

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. PAOLO MENGOZZI

presentadas el 18 de enero de 2007¹

I. Introducción

1. En el presente procedimiento, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al circunscribir a los límites de lo razonablemente viable la obligación del empresario de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva del Consejo nº 89/391/CEE, 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.²

1 — Lengua original: italiano.

2 — DO L 183, p. 1.

II. Marco normativo de referencia

A. Directiva 89/391

2. Adoptada sobre la base del artículo 118 A del Tratado CE (los artículos 117 a 120 del Tratado CE han sido sustituidos por los artículos 136 CE a 143 CE) en virtud del Tercer Programa de Acción Comunitaria en el ámbito de la salud, la higiene y la seguridad en el lugar de trabajo, de 23 de octubre de 1987,³ la Directiva 89/391, también denominada «Directiva marco», establece un régimen de carácter general en materia de prevención de los riesgos profesionales y de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el que se enmarca el plan de armonización técnica de las normas de seguridad en el interior de la Comunidad (en lo sucesivo, «Directiva marco»). El alcance general de la Directiva marco se desprende, además del artículo 1, apartado 2, en el que se define su objeto, del artículo 16, el cual, después de establecer en su apartado 1 que, a propuesta de la Comisión basada en el artículo 118 A del

3 — DO C 28, p. 3.

Tratado, el Consejo adoptará directivas en ámbitos específicos (las denominadas «directivas de desarrollo»),⁴ señala en su apartado 3 que «las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán plenamente al conjunto de los ámbitos cubiertos por las directivas específicas, sin perjuicio de las disposiciones más rigurosas y/o específicas [contenidas en éstas]».

3. Dicho esto, procede recordar en primer lugar el artículo 118 A del Tratado CE y, posteriormente, las disposiciones de la Directiva marco que resultan pertinentes en el presente procedimiento, así como en líneas generales la ejecución de ésta.

4. Introducido en el Tratado CE por el artículo 21 del Acta Única Europea, el artículo 118 A ha conferido una relevancia específica y autónoma, en el ámbito de la política social de la Comunidad, a la materia de la seguridad en el trabajo. Ello constituyó la base jurídica para la adopción en tal materia de las directivas denominadas de «segunda generación», no basadas ya, como las anteriores, en los artículos 100 o 100 A del Tratado CE, que apenas se prestaban a una regulación amplia del sector como consecuencia del vínculo teleológico —constituido por la necesaria instrumentalidad para el establecimiento y funcionamiento

del mercado común— que imponían a los actos adoptados sobre la base de los mismos.⁵

5. A tenor del artículo 118 A, apartado 1, del Tratado CE, «los Estados miembros procurarán promover la mejora del medio de trabajo para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores y se fijarán como objetivo la armonización dentro del progreso de las condiciones existentes en ese ámbito». Para contribuir a la realización de tal objetivo, el apartado 2 del citado artículo establece que el Consejo, siguiendo el procedimiento establecido en tal disposición, «adoptará mediante directivas las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros», evitando «establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas». Por último, el apartado 3 del mismo artículo precisa que «las disposiciones establecidas en virtud del presente artículo no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción por parte de cada Estado miembro de medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo compatibles con el presente Tratado».

6. La Directiva marco se divide en cuatro secciones. La primera, titulada «Disposiciones generales», se compone de cuatro

4 — Hasta hoy, se han adoptado diecinueve directivas específicas sobre la base del artículo 16, apartado 1, de la Directiva marco.

5 — Sobre la elección de la base jurídica idónea para la regulación de aspectos específicos del sector examinado, véase la sentencia de 12 de noviembre de 1996, asunto C-84/94, Reino Unido/Consejo (Rec. p. I-5755).

artículos. Los artículos 1 y 2 delimitan respectivamente el objeto y el ámbito de aplicación de la Directiva, mientras que el artículo 3 define los conceptos de trabajador, empresario, representante de los trabajadores y prevención. En particular, el artículo 3, letra b), define como empresario a «cualquier persona física o jurídica que sea titular de la relación laboral con el trabajador y tenga la responsabilidad de la empresa y/o establecimiento». El artículo 4, apartado 1 establece que «los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para garantizar que los empresarios, los trabajadores y los representantes de los trabajadores estén sujetos a las disposiciones jurídicas necesarias para la aplicación de la presente Directiva».

7. La segunda sección de la Directiva marco, titulada «Obligaciones de los empresarios» está integrada por ocho artículos. El artículo 5, bajo el epígrafe de «Disposición general», describe en su apartado 1 la obligación empresarial de seguridad en los siguientes términos:

«El empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo.»

8. Los apartados 2 y 3 del citado artículo 5 establecen:

«2. Si un empresario solicitare, en virtud del apartado 3 del artículo 7, las competencias (de personas o servicios) externas a la

empresa y/o establecimiento, ello no le eximirá de sus responsabilidades en dicho ámbito.

3. Las obligaciones de los trabajadores en el ámbito de la seguridad y de la salud en el trabajo no afectarán al principio de la responsabilidad del empresario.»

9. El artículo 5, apartado 4, párrafo primero, dispone, por último, que «la presente Directiva no obstaculizará la facultad de los Estados miembros para establecer la exclusión o la disminución de la responsabilidad de los empresarios por hechos derivados de circunstancias que les sean ajenas, anormales e imprevisibles o de acontecimientos excepcionales, cuyas consecuencias no hubieren podido ser evitadas a pesar de toda la diligencia desplegada». El párrafo segundo del artículo 5, apartado 4, precisa que «no se exigirá a los Estados miembros el ejercicio de la facultad mencionada en el párrafo primero».

10. El contenido de la obligación de seguridad que incumbe al empresario es precisado en los posteriores artículos 6 a 12 de la Directiva marco.

11. A efectos del examen del presente asunto, resultan pertinentes sobre todo las

disposiciones del artículo 6, titulado «Obligaciones generales de los empresarios», que dispone cuanto sigue:

«1. En el marco de sus responsabilidades, el empresario adoptará las medidas necesarias para la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, incluidas las actividades de prevención de los riesgos profesionales, de información y de formación, así como la constitución de una organización y de medios necesarios.

El empresario deberá velar para que se adapten estas medidas a fin de tener en cuenta el cambio de las circunstancias y tender a la mejora de las situaciones existentes.

2. El empresario aplicará las medidas previstas en el párrafo primero del apartado 1 con arreglo a los siguientes principios generales de prevención:

- a) evitar los riesgos;
- b) evaluar los riesgos que no se puedan evitar;
- c) combatir los riesgos en su origen;
- d) adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos de trabajo y los métodos de trabajo y de producción, con miras en particular, a atenuar el trabajo monótono y el trabajo repetitivo y a reducir los efectos de los mismos en la salud;
- e) tener en cuenta la evolución de la técnica;
- f) sustituir lo peligroso por lo que entraña poco o ningún peligro;
- g) planificar la prevención buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo;
- h) adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual;
- i) dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

3. Sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente Directiva, el empresario deberá, habida cuenta el tipo de actividades de la empresa y/o del establecimiento:

- a) evaluar los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, incluso en lo que se refiere a la elección de los equipos de trabajo, de las sustancias o preparados químicos y en el acondicionamiento de los lugares de trabajo.

Tras dicha evaluación, y en tanto sea necesario, las actividades de prevención así como los métodos de trabajo y de producción aplicados por el empresario deberán:

- garantizar un mayor nivel de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores;
- integrarse en el conjunto de actividades de la empresa y/o del establecimiento y en todos los niveles jerárquicos;

- b) cuando confíe tareas a un trabajador, tomar en consideración las capacidades profesionales de dicho trabajador en materia de seguridad y de salud;

- c) procurar que la planificación y la introducción de nuevas tecnologías sean objeto de consultas con los trabajadores y/o sus representantes, por lo que se refiere a las consecuencias para la seguridad y la salud de los trabajadores, relacionadas con la elección de los equipos, el acondicionamiento de las condiciones de trabajo y el impacto de los factores ambientales en el trabajo;

- d) adoptar las medidas adecuadas para que sólo los trabajadores que hayan recibido información adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico.

4. Sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente Directiva, cuando en un mismo lugar de trabajo estén presentes trabajadores de varias empresas, los empresarios deberán cooperar en la aplicación de las disposiciones relativas a la seguridad, la higiene y la salud, así como, habida cuenta el tipo de actividades, coordinarse con vistas a la protección y prevención de riesgos profesionales, informarse mutuamente de dichos riesgos, e informar a sus trabajadores respectivos y/o a sus representantes.

5. Las medidas relativas a la seguridad, la higiene y la salud en el trabajo no deberán suponer en ningún caso una carga financiera para los trabajadores.»

12. Los artículos 7 y siguientes de la Directiva marco atribuyen al empresario obligaciones más específicas, tales como: la organización de los servicios de protección y de prevención (artículo 7), la adopción de medidas adecuadas en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios, evacuación de los trabajadores y riesgo grave e inminente (artículo 8), la disposición de una evaluación de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, y la determinación de las medidas de protección que deberán adoptarse y, si fuera necesario, el material de protección que haya de utilizarse (artículo 9), así como obligaciones en materia de información, consulta y participación, y de formación de los trabajadores (artículos 10, 11 y 12, respectivamente).

13. La tercera sección de la Directiva marco se compone de un único artículo, que establece las obligaciones de los trabajadores en la gestión de la seguridad (artículo 13).

14. Por último, la cuarta sección de la Directiva contiene «Disposiciones varias», entre las cuales se encuentra el artículo 16 antes mencionado.⁶ A tenor del artículo 18, apartado 1, «los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva, a más tardar el 31 de diciembre de 1992».

6 — Véase el punto 2 *supra*.

B. Normativa nacional

15. El Reino Unido fue el primer país industrializado que adoptó una normativa sobre seguridad y salud de los trabajadores. La primera Factory Act, destinada a regular el trabajo de los menores de edad, se remonta a 1802 y vino seguida de numerosas medidas legislativas en la materia, en un primer momento limitadas a categorías específicas de trabajadores y a determinados sectores económicos y posteriormente extendidas al conjunto de la actividad industrial mediante la Factory and Workshop Act 1878.

16. Con el propósito de conferir uniformidad a la producción normativa en materia de accidentes de trabajo, caracterizada por la fragmentariedad y por un planteamiento legislativo impregnado de pragmatismo, en 1970 se constituyó una comisión, presidida por Lord Robens, que presentó en 1972 un informe con diversas recomendaciones, sobre la base del cual fue adoptada la Health and Safety at Work Act 1974 (en lo sucesivo, «HSW Act»).

17. Esta última ley constituye la piedra angular de todo el sistema británico de seguridad en el trabajo. Se trata en esencia de una ley marco, modificada varias veces en el curso de los años, que define las exigencias mínimas aplicables al conjunto de los

trabajadores, con independencia del sector de actividad. Sobre la base de la HSW Act se han adoptado diversas normas de carácter reglamentario para completar el régimen establecido por la citada Ley.

health, safety and welfare at work of all his employees.»

18. En este punto, procede señalar que la adaptación del Derecho británico a la Directiva 89/391 ha dado lugar a limitadas medidas normativas, ya en la medida en que se ha considerado que el sistema existente, en sus líneas directrices, se ajusta a las disposiciones de la citada Directiva, ya por efecto de la voluntad política expresa del Gobierno conservador de la época de limitar al mínimo la incidencia de la Directiva –y más en general de las medidas comunitarias en materia de política social– en el ordenamiento jurídico interno.

20. El apartado 2 del mismo artículo enumera, de forma no exhaustiva, algunas obligaciones específicas que incumben al empresario en virtud de la obligación de seguridad establecida en términos generales en el apartado 1 antes citado. Dispone lo siguiente:

«Without prejudice to the generality of an employer's duty under the preceding subsection, the matters to which that duty extends include in particular:

19. Al tratarse de disposiciones mediante las cuales se realiza en el Derecho británico la adaptación a las disposiciones del artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco, el Gobierno demandado invoca el artículo 2 de la HSW Act, titulado «General duties of employers to their employees» (deberes generales de los empresarios frente a sus trabajadores), cuyo apartado 1 establece lo siguiente:

a) the provision and maintenance of plant and systems of work that are, so far as is reasonably practicable, safe and without risks to health;

b) arrangements for ensuring, so far as is reasonably practicable, safety and absence of risk to health in connection with the use, handling, storage and transport of articles and substances;

«It shall be the duty of every employer to ensure, so far as is reasonably practicable, the

- c) the provision of such information, instruction, training and supervision as is necessary to ensure, so far as is reasonably practicable, the health and safety at work of his employees; adequate as regards facilities and arrangements for their welfare at work.»
- d) so far as is reasonably practicable as regards any place of work under the employer's control, the maintenance of it in a condition that is safe and without risks to health and the provision and maintenance of means of access to and egress from it that are safe and without such risks;
- e) the provision and maintenance of a working environment for his employees that is, so far as is reasonably practicable, safe, without risks to health, and
21. Las infracciones de las obligaciones impuestas al empresario por el artículo 2 de la HSW Act son sancionadas penalmente en virtud de las disposiciones de los artículos 33, apartado 1, letra a), y 47, apartado 1, letra a) de la misma Ley.

22. En caso de accidentes laborales o de enfermedades profesionales, las víctimas son indemnizadas con arreglo a las disposiciones del Industrial Injury Scheme, financiado con cargo a los impuestos generales y, por tanto, de carácter no contributivo.

23. Además, si bien en virtud del artículo 47, apartado 1, de la HSW Act, el incumplimiento de las obligaciones impuestas por su artículo 2 no genera la responsabilidad civil del empresario, tal responsabilidad viene prevista en diversas disposiciones de las Management of Health and Safety at Work Regulations 1999, que han adaptado al Derecho interno algunas disposiciones de la Directiva marco y de las Directivas de desarrollo.⁷

24. Por último, la obligación del empresario de resarcir los daños causados por la violación del deber de prudencia frente a los trabajadores constituye un principio de *common law*.

25. A partir de 1972, en virtud de la Employer's Liability (compulsory insurance) Act 1969, la mayor parte de los empresarios están obligados a contratar un seguro

obligatorio de responsabilidad civil que cubra los daños derivados de accidentes laborales o enfermedades profesionales.

26. En Irlanda del Norte, está en vigor un sistema análogo al antes expuesto.⁸

III. Procedimiento administrativo previo

27. El 29 de septiembre de 1997, la Comisión envió al Reino Unido un escrito de requerimiento en el que formulaba contra dicho Estado miembro una serie de imputaciones relativas a la adaptación del Derecho británico a la Directiva marco. Entre estas imputaciones figuraba la incorrecta adaptación al artículo 5 de dicha Directiva en relación, entre otras cuestiones, la inclusión, en la normativa interna pertinente, de la cláusula «so far as is reasonably practicable» (en la medida en que sea razonablemente viable; en lo sucesivo, «cláusula SFAIRP»), que, en opinión de la Comisión, limitaba de forma contraria al apartado 1 de dicho artículo el alcance de la obligación del empresario prevista en éste.

7 — De los documentos obrantes en autos se desprende que los obstáculos al reconocimiento de la responsabilidad civil de los empresarios por incumplimiento de las obligaciones específicas derivadas de las disposiciones en materia de seguridad y salud de los trabajadores han sido definitivamente eliminados, a resultas de las actuaciones de la Comisión, mediante una modificación de los Management of Health and Safety at Work Regulations que entraron en vigor el 23 de octubre de 2003.

8 — Son disposiciones correspondientes al artículo 2, apartados 1 y 2, de la HSW Act las contenidas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Health and Safety at Work (Northern Ireland) Act 1978.

28. En relación con tal imputación, el Reino Unido contestó, en sus respuestas de 30 de diciembre de 1997 y 23 de octubre de 2001, al escrito de requerimiento enviando diversas decisiones de órganos jurisdiccionales nacionales de las que se desprendía, según ese Estado miembro, que la citada cláusula se ajustaba al artículo 5 de la Directiva marco.

29. Al no quedar convencida por las alegaciones formuladas por el Reino Unido, la Comisión adoptó un dictamen motivado, enviado a dicho Estado miembro el 25 de julio de 2003 en el cual se reprochaba, en cuanto atañe al presente procedimiento, la vulneración del artículo 5 de la Directiva marco por los motivos ya recogidos en el escrito de requerimiento. La Comisión instó al Reino Unido a dar cumplimiento al dictamen motivado en el plazo de dos meses. A solicitud del Reino Unido, dicho plazo fue ampliado a cuatro meses.

30. El Reino Unido respondió al dictamen motivado mediante escrito de 24 de noviembre de 2003, en el que negaba la supuesta vulneración del artículo 5 de la Directiva marco.

IV. Pretensiones de las partes

31. Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de marzo de 2005, la Comisión interpuso, al amparo

del artículo 226 CE, el recurso objeto del presente procedimiento.

32. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva marco, al circunscribir a los límites de lo razonablemente viable la obligación de los empresarios de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo.

- Condene en costas al Reino Unido.

33. El Reino Unido solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso.

- Condene en costas a la Comisión.

V. Análisis

A. Alegaciones de las partes

34. Según la Comisión, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco, que establece el principio fundamental según el cual incumbe al empresario la obligación de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo, constituye el fundamento del sistema de protección previsto por dicha Directiva. Con arreglo a la interpretación que la Comisión hace de tal disposición, el empresario es responsable de cualquier acontecimiento perjudicial para la salud y la seguridad de los trabajadores que se produzca en su empresa, con la única posible excepción de los casos expresamente previstos en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva marco. Esta última disposición, en cuanto excepción al principio general de responsabilidad del empresario, debe ser interpretada de forma restrictiva.

35. La Comisión alega que la interpretación del artículo 5 de la Directiva marco que propone viene confirmada por los trabajos preparatorios de la misma, de los que se desprende la clara intención del legislador comunitario de someter al empresario a un régimen de responsabilidad objetiva, que sólo puede quedar excluida o limitada cuando concurran las circunstancias excepcionales previstas en el apartado 4 de dicho artículo. Tal interpretación resulta ulteriormente confirmada por la circunstancia de que, mientras que las primeras directivas en materia de seguridad y salud de los trabaja-

dores, anteriores a la introducción en el Tratado CE del artículo 118 A, preveían la cláusula SFAIRP en la definición de las obligaciones impuestas al empresario, las directivas de «nueva generación», entre las que se encuentra la Directiva marco, adoptadas sobre la base de dicho artículo, han abandonado definitivamente tal cláusula.

36. Si bien coincide con el Reino Unido al considerar que el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco no exige a los empresarios garantizar un medio de trabajo absolutamente seguro, la Comisión subraya que su planteamiento diverge del adoptado por el Reino Unido en lo relativo a las consecuencias derivadas del reconocimiento de la imposibilidad de obtener tal resultado. Según la Comisión, la definición en términos absolutos de la obligación de seguridad del empresario implica que cuando las medidas de prevención fallen, este último sigue siendo en cualquier caso objetivamente responsable de las consecuencias que se deriven de ello para la salud de los trabajadores.

37. La Comisión sostiene que procede desestimar la alegación formulada con carácter subsidiario por el Reino Unido, según la cual la cláusula SFAIRP es compatible con lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, en relación con el apartado 4, de la Directiva marco.

38. A tal respecto, la Comisión subraya que el artículo 5, apartado 4, a diferencia de lo que se desprende de las alegaciones del

Reino Unido, no introduce la excepción al principio de la responsabilidad del empresario basada en criterios razonables, sino que se limita a prever los casos en los que este último puede, con carácter excepcional, ser eximido de responsabilidad, casos éstos que pueden ser fácilmente reconducidos a la exigencia de fuerza mayor.

39. Ahora bien, de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales británicos se desprende que el equilibrio de intereses al que deben recurrir los jueces a la hora de aplicar la cláusula SFAIRP debe ser observado en todos los casos en que resulta pertinente la responsabilidad del empresario, aunque los acontecimientos perjudiciales para la salud de los trabajadores hayan sido causados por el acaecimiento de hechos totalmente previsibles. Dado que no existe ninguna definición de la cláusula controvertida que limite la aplicación de la misma únicamente a los supuestos en que los daños a la salud de los trabajadores sean ocasionados por circunstancias imprevisibles o por acontecimientos excepcionales, ni ninguna jurisprudencia de la que se desprenda que dicha cláusula pueda ser invocada por el empresario como medio de defensa únicamente en presencia de tales circunstancias o acontecimientos, la Comisión sostiene que su aplicación en el ordenamiento jurídico británico no permite obtener el resultado exigido por el artículo 5, apartado 1, en relación con el apartado 4, de la Directiva marco.

40. Asimismo, la Comisión subraya que la valoración que debe efectuarse sobre la base de la cláusula SFAIRP implica tomar en

consideración los costes económicos de las medidas de prevención y que ello es manifiestamente contrario a lo dispuesto en el considerando decimotercero de la Directiva marco, en virtud del cual «la mejora de la seguridad, de la higiene y de la salud de los trabajadores en el trabajo representa un objetivo que no podrá subordinarse a consideraciones de carácter puramente económico».

41. Según el Reino Unido, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco, si bien por un lado identifica al empresario como la persona a quien incumbe en primer lugar la obligación de salvaguardar la seguridad y la salud de los trabajadores en el puesto de trabajo e, interpretado en relación con los artículos 6 a 12 de la misma Directiva y conforme al principio general de proporcionalidad, define el alcance de dicha obligación, por otro lado no dice nada acerca de la naturaleza de la responsabilidad del empresario en caso de incumplimiento de la misma. Tal cuestión se remite a los Estados miembros en virtud del deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación y eficacia del Derecho comunitario, del cual el artículo 4 de la Directiva marco constituye una expresión específica.

42. En lo que respecta al alcance de la obligación impuesta al empresario por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco, el Reino Unido sostiene que si bien aquélla está expresada en términos absolutos, no genera una obligación de resultado a cargo

del empresario consistente en garantizar un medio de trabajo exento de cualquier riesgo.

43. Según el citado Estado miembro, esta interpretación es coherente tanto con las disposiciones de la Directiva marco destinadas a concretar la obligación enunciada en dicho artículo y, en particular, con el artículo 6, apartado 2, que impone al empresario la obligación de «evitar o *limitar* los riesgos» y de «sustituir lo peligroso por lo que entraña poco o *ningún peligro*»,⁹ como con las diversas disposiciones de las «directivas de desarrollo», que, al precisar las medidas de prevención que deben adoptarse en sectores productivos específicos, hacen referencia a consideraciones de «viabilidad» o «adecuación» de dichas medidas. Además, tal interpretación se coherente con el principio general de proporcionalidad y con el artículo 118 A del Tratado CE, que constituye la base jurídica de la Directiva marco, en virtud del cual las directivas adoptadas al amparo del mismo están dirigidas a introducir únicamente «disposiciones mínimas que se habrán de aplicar progresivamente».

44. En lo que respecta a la responsabilidad del empresario, el Reino Unido observa que ningún elemento de la Directiva marco ni, en particular, de su artículo 5, apartado 1, apunta a que el empresario deba estar sujeto a un régimen de responsabilidad objetiva. En primer lugar, dicho artículo prevé únicamente la obligación de garantizar la seguridad

y la salud de los trabajadores y no la obligación de indemnizar los daños derivados de accidentes laborales. En segundo lugar, la Directiva marco permite a los Estados miembros decidir libremente qué forma de responsabilidad, civil o penal, imponen al empresario. En tercer lugar, se remite igualmente a los Estados miembros la cuestión de quién –el empresario concreto, la categoría de empresarios en su conjunto o bien la colectividad– debe soportar los costes derivados de los accidentes laborales.

45. En cuanto a la adaptación del ordenamiento jurídico británico a la Directiva marco y a las imputaciones formuladas por la Comisión, el Reino Unido alega en primer lugar que dicho ordenamiento se caracteriza por la decisión del legislador de sancionar penalmente el incumplimiento de las disposiciones de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores y, por tanto, de la obligación general de seguridad establecida en el artículo 2, apartado 1, de la HSW Act.

46. Según dicho Estado miembro, esta decisión asegura un sistema más eficiente, puesto que la eficacia disuasoria de una sanción penal es mayor que la de una responsabilidad civil por daños, contra la cual los empresarios pueden prever una cobertura de seguro. Además, la aplicación de un régimen de sanciones penales se concilia mejor con un sistema de tutela, como el británico, basado en la prevención. La eficacia del sistema británico viene demostrada, por otro lado, por las estadísticas, de las que se desprende

9 — El subrayado es mío.

que el Reino Unido es desde hace tiempo uno de los Estados miembros con menor número de accidentes de trabajo.

49. En el Derecho británico esta indemnización se prevé sobre la base de un régimen de seguridad social.

47. El Reino Unido subraya que el artículo 2 de la HSW Act impone una responsabilidad penal «automática», de la que sólo puede sustraerse el empresario si demuestra haber hecho todo lo que era razonablemente viable para evitar la producción de riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores. El empresario sólo puede satisfacer la carga de la prueba que le incumbe demostrando que existía desproporción manifiesta («gross disproportion») entre el riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores y el sacrificio en términos de costes, tiempo y dificultades («sacrifice, whether in money, time or trouble») que habría entrañado la adopción de las medidas necesarias para evitar la producción de dicho riesgo y que este último era insignificante con respecto a tal sacrificio. El Reino Unido precisa que la prueba efectuada en virtud de la aplicación de la cláusula SFAIRP implica una valoración puramente objetiva, en la que queda excluida toda consideración relativa a la capacidad económica del empresario.

50. Asimismo, el Reino Unido alega que el empresario es responsable de los daños derivados del incumplimiento del deber de diligencia respecto a los trabajadores previsto en el *common law*. En virtud de tal deber, el empresario está obligado a garantizar un medio de trabajo sano y seguro, prever los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores y adoptar medidas de prevención adecuadas.

51. En virtud de las alegaciones antes expuestas, el Estado miembro demandado considera que ha adaptado correctamente su Derecho interno al artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco.

48. El Estado miembro demandado afirma además que la decisión de adaptar el Derecho interno al artículo 5, apartado 1, mediante el establecimiento de obligaciones cuyo incumplimiento es sancionado penalmente no implica que, en caso de accidente laboral, las víctimas no puedan obtener una indemnización.

52. Con carácter subsidiario, el Reino Unido aduce que la cláusula SFAIRP, tal como es aplicada por los órganos jurisdiccionales británicos, tiene un ámbito de aplicación coincidente con el del artículo 5, apartado 4, de la Directiva marco.

B. Valoración

1. Observaciones preliminares

53. Por muy difícil o artificioso que pueda ser separar el examen del contenido y del alcance de las obligaciones que incumben a los empresarios en virtud de la legislación en materia de seguridad en el trabajo del relativo a las modalidades de responsabilidad administrativa, civil o penal, que se derivan de su inobservancia, me parece no obstante posible distinguir dos niveles distintos de operatividad potencial de la cláusula SFAIRP, cuya compatibilidad con el artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva marco es cuestionada por la Comisión en el ámbito del presente procedimiento.

54. Dicha cláusula puede operar, en primer lugar, como límite de la obligación general de seguridad que incumbe al empresario en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco. En tal sentido, puede entrar en juego a la hora de determinar el ámbito y los límites de la actividad de prevención.

55. En segundo lugar, la cláusula controvertida también puede operar indirectamente como límite a la posibilidad de configurar, a cargo del empresario, la responsabilidad que se deriva del incumplimiento de dicha obligación.

56. La cuestión de la compatibilidad de la cláusula examinada con las disposiciones de la Directiva marco se plantea, en el plano lógico, en relación con los dos ámbitos de operatividad de la misma antes expuestos.

57. Así pues, procede dilucidar con carácter preliminar cuáles son los elementos de ilegalidad de dicha cláusula que la Comisión pretende plantear en el recurso objeto del presente procedimiento.

58. De la lectura de los escritos presentados por la Comisión se desprende de forma suficientemente clara los contornos de la tesis defendida por la demandante. Según esta última, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco, además de definir en términos absolutos la obligación del empresario de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en cualquier aspecto relacionado con el trabajo, establece como corolario de tal obligación la responsabilidad del empresario por todo acontecimiento perjudicial para la salud de los trabajadores que se produzca en su empresa. Del artículo 5, apartado 1, en relación con el apartado 4, de la Directiva marco, la Comisión deduce la naturaleza de dicha responsabilidad, calificándola como objetiva. Según esta institución, el empresario es responsable de las consecuencias de cualquier acontecimiento perjudicial para la salud de los trabajadores que se produzca en su empresa, con independencia de las medidas preventivas que haya adoptado en concreto o que hubiera podido adoptar y con

la sola excepción de los supuestos previstos expresamente en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva marco. Dado que de las disposiciones de la HSW Act y, en particular, del artículo 2, apartado 1, en relación con sus artículos 33 y 47, se desprende que el empresario no responde de los riesgos que se manifiesten o de las consecuencias de los acontecimientos que se produzcan en su empresa cuando pueda demostrar que ha adoptado todas las medidas razonablemente viables al objeto de garantizar la seguridad y la salud de sus trabajadores, la Comisión sostiene que la normativa del Reino Unido no se ajusta al artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva marco.

59. Pese a los términos en que se formulan las pretensiones del recurso, del contenido de los escritos presentados por la Comisión y de todos los debates desarrollados en el curso del procedimiento escrito y de la vista se desprende claramente que dicha institución no niega la legalidad de la cláusula controvertida desde el punto de vista de su capacidad para incidir en el alcance de la obligación de seguridad que incumbe al empresario, sino desde el distinto punto de vista de su idoneidad para operar como límite de la responsabilidad del empresario por los acontecimientos lesivos para la salud de los trabajadores que se produzcan en su empresa.

60. Es evidente que los dos aspectos de posible ilegalidad son inseparables si se considera que el artículo 5, apartado 4, de la Directiva marco, interpretado aisladamente o en relación con el apartado 1, define el alcance de la responsabilidad del empre-

sario derivada del incumplimiento de la obligación empresarial de velar por la seguridad, mientras que cabe separarlos si se considera que dicha disposición tiene por objeto delimitar los contornos de una responsabilidad más amplia del empresario.

61. Procede pues valorar si, como propone el Reino Unido, se da una coincidencia entre el alcance de la obligación empresarial de seguridad y la extensión de la responsabilidad del empresario que se desprende de las disposiciones pertinentes de la Directiva marco o si, como sostiene la Comisión, dicha responsabilidad abarca las consecuencias de todo acontecimiento dañoso para la salud de los trabajadores —con la única excepción de los casos previstos en el artículo 5, apartado 4—, con independencia de la posibilidad de imputar dicho acontecimiento y tales consecuencias a cualquier negligencia del empresario en la adopción de las medidas preventivas.

2. Sobre la interpretación del artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva marco

62. La Comisión y el Reino Unido parten de dos interpretaciones distintas del artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco. La tesis de la Comisión se basa en una interpretación de tal disposición que apunta principalmente a la responsabilidad del empresario por los

daños causados a la salud de los trabajadores, mientras que el Reino Unido parte de una interpretación de la misma disposición que apunta esencialmente a las obligaciones que incumben al empresario en la adopción de las medidas preventivas necesarias.

63. La tesis interpretativa sostenida por el Reino Unido se basa en una interpretación literal del artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco. La Comisión, en cambio, parte esencialmente de una interpretación sistemática de la citada disposición, poniendo en particular de manifiesto las interrelaciones entre los enunciados del apartado 1 y del apartado 4 del artículo 5.

64. No existe duda alguna de que en una primera fase de interpretación del artículo 5, apartado 1, basada en el elemento literal no es posible atribuir a tal disposición otra función que la de identificar una persona y atribuir a ésta una obligación, cuyo objeto consiste en garantizar la tutela de un bien jurídico igualmente determinado.

65. Desde este punto de vista, dicha disposición expresa un precepto que asume tradicionalmente el papel de principio básico de la legislación en materia de protección de la seguridad en el trabajo: la identificación del empresario, en su doble condición de titular de la relación jurídica laboral y de organizador de los factores de producción [véase el artículo 3, letra b), de la Directiva

marco], como principal deudor de la obligación de seguridad.

66. No obstante, si de una interpretación que parta únicamente del texto de la disposición examinada se pasa a considerar ésta en el contexto en que se enmarca, resulta complicado no interpretar el enunciado contenido en el artículo 5, apartado 1, en el sentido de que va dirigido no sólo a afirmar la obligación general de seguridad del empresario, sino también a trazar los límites del régimen de responsabilidad mínima al que este último debe estar sujeto, en su condición de deudor de la obligación de seguridad, cuando se produzcan acontecimientos perjudiciales para la salud de los trabajadores.

67. No resultan determinantes en tal sentido las disposiciones de los apartados 2 y 3 del artículo 5 ni sobre todo el tenor del apartado 4, párrafo primero, del mismo artículo.

68. En efecto, en la medida en que remiten expresamente al concepto de responsabilidad, las disposiciones contenidas en los apartados 2 y 3 del artículo 5 pueden ser interpretadas como preceptos dirigidos a precisar la naturaleza y el alcance de la obligación establecida en el apartado 1, estableciendo su intransferibilidad a personas distintas del empresario, sobre las cuales, en virtud de la delegación de este último (artículo 5, apartado 2), o por expresa

previsión legal (artículo 5, apartado 3), recaen cargas específicas en materia de organización de las actividades de protección y prevención o, de forma más general, de salvaguardia de la seguridad y de la salud en el trabajo. Por otro lado, estas disposiciones se limitan a señalar la responsabilidad (o mejor, las obligaciones) del empresario con referencia únicamente a la actividad de prevención de acontecimientos que pueden lesionar el bien jurídico tutelado.

69. Por el contrario, el artículo 5, apartado 4, párrafo primero, se refiere expresamente al régimen de responsabilidad del empresario por las consecuencias de acontecimientos perjudiciales para la salud de los trabajadores.

70. Interpretando *sensu contrario* el tenor del artículo 5, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva marco se deduce necesariamente el principio según el cual los Estados miembros no están legitimados para excluir o limitar la responsabilidad del empresario por daños derivados de hechos o acontecimientos no comprendidos en la casuística descrita por dicha disposición.

71. Del artículo 5, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva marco parece desprenderse efectivamente la intención del legislador de establecer las líneas de un modelo común de imputabilidad del daño a la salud de los trabajadores, modelo que parece a primera vista prescindir del criterio de culpa y acercarse más bien a una

responsabilidad expresada en términos objetivos.

72. No obstante, ha de comprobarse más detalladamente la exactitud de tal interpretación, sostenida con vigor por la Comisión.

73. A tal respecto, considero oportuno señalar con carácter preliminar que una interpretación de las disposiciones de la Directiva marco que identifique en la responsabilidad objetiva del empresario un elemento del régimen comunitario de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores se podría justificar, en mi opinión, únicamente sobre la base de una interpretación en tal sentido del artículo 5, apartado 4.

74. La tesis de la Comisión según la cual tal interpretación es posible ya sobre la base del artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco no me parece, en cambio, compartible.

75. En efecto, como se ha subrayado antes, esta última disposición se limita a establecer la obligación de garantía que incumbe al empresario, que debe entenderse principalmente como una obligación preventiva, mientras que no dice nada sobre la respon-

sabilidad que recae sobre la persona obligada en el supuesto de que se produzca un acontecimiento lesivo del bien tutelado mediante el establecimiento de dicha obligación.

76. Ciertamente, es verdad que tal disposición contiene también, implícitamente, un precepto relativo a la responsabilidad, puesto que la imposición de una obligación sin la previsión de una forma cualquiera de responsabilidad para el supuesto de incumplimiento de la misma reduciría inevitablemente las disposiciones que establecen dicha obligación a meras declaraciones programáticas, mientras que, en cambio, el carácter prescriptivo de las obligaciones previstas en la Directiva marco se desprende claramente del artículo 4, apartado 1, que exige a los Estados miembros «adopt[ar] las disposiciones necesarias para garantizar que los empresarios [...] están sujetos a las disposiciones jurídicas necesarias para la aplicación de la presente Directiva».

77. No obstante, a diferencia de cuanto sostiene la Comisión, me parece difícil, aun prescindiendo del elemento textual de esta disposición para interpretarla a la luz del contexto en que se enmarca, que pueda afirmarse que el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco, al establecer expresamente una obligación jurídica a cargo de una persona, haya pretendido además, implícitamente, imputar a la misma persona una responsabilidad más amplia que la que cabe referir a la eventual inobservancia de tal obligación. En otros términos, no considero que del mero tenor de tal disposición pueda deducirse la sujeción del empresario a una

obligación, de naturaleza esencialmente preventiva, y, al mismo tiempo, a un régimen de responsabilidad objetiva –y por tanto independiente de la posibilidad de imputar a la persona obligada cualquier culpa o negligencia en la adopción de las medidas de prevención– por los acontecimientos lesivos del bien jurídico que se pretende tutelar mediante la imposición de dicha obligación.

78. Queda pues comprobar si la tesis de la Comisión, en virtud de la cual las disposiciones de la Directiva marco obligan a los Estados miembros a someter al empresario a un régimen de responsabilidad objetiva en caso de acontecimientos perjudiciales para la salud de los trabajadores, puede basarse únicamente en el artículo 5, apartado 4, párrafo primero, de dicha Directiva.

79. En virtud de tal disposición, la Directiva marco «no obstaculizará la facultad de los Estados miembros para establecer la exclusión o la disminución de la responsabilidad de los empresarios por hechos derivados» de determinados acontecimientos o circunstancias.

80. A mi juicio, diversos elementos, extraídos de una interpretación literal e histórica de la disposición examinada, militan en contra de una interpretación de la misma en el sentido propuesto por la Comisión.

81. En primer lugar, la formulación de la disposición me parece difícilmente conciliable con el significado y la función que deberían vincularse al enunciado contenido en la misma, si se quisiera interpretar en el sentido propugnado por la institución recurrente.

82. Desde tal punto de vista, la frase «la presente Directiva no obstaculizará la facultad de los Estados miembros», parece dirigida a introducir una aclaración sobre el alcance de las disposiciones de la Directiva —y, correlativamente, sobre el margen de actuación de los Estados miembros en la adaptación del Derecho interno a las mismas— más que a establecer, sobre la base de una interpretación *sensu contrario* de la disposición examinada, la obligación a cargo de estos últimos, ni expresa ni implícitamente prevista por otras disposiciones de la misma Directiva, de establecer en los correspondientes ordenamientos jurídicos un régimen de responsabilidad objetiva del empresario.

83. En segundo lugar, la posibilidad de interpretar la disposición del artículo 5, apartado 4, párrafo primero, en el sentido propugnado por la Comisión da igualmente lugar a dudas desde el punto de vista de la técnica normativa empleada por el legislador comunitario.

84. En efecto, resulta poco plausible que la opción a favor del principio de responsabilidad objetiva del empresario en el ámbito del régimen comunitario de tutela de la salud y de la seguridad de los trabajadores, así como la armonización de los regímenes

nacionales de responsabilidad que se desprendería de tal opción, deban ser inferidas *sensu contrario* a partir de una disposición que se limita explícitamente a dar cuenta de la facultad de los Estados miembros de limitar o excluir la responsabilidad del empresario en supuestos concretos. Tal modo de proceder del legislador comunitario parece tanto menos plausible si se considera que algunos Estados miembros, como por ejemplo el Reino Unido, están poco familiarizados con formas de responsabilidad sin culpa.

85. En tercer lugar, el alcance del artículo 5, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva marco resulta considerablemente redimensionado por argumentos interpretativos extraídos de la génesis de dicha disposición.

86. A tal respecto, de los documentos obrantes en autos se desprende que el apartado 4 del artículo 5 fue incluido en el texto de la Directiva marco para responder a las exigencias formuladas por las delegaciones británica e irlandesa en el curso del debate surgido en el seno del Consejo en relación con la propuesta de Directiva marco.

87. En particular, de la documentación presentada por el Reino Unido, relativa a la reunión de 21 y 22 de junio de 1998 del grupo de trabajo sobre cuestiones sociales, se desprende que, en tal ocasión, las delegaciones británica e irlandesa plantearon la cuestión de los problemas que la adaptación

al Derecho interno de la Directiva habría creado en los respectivos países si las disposiciones de esta última, al establecer las obligaciones a cargo de los empresarios, hubieran mantenido la formulación estricta propuesta por la Comisión.

88. En esencia, dichos Estados miembros alegaban que en el ámbito de la seguridad y de la salud de los trabajadores los jueces británicos e irlandeses, a diferencia de los órganos jurisdiccionales del sistema del *civil law*, no cuentan con margen de flexibilidad alguno a la hora de interpretar el Derecho escrito. En consecuencia, la formulación en términos absolutos de gran parte de las obligaciones que incumben al empresario recogida en la propuesta de directiva habría endurecido indebidamente la aplicación en los países de *common law* de las disposiciones de la Directiva marco. Así pues, propusieron la introducción en las disposiciones pertinentes del proyecto de directiva de una cláusula de flexibilidad del tipo SFAIRP, que ya figuraba en las denominadas directivas de «primera generación».

89. Entre las posibles soluciones tomadas en consideración al objeto de responder a las exigencias expresadas de las delegaciones británica e irlandesa,¹⁰ se decidió optar por

10 — Tales soluciones consistían en una declaración conjunta del Consejo y de la Comisión, en el establecimiento de una cláusula general en el texto de la Directiva o bien en la inclusión de una cláusula especial en las diversas disposiciones de la misma, mientras que la posibilidad de adoptar una formulación diferenciada de las disposiciones pertinentes de la Directiva marco en las diversas versiones lingüísticas, solución ésta adoptada en algunos convenios de la Organización Internacional del Trabajo, fue descartada desde el principio.

la introducción de una cláusula general que adoptó la forma del artículo 5, apartado 4.

90. En su recurso, la Comisión recuerda que en una declaración conjunta del Consejo y de la Comisión, recogida en el acta de la reunión del Consejo de 12 de enero de 1989, se señalaba que el artículo 5, apartado 4, de la Directiva marco perseguía el objetivo de «contribuir a resolver los problemas jurídicos de los países de Derecho anglosajón» y que ello no legitimaba, con ocasión de la adaptación del respectivo Derecho interno a la Directiva, «excepciones a nivel comunitario de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores».

91. El artículo 5, apartado 4, quedó pues incluido en la Directiva marco a resultas del debate planteado en el seno del Consejo sobre el modo de resolver los problemas que la formulación en términos absolutos de la *obligación empresarial de seguridad* habría planteado en los sistemas de *common law*, habida cuenta de la obligación de interpretar literalmente el Derecho escrito que incumbe a los jueces en dichos ordenamientos.

92. De ello se sigue que, a la luz de los argumentos extraídos del procedimiento legislativo de la Directiva marco, resulta difícil atribuir a la disposición contenida en el artículo 5, apartado 4, párrafo primero, el significado pretendido por la Comisión.

93. Por último, ha de observarse con carácter incidental que la tesis de la institución demandante parece igualmente toparse con sus límites en la base jurídica de la Directiva marco, al no resultar, en efecto, evidente si en virtud del artículo 118 A del Tratado CE —que se limita a prever la adopción, mediante directivas, de «disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente»— el legislador comunitario estaba autorizado para proceder a una armonización de los regímenes de responsabilidad en vigor en los Estados miembros.

94. El conjunto de los elementos considerados en los puntos 80 a 92 *supra*, si bien por un lado conduce a desestimar la tesis interpretativa sostenida por la Comisión, por otro permite formular y apoyar una interpretación distinta del artículo 5, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva marco.

95. La génesis de la disposición examinada permite, en particular, comprender el modo en que dicha disposición se enmarca en el contexto del artículo 5 y las interrelaciones que establece en particular con el apartado 1 del citado artículo.

96. A mi juicio, de cuanto se ha señalado más arriba en relación con el procedimiento legislativo de la Directiva marco se deduce que el artículo 5, apartado 4, párrafo

primero, fue incluido en el *corpus* de dicha Directiva al objeto de aclarar *el alcance de la obligación empresarial de seguridad* establecida en el artículo 5, apartado 1,¹¹ y, en consecuencia, la *extensión de la responsabilidad* derivada de su eventual incumplimiento. Tal aclaración tiene lugar en particular mediante la identificación y la definición explícitas de los casos en los que un determinado acontecimiento, lesivo para la salud de los trabajadores, y sus consecuencias, no son reconducibles al incumplimiento de la obligación de seguridad y, por tanto, no son imputables al empresario a título de *culpa*.

97. En tal sentido, el artículo 5, apartado 4, párrafo primero, constituiría una especie de cláusula interpretativa del artículo 5, apartado 1.

98. Aun partiendo de la exigencia de interpretar la disposición examinada de forma coherente con la función que le atribuye el legislador comunitario, que se desprende de los trabajos preparatorios de la Directiva marco, la tesis interpretativa formulada *supra* resulta confirmada por elementos extraídos del tenor literal de dicha disposición, ya recogidos en el punto 82 de las presentes conclusiones.

11 — En este sentido parece, por otro lado, haberla interpretado también la Comisión en el momento de su inclusión en el texto de la Directiva. En una declaración recogida en el acta de la reunión del Consejo de 12 de junio de 1989 y reproducida en el punto 25 del recurso, la Comisión observó que «la referencia [que figura en el artículo 5, apartado 4, de la Directiva marco] a los acontecimientos excepcionales cuyas consecuencias no hubieren podido ser evitadas a pesar de toda la diligencia desplegada, no puede ser interpretada en ningún caso en el sentido de que permita al empresario valorar libremente si deben aplicarse las medidas, habida cuenta del tiempo, de las dificultades y de los gastos que entrañan».

99. En este punto, es necesario comprobar si tal tesis encuentra igualmente confirmación en la interpretación sistemática del artículo 5, apartado 1.

100. Ya se ha dicho que esta disposición establece la obligación que incumbe al empresario de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores. En este punto ha de definirse en concreto el contenido y el alcance de dicha obligación, formulada, como ya se ha visto, en términos absolutos.

101. A este respecto, coincido con las partes en afirmar que tal definición debe ser analizada a la luz del conjunto de las disposiciones de la Directiva marco y, en particular, de su artículo 6, que define las obligaciones generales del empresario, si bien considero que de la interpretación del texto del artículo 5, apartado 1, pueden extraerse ya algunas indicaciones a este propósito.

102. En primer lugar, me parece claro que dicha disposición impone a la persona obligada un comportamiento positivo, consistente en la adopción de medidas dirigidas a la consecución del objetivo de tutela del bien jurídico identificado normativamente en la seguridad y en la salud de los trabajadores.

103. En segundo lugar, dado que la obligación controvertida consiste en «garantizar» la tutela de dicho bien, tales medidas deben ser adecuadas y suficientes a tal fin. En otros términos, a la vista de la formulación de la disposición contenida en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco, la obligación establecida por dicha disposición a cargo del empresario implica, a mi juicio, la adopción de toda medida que resulte necesaria para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en cualquier aspecto relacionado con el trabajo.

104. Esta conclusión viene, por otro lado, confirmada por el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva marco, según el cual «en el marco de sus responsabilidades, el empresario adoptará las medidas necesarias para la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores [...]».

105. En tercer lugar, la finalidad de tutela perseguida por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco exige interpretar la obligación impuesta al empresario en clave esencialmente preventiva. Tal obligación se sustancia pues, por un lado, en la previsión y en la valoración de los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores generados por la actividad empresarial y, por otro, en la determinación y la adopción de las medidas preventivas necesarias.

106. El artículo 9, apartado 1, de la Directiva marco explicita el contenido de las obligaciones de prevención que incumben al empresario en el sentido antes precisado. En virtud de dicha disposición, el empresario debe «disponer de una evaluación de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, incluidos los que se refieren a los grupos de trabajadores con riesgos especiales» [artículo 9, apartado 1, letra a)] y «determinar las medidas de protección que deberán adoptarse y, si fuere necesario, el material de protección que haya de utilizarse» [artículo 9, apartado 1, letra b)].

107. Del mismo modo, al enumerar los principios generales de prevención mediante los cuales se concreta la obligación empresarial de seguridad, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva marco dispone que las medidas preventivas adoptadas por el empresario deberán, en particular, estar dirigidas a «evitar los riesgos» [letra a)], «evaluar los riesgos que no se pueden evitar» [letra b)], «combatir los riesgos en su origen» [letra c)] y «planificar la prevención [...]» [letra g)].

108. En cuarto lugar, dado que el progreso técnico y la evolución de los sistemas de producción puede conducir tanto a la generación de nuevos riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores como a la diversificación y al perfeccionamiento de las medidas de protección, la obligación empresarial de seguridad debe ser interpretada en sentido dinámico y entraña una constante adecuación a las circunstancias idóneas para incidir en la cantidad y en la dimensión de los riesgos a que están expuestos los

trabajadores, así como en la eficacia de las medidas necesarias para evitar o limitar tales riesgos.

109. En este sentido, el artículo 6, apartado 2, de la Directiva marco precisa que, al adoptar las medidas de prevención, el empresario deberá «tener en cuenta la evolución de la técnica» [letra e)].

110. Por último, de los criterios generales de prevención enunciados en el artículo 6, apartado 2, letra b) —el cual, como ya se ha visto, exige al empresario «evaluar los riesgos que no se pueden evitar»— y letra f) de la Directiva marco —en virtud de la cual el empresario está obligado a «sustituir lo peligroso por lo que entraña poco o ningún peligro»—, se desprende que la obligación general de seguridad prevista en el artículo 5, apartado 1, no llega a imponer al empresario la puesta a disposición de un medio de trabajo exento de cualquier riesgo.

111. Los elementos de análisis expuestos en los puntos 102 a 110 *supra* permiten concluir que, en virtud de la obligación de seguridad prevista en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco, el empresario está obligado a prevenir o a limitar, en la medida de lo posible y habida cuenta del grado de evolución de la técnica, todos los riesgos

para la seguridad y la salud de los trabajadores concretamente previsibles.

112. Traducido a términos de responsabilidad, lo afirmado más arriba implica que serán imputables al empresario tanto la producción de riesgos previsibles y evitables para la seguridad de los trabajadores como las consecuencias de acontecimientos que constituyan la concreción de tales riesgos, puesto que en ambos casos se trata del resultado de un incumplimiento de la obligación general de seguridad en el sentido antes definido.

113. A la inversa, no será imputable en tal concepto al empresario ni la producción de riesgos imprevisibles y/o inevitables ni las consecuencias de acontecimientos cuya materialización constituyan tales riesgos.

114. Ahora bien, los supuestos de no imputabilidad antes descritos comprenden la casuística prevista en el artículo 5, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva marco, mientras que los supuestos de imputabilidad descritos en el punto 112 *supra* corresponden a los casos respecto a los cuales dicha disposición, interpretada *sensu contrario*, excluye la facultad de los Estados miembros de prever la exclusión o la limitación de la responsabilidad del empresario.

115. La tesis formulada en el punto 96 *supra* viene, pues, confirmada por la interpretación sistemática del artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco.

116. Del conjunto de las consideraciones que preceden se sigue que el artículo 5, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva marco debe ser interpretado en el sentido de que define el alcance de la responsabilidad del empresario derivada del incumplimiento de la obligación general de seguridad prevista en el apartado 1 del mismo artículo.

117. A diferencia de cuanto sostiene la Comisión, dicha disposición no permite, pues, ni interpretada aisladamente ni conjuntamente con el apartado 1 del artículo 5, afirmar que la Directiva marco ha pretendido instituir la responsabilidad objetiva del empresario.

118. En la medida en que viene definida en términos particularmente amplios, la responsabilidad del empresario resultante del artículo 5, apartados 1 y 4, de dicha Directiva es en cambio una *responsabilidad por culpa*, derivada del incumplimiento de la obligación de seguridad que recae sobre el empresario.

119. Tal conclusión no resulta desvirtuada por la formulación del artículo 5, apartado 4, párrafo primero, en el sentido de que se trate de una mera facultad de los Estados miembros de excluir o limitar la responsabilidad

del empresario en los casos previstos por dicha disposición. La opción del legislador comunitario en favor de tal formulación se explica por la voluntad de dejar a los Estados miembros libertad para sujetar al empresario a una responsabilidad más amplia que la que se infiere del artículo 5, apartados 1 y 4, párrafo primero, de la Directiva marco, es decir, una responsabilidad que se extiende hasta abarcar todo acontecimiento perjudicial para la salud de los trabajadores, aunque no quepa imputar al empresario negligencia alguna en la adopción de las medidas de prevención. En tal sentido debe entenderse, en mi opinión, la ulterior precisión aportada por el artículo 5, apartado 4, párrafo segundo, en virtud del cual «no se exigirá a los Estados miembros el ejercicio de la facultad mencionada en el párrafo primero».

120. Sobre la base de las conclusiones a que he llegado sobre la interpretación del artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva marco, paso a examinar la pertinencia de las imputaciones formuladas por la Comisión en el presente recurso.

3. Sobre la supuesta infracción del artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva marco por parte del Reino Unido

121. A la luz de cuanto se ha expuesto hasta ahora, considero que las alegaciones de la Comisión parten de una interpretación incorrecta de las disposiciones de la Directiva marco.

122. Si bien de suyo esta constatación basta, en mi opinión, para desestimar el recurso, me parece oportuno formular unas reflexiones adicionales para el caso de que el Tribunal de Justicia, aun compartiendo la interpretación de estas disposiciones que propongo, considerase necesario proseguir el examen del recurso y valorar, a la luz de tal interpretación, la existencia del incumplimiento imputado al Reino Unido.

123. En su escrito de contestación, el Estado miembro demandado subrayó en varias ocasiones que el incumplimiento de las obligaciones que el artículo 2 de la HSW Act impone al empresario está sancionado penalmente. Según dicho Estado miembro, la opción del legislador británico a favor de una responsabilidad penal por el incumplimiento de las obligaciones de prevención que incumben al empresario garantiza un sistema de tutela más eficiente y es perfectamente compatible con las disposiciones de la Directiva marco, que no exige a los Estados miembros prever una forma particular de responsabilidad para sancionar tales infracciones. No obstante, el Reino Unido aduce que la interpretación del artículo 5, apartados 1 y 4, de dicha Directiva propuesta por la Comisión, de ser avalada por el Tribunal de Justicia, impondría al legislador británico la renuncia a tal opción, al no poder configurarse una responsabilidad penal objetiva.

124. A tal respecto, considero necesario precisar que la Directiva marco, además de no imponer a los Estados miembros la adopción de una *forma* particular de respon-

sabilidad, como ha puesto correctamente de manifiesto el Reino Unido, tampoco presupone una *identidad de extensión* de las diversas formas de responsabilidad, civil penal o de otra clase, previstas en el ordenamiento nacional de que se trate.

125. En otras palabras, si en virtud de la Directiva marco los Estados miembros están obligados a prever un régimen de responsabilidad del empresario conforme al modelo que se desprende de las disposiciones de dicha directiva, estos últimos pueden libremente tanto elegir la forma de tal responsabilidad como prever *ulteriores* formas de responsabilidad eventualmente menos extensas que la establecida por las referidas disposiciones. Por consiguiente, en mi opinión, no sería censurable la decisión de un Estado miembro de prever una responsabilidad civil del empresario en caso de inobservancia de la obligación general de seguridad interpretada en el sentido antes expuesto y, al mismo tiempo, una forma de responsabilidad penal limitada, por ejemplo, a la mera infracción de las prescripciones más específicas de la normativa en materia de accidentes laborales.

126. De ello se sigue que la cláusula controvertida en el presente procedimiento no sería censurable si procediera llegar a la conclusión de que dicha cláusula determina, sí, una responsabilidad del empresario menos amplia que la que debe considerarse exigida por la Directiva marco, pero que ésta circunscribe únicamente dicha responsabilidad al ámbito penal y que el ordenamiento jurídico británico prevé una forma de responsabilidad civil del empresario cuya extensión se corresponde, en cambio, plenamente con el régimen de responsabilidad perseguido por la Directiva marco.

127. Ahora bien, si es cierto que en el sistema británico la responsabilidad civil del empresario se establece únicamente para el caso de incumplimiento de obligaciones concretas que incumben al empresario previstas por disposiciones legales específicas y no para la inobservancia de la obligación general de seguridad enunciada en el artículo 2, apartado 1, de la HSW Act,¹² de los documentos obrantes en autos se desprende no obstante que en el *common law* existe una forma de responsabilidad civil del empresario por inobservancia del deber de diligencia respecto de sus trabajadores.

128. De forma coherente con el presupuesto en que se basó la Comisión en lo relativo a la naturaleza objetiva de la responsabilidad del empresario establecida por la Directiva marco, dicha forma de responsabilidad no es examinada en el ámbito del recurso.

129. En el supuesto de que, aun compartiendo la interpretación del artículo 5, apartados 1 y 4, de dicha Directiva que he formulado en el presente análisis, el Tribunal de Justicia no estime suficiente para desestimar el recurso la mera constatación de la inexactitud de la interpretación de la que parte en cambio la Comisión y considere, pues, que debe proseguir el análisis del recurso, la correcta valoración de la posición del Reino Unido no puede, en mi opinión, prescindir del examen de si la responsabilidad civil a que está sujeto el empresario en el

12 — Respecto a la cual, como ya se ha señalado, la responsabilidad civil queda expresamente excluida por el artículo 47, apartado 1, de la HSW Act.

common law es cuando menos tan amplia como la que se desprende de las disposiciones de la Directiva marco. En caso afirmativo, en efecto, no existiría el incumplimiento alegado por la Comisión.

130. Efectivamente, según la jurisprudencia, la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente que las disposiciones de ésta se incluyan formal y textualmente en otra norma expresa y específica, siendo suficiente la existencia de un contexto jurídico general, cuando éste garantice, efectivamente, la plena aplicación de la directiva de forma suficientemente clara y precisa.¹³

131. Además, debe recordarse que, en el ámbito de un recurso interpuesto a efectos del artículo 226 CE, corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en cualquier presunción.¹⁴

132. Por el conjunto de los motivos expuestos, estimo que si el Tribunal de Justicia, aun

compartiendo la interpretación del artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva marco que propongo, no considera, sin embargo, suficiente para desestimar el recurso la comprobación de la inexactitud de la interpretación de la que parte la Comisión, este último deberá ser desestimado por estar basado en un análisis insuficiente del sistema británico al objeto de valorar su conformidad con las disposiciones de la Directiva marco.

133. Las conclusiones a que he llegado hasta aquí parten de la premisa, expuesta en los puntos 57 a 59 *supra*, de que el recurso está dirigido a negar la legalidad de la cláusula SFAIRP únicamente desde el punto de vista de su idoneidad para limitar la extensión de la *responsabilidad* del empresario por las consecuencias derivadas de acontecimientos perjudiciales para la salud de los trabajadores en sentido contrario a lo dispuesto en el artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva marco.

134. Así pues, únicamente con carácter subsidiario, y en el supuesto solamente de que el Tribunal de Justicia interprete el recurso en el sentido de estar dirigido a afirmar la ilegalidad de dicha cláusula en la medida en que puede limitar el alcance de la *obligación* empresarial de seguridad establecida en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco, examinaré a continuación de manera sucinta la pertinencia de tal imputación.

13 — Véanse, en particular, las sentencias de 7 de enero de 2004, Comisión/España (C-58/02, Rec. p. I-621), apartado 26, y de 20 de octubre de 2005, Comisión/Reino Unido (C-6/04, Rec. p. I-9017), apartado 21.

14 — Véase la sentencia de 12 de mayo de 2005, Comisión/Bélgica (C-287/03, Rec. p. I-3761), apartado 27, y la jurisprudencia allí citada.

135. Las reflexiones formuladas en los puntos 102 a 110 *supra* han permitido delimitar el perfil de la obligación general de seguridad que se desprende del artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco y de las disposiciones de esta última que contribuyen a dar concreción a dicha obligación.

136. En el punto 111 de las presentes conclusiones se ha afirmado que en virtud de la obligación de seguridad prevista en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco, el empresario está obligado a prevenir o limitar, en la medida de lo posible y teniendo en cuenta la evolución de la técnica, todos los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores concretamente previsibles.

137. Ello implica en particular que la posibilidad técnica objetiva de eliminar o reducir un riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores constituye el criterio con arreglo al cual valorar concretamente la conformidad del comportamiento empresarial con las prescripciones que se desprenden de la Directiva marco.

138. Ahora bien, en la medida en que introduce un criterio de valoración de la adecuación de la actividad de prevención menos riguroso que la mera posibilidad técnica, la referencia contenida en el artículo 2, apartado 1, de la HSW Act al concepto de «viabilidad razonable» es, en mi

opinión, incompatible con el alcance que debe atribuirse a la obligación general de seguridad prevista en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva marco.

139. La prueba que los órganos jurisdiccionales británicos están obligados a realizar a la hora de valorar la adecuación de la conducta del empresario con el artículo 2, apartado 1, de la HSW Act implica un juicio que va más allá de la constatación de la posibilidad de prevenir la producción de un riesgo o de limitar su magnitud sobre la base de las posibilidades ofrecidas por la técnica y permite (*rectius*, exige), respecto de los riesgos concretamente eliminables, establecer un equilibrio entre los costes, no sólo en términos económicos, de las medidas de prevención, por un lado, y la gravedad y amplitud de los daños que podrían derivarse para la salud de los trabajadores, por otro.

140. Pues bien, tal análisis coste-beneficio –aun admitiendo que, como subraya el Reino Unido, difícilmente conduzca en la práctica a un resultado favorable para el empresario– no me parece admisible sobre la base del sistema comunitario de tutela de la seguridad y de la salud de los trabajadores, que concede preferencia a la tutela de la persona del trabajador frente a la de la iniciativa económica.¹⁵

15 — De la Directiva marco se desprenden varios elementos en tal sentido. Ha de tenerse en cuenta en particular, además del considerando decimotercero invocado por la Comisión, el criterio establecido en el artículo 6, apartado 2, letra d), que exige «adecuar el trabajo a la persona».

141. De lo anterior se deduce que, si el Tribunal de Justicia interpreta las imputaciones formuladas por la Comisión en el sentido descrito en el punto 134 de las presentes conclusiones, en mi opinión procedería estimar el recurso.

pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

VI. Costas

142. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que

143. Dado que propongo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y habida cuenta de que el Reino Unido ha solicitado que se condene en costas a la demandante, considero que la Comisión debe correr con las mismas.

VII. Conclusión

144. Por todas las razones antes expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que:

- Desestime el recurso.

- Condene en costas a la Comisión.