (CEE) n° 3820/85 no exige, ni tampoco impide, que los Estados miembros establezcan un sistema de responsabilidad objetiva para asegurar el respeto de las obligaciones impuestas a la empresa por el artículo 15 de dicho Reglamento.»