

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 22 de mayo de 2003 *

En el asunto C-441/01,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. H. van Vliet y H. Kreppel, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

Reino de los Países Bajos, representado por la Sra. H.G. Sevenster, en calidad de agente,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (DO L 183, p. 1), al haber facultado al empresario para optar libremente por recurrir a servicios de salud y de seguridad internos o externos,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, y los Sres. A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr y A. Rosas (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretario: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 28 de noviembre de 2002, durante la cual la Comisión estuvo representada por el Sr. H. van Vliet y el Reino de los Países Bajos por el Sr. N.A.J. Bel, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de enero de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de noviembre de 2001, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un

recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con objeto de que se declare que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (DO L 183, p. 1; en lo sucesivo «Directiva»), al haber facultado al empresario para optar libremente por recurrir a servicios de salud y de seguridad internos o externos.

Marco normativo

Legislación comunitaria

- 2 Los considerandos undécimo y duodécimo de la Directiva están redactados en los siguientes términos:

«Considerando que para garantizar un mayor grado de protección, es necesario que los trabajadores y sus representantes estén informados de los riesgos para su seguridad y su salud, así como de las medidas necesarias para reducir o suprimir estos riesgos; que es igualmente indispensable que puedan contribuir con su participación equilibrada, de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales, a que se tomen las medidas de protección necesarias;

Considerando que es necesario desarrollar la información, el diálogo y la participación equilibrada en materia de seguridad y de salud en el trabajo entre los empresarios y los trabajadores y/o sus representantes por medio de procedimientos e instrumentos adecuados, de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales.»

- 3 El artículo 7 de la Directiva, que lleva por título «Servicios de protección y de prevención», dispone:

«1. Sin perjuicio de las obligaciones contempladas en los artículos 5 y 6, el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de actividades de protección y de actividades de prevención de los riesgos profesionales de la empresa y/o del establecimiento.

2. Los trabajadores designados no podrán sufrir un perjuicio derivado de sus actividades de protección y de sus actividades de prevención de los riesgos profesionales.

Con el fin de que puedan cumplir las obligaciones resultantes de la presente Directiva, los trabajadores designados deberán disponer de un tiempo apropiado.

3. Si las competencias en la empresa y/o establecimiento son insuficientes para organizar dichas actividades de protección y de prevención, el empresario deberá recurrir a competencias (personas o servicios) ajenas a la empresa y/o al establecimiento.

4. En el caso de que el empresario recurra a dichas competencias, las personas o servicios de que se trate deberán ser informadas por el empresario sobre los factores de los que se sabe o se sospecha que tienen repercusiones en la seguridad y la salud de los trabajadores y deberán tener acceso a las informaciones mencionadas en el apartado 2 del artículo 10.

5. En todos los casos:

- los trabajadores designados deberán tener la capacidad necesaria y disponer de los medios necesarios,

- las personas o servicios exteriores consultados deben tener las aptitudes necesarias y disponer de los medios personales y profesionales necesarios,

y

- los trabajadores designados y las personas o servicios exteriores consultados deberán constituir un número suficiente,

para hacerse cargo de las actividades de protección y de prevención, teniendo en cuenta el tamaño de la empresa y/o del establecimiento y/o de los riesgos a que están expuestos los trabajadores, así como su distribución en el conjunto de la empresa y/o del establecimiento.

6. La protección y la prevención de los riesgos para la seguridad y la salud que son objeto del presente artículo se garantizarán por uno o varios trabajadores, mediante un solo servicio o mediante servicios diferentes, ya sea(n) interno(s) o externo(s) a la empresa y/o establecimiento.

El (los) trabajador(es) y/o el (los) servicio(s) deberán colaborar cuando sea necesario.

7. Habida cuenta del carácter de las actividades y del tamaño de la empresa, los Estados miembros podrán definir las categorías de empresas en las cuales el empresario, si tiene las capacidades necesarias, podrá asumir personalmente las funciones previstas en el apartado 1.

8. Los Estados miembros definirán las capacidades y aptitudes necesarias contempladas en el apartado 5.

Podrán definir el número suficiente a que hace referencia el apartado 5.»

4 El artículo 11, apartado 2, de la Directiva prevé:

«Los trabajadores o los representantes de los trabajadores que tengan una función específica en materia de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, participarán de forma equilibrada, de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales, o serán consultados previamente y a su debido tiempo por el empresario sobre:

[...]

b) la designación de los trabajadores prevista en el apartado 1 del artículo 7 y en el apartado 2 del artículo 8, así como sobre las actividades previstas en el apartado 1 del artículo 7;

[...]

- d) el recurso, previsto en el apartado 3 del artículo 7, en su caso, a competencias (personas o servicios) ajenas a la empresa y/o al establecimiento;

[...]»

Normativa nacional

- 5 El artículo 17 de la Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet (Ley neerlandesa relativa a las condiciones de trabajo; en lo sucesivo, «arbowet»), modificada por la Ley de 22 de diciembre de 1993 (*Staatsblad* 1993, n° 757) y por la Ley de 9 de junio de 1994 (*Staatsblad* 1994, n° 441), está redactado en los siguientes términos:

«Obligación general

Artículo 17

1. En virtud de las obligaciones que le impone la Ley, el empresario debe conseguir la colaboración:

- a) de uno o de varios trabajadores expertos, que pueden estar organizados como servicio;

- b) de otros expertos;

- c) de uno o de varios servicios compuestos por otros expertos, o

- d) de una combinación de trabajadores expertos, de otros expertos, o de servicios en el sentido de las letras a), b) y c).

2. El empresario adoptará las medidas y dirigirá las actividades de tal forma que el ejercicio de las tareas de los trabajadores expertos, de los otros expertos o de los servicios contemplados en el apartado 1, sea coherente entre sí.

3. El empresario consultará previamente al comité de empresa o, en su defecto, a los trabajadores afectados acerca de cualquier decisión que pretenda adoptar con arreglo al apartado 1.»

- 6 Con posterioridad a la terminación del procedimiento administrativo previo, se introdujeron algunas modificaciones en la referida normativa. En 1998 se aprobó una nueva Ley relativa a las condiciones de trabajo (*Staatsblad* 1999, n° 184), que fue modificada el 29 de diciembre de 2000 (*Staatsblad* 2000, n° 595). El artículo 14 de esta Ley sustituye al artículo 17 de la Ley anterior, pero no se discute que ello no modifica el objeto del litigio puesto que el referido artículo 14 aplica los mismos principios en lo que atañe al recurso a servicios internos o externos competentes en materia de condiciones de trabajo.

Procedimiento administrativo previo

- 7 Puesto que este procedimiento no es objeto de controversia procede únicamente recordar sus fases principales.
- 8 Mediante escrito de 21 de febrero de 1994, las autoridades neerlandesas comunicaron a la Comisión los textos legales por los que se adaptaba el Derecho neerlandés a la Directiva, entre los cuales se hallaba principalmente la *arbowet*.
- 9 El 11 de julio de 1997, la Comisión dirigió un escrito de requerimiento al Reino de los Países Bajos al que las autoridades neerlandesas respondieron mediante escrito de 21 de noviembre de 1997.
- 10 El 30 de diciembre de 1998, la Comisión emitió un dictamen motivado. Las autoridades neerlandesas respondieron mediante escrito de 29 de marzo de 1999.
- 11 Al no considerar satisfactoria la respuesta de dichas autoridades al dictamen motivado, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

- 12 La Comisión afirma que el Reino de los Países Bajos no ha adaptado correctamente su Derecho interno al artículo 7, apartado 3, de la Directiva. En su opinión, el artículo 17, apartado 1, de la *arbowet* no establece una jerarquía entre las distintas opciones que enumera en las letras a) a d). De esta forma, el

empresario dispone de una amplia libertad de elección entre la organización interna y la organización externa de las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales, mientras que la Directiva no le permite tal elección, sino que jerarquiza ambas soluciones en función de un criterio objetivo, a saber, la presencia o la ausencia en la empresa y/o el establecimiento de personal que posea las competencias adecuadas para asumir tales actividades.

- 13 El Gobierno neerlandés muestra su disconformidad con la interpretación de la Directiva que preconiza la Comisión. Formula alegaciones basadas en el tenor literal del artículo 7, apartado 3, de la Directiva, en la sistemática de este artículo, así como en la finalidad, en el carácter de armonización mínima y en el efecto útil de la Directiva. Procede examinar sucesivamente estas distintas alegaciones.

Sobre el tenor literal del artículo 7, apartado 3, de la Directiva

Alegaciones de las partes

- 14 El Gobierno neerlandés alega en primer lugar que el tenor literal del artículo 7, apartado 3, de la Directiva es demasiado impreciso como criterio de juicio acerca de la posibilidad de recurrir a servicios externos. Este precepto sólo prevé que si la empresa no dispone de medios adecuados el empresario debe recurrir a expertos externos. Los términos de esta disposición permiten una interpretación amplia y abierta.
- 15 A continuación, en lo que respecta a la adaptación del Derecho interno a una directiva, el Gobierno neerlandés recuerda que los Estados miembros pueden elegir la forma y los medios para darle cumplimiento y que su obligación es garantizar el efecto útil de la directiva, resultado que la normativa neerlandesa asegura.

- 16 El referido Gobierno señala que, en todo caso, es el empresario quien ha de valorar si las competencias en la empresa son insuficientes y, por lo tanto, si debe recurrir a competencias externas a ésta. Puede crear por sí mismo las condiciones necesarias para establecer un servicio interno o bien no hacerlo.
- 17 Finalmente, el Gobierno neerlandés pone de manifiesto las consecuencias negativas que podría tener para las empresas una interpretación del artículo 7, apartado 3, de la Directiva, como la que preconiza la Comisión. De esta forma, un empresario que disponga de personal cualificado no podría recurrir en ningún caso a un servicio externo, a menos que despidiera a dicho personal. Del mismo modo, si contratara trabajadores que pudieran desempeñar tales misiones, cuando éstas se ejercen en ese preciso momento por un servicio externo, tendría que modificar o resolver el contrato celebrado con éste.
- 18 La Comisión señala que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva sigue a dos apartados en los que se prevé claramente la participación de los trabajadores de la empresa en las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales. Esta disposición no permite al empresario elegir. Defender una interpretación contraria privaría de todo efecto útil a la parte de la frase «si las competencias en la empresa y/o establecimiento son insuficientes».
- 19 La Comisión sostiene que, si bien un Estado miembro no está obligado a adaptar literalmente su Derecho interno a una Directiva, por el contrario sí debe garantizar su plena aplicación de forma suficientemente clara y precisa. Si se hubiera adaptado correctamente el Derecho interno a la Directiva, la jerarquía real establecida en dicho artículo 7, apartado 3, también sería aplicable en los Países Bajos. De la misma forma, no corresponde únicamente al empresario determinar si las competencias en la empresa son o no suficientes, sino que las decisiones del empresario pueden ser objeto de un control por parte de las autoridades nacionales.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 20 En su apartado 1, el artículo 7 de la Directiva impone al empresario una obligación principal que consiste en designar uno o varios trabajadores para ocuparse de las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales. En su apartado 3, dicho precepto prevé la obligación de recurrir a competencias ajenas a la empresa. Sin embargo, esta obligación es subsidiaria con relación a la que figura en el artículo 7, apartado 1, en la medida en que sólo existe «si las competencias en la empresa y/o establecimiento son insuficientes para organizar dichas actividades de protección y de prevención».
- 21 Por consiguiente, el artículo 7 establece una jerarquía entre las obligaciones que se imponen a los empresarios.
- 22 Esta interpretación se ve corroborada por el propio texto del artículo 11, apartado 2, de la Directiva, disposición que hace referencia, en su letra b), a la designación de los trabajadores prevista en el artículo 7, apartado 1, de la propia Directiva y, en su letra d), al recurso, previsto en el artículo 7, apartado 3, a competencias ajenas a la empresa, si bien añadiendo, sólo para esta última referencia, la mención «en su caso».
- 23 Para garantizar la plena aplicación de la Directiva de forma clara y precisa, la adaptación del Derecho nacional neerlandés a ésta debía reflejar la jerarquía establecida en el artículo 7 de la Directiva.
- 24 No parece fundado el temor a una apreciación puramente subjetiva, por el empresario, del cumplimiento del requisito contemplado en el apartado 3 de la referida disposición. En efecto, el artículo 7, apartado 8, de la Directiva obliga a los Estados miembros a definir las capacidades y aptitudes que deben tener los

trabajadores y permite a dichos Estados definir otros criterios objetivos destinados a orientar a los empresarios en su apreciación de las competencias existentes en su empresa.

- 25 Por lo que se refiere a las consecuencias negativas descritas por el Gobierno neerlandés e indicadas en el apartado 17 de la presente sentencia, procede destacar que no pueden ser tan graves como sugiere. Conforme al artículo 7, apartado 2, de la Directiva, los trabajadores designados no pueden sufrir un perjuicio derivado de sus actividades de protección y prevención de los riesgos profesionales. Los servicios externos a los que haya podido recurrir un empresario están, sin duda, protegidos contra las resoluciones inmediatas de contratos. En cualquier caso, debe pensarse que, en su calidad de servicios especializados, tienen conocimiento de la legislación comunitaria y pueden adoptar las medidas necesarias para adaptarse a la misma.
- 26 De lo anterior se deduce que la alegación del Gobierno neerlandés basada en el tenor literal del artículo 7, apartado 3, de la Directiva carece de fundamento.

Sobre la sistemática del artículo 7 de la Directiva

Alegaciones de las partes

- 27 El Gobierno neerlandés sostiene que el artículo 7, apartado 3, de la Directiva no debe leerse aisladamente, sino que debe ser interpretado en función de las demás disposiciones de dicho artículo.

- 28 Dicho Gobierno manifiesta su disconformidad con la interpretación del artículo 7, apartado 4 de la Directiva, según la cual esta disposición demuestra la preferencia del legislador comunitario por los servicios internos de la empresa. Recuerda también que el apartado 6 de la referida disposición no menciona orden ni jerarquía alguna.
- 29 La Comisión destaca que el artículo 7, apartado 6, de la Directiva no afecta en absoluto a la jerarquía establecida en los apartados 1 a 3 de dicho artículo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 30 El examen de la estructura del artículo 7 de la Directiva y del orden de sus distintos apartados no permite extraer una conclusión distinta de la derivada del examen del tenor literal de su apartado 3. En particular, los apartados 4 y 6 del citado artículo no cuestionan en modo alguno la jerarquía establecida en los apartados 1 y 3 de esta disposición.
- 31 De ello se desprende que la alegación del Gobierno neerlandés basada en el sistema del artículo 7, apartado 3, de la Directiva carece de fundamento.

Sobre la finalidad de la Directiva

Alegaciones de las partes

- 32 El Gobierno neerlandés niega que la finalidad de la Directiva sea conseguir una participación máxima de los trabajadores en las actividades de protección y de

prevención de los riesgos profesionales. Según él, tal finalidad no se desprende del tenor literal del artículo 1 de la Directiva ni de sus considerandos, como tampoco del comentario de la propuesta de Directiva inicial ni de la estructura de la Directiva.

- 33 En opinión del Gobierno neerlandés, la Directiva pretende garantizar que las condiciones de trabajo y los riesgos profesionales en el seno de la empresa sean objeto de una atención sistemática y preventiva. Dicho Gobierno menciona a este respecto el artículo 1, apartados 1 y 2, de la Directiva. La forma de organización de las actividades de protección y de prevención no constituye un fin en sí misma, sino tan sólo un medio de alcanzar tal finalidad.
- 34 El Gobierno neerlandés señala además que, si la finalidad de la Directiva fuera la indicada por la Comisión, el legislador comunitario habría limitado el recurso a los expertos externos, imponiendo, por ejemplo, un mínimo de actividades de protección o de prevención que deben organizarse en el seno de la empresa o bien siendo más exigente en cuanto a las competencias y aptitudes de dichos expertos, con el fin de evitar que el empresario recurra demasiado rápido a sus servicios.
- 35 En cualquier caso, el Gobierno neerlandés indica que la legislación neerlandesa no descuida en modo alguno la participación de los trabajadores, exigida por los artículos 10 y 11 de la Directiva.
- 36 La Comisión no niega que la finalidad de la Directiva sea mejorar la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo. No obstante, señala que varios considerandos de esta Directiva ponen de manifiesto la intención del legislador comunitario de que se establezca una «participación equilibrada» de los trabajadores para conseguir dicha finalidad.

- 37 Por otra parte, no es cierto afirmar que, si la interpretación de la Comisión fuera exacta, el legislador comunitario habría impuesto un mínimo de actividades de protección y de prevención que deben organizarse en el seno de la empresa. Según la Comisión, la Directiva parte del principio de que cada una de las empresas contempladas se halla en condiciones de organizar tal mínimo.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 38 Según se desprende del propio título de la Directiva, ésta tiene por objeto la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Contrariamente a lo que afirma el Gobierno neerlandés, la Directiva no tiene únicamente como finalidad incrementar la protección de los trabajadores contra los accidentes de trabajo y la prevención de los riesgos profesionales, sino que pretende también que se establezcan medidas concretas de organización de la protección y prevención. De esta forma, la Directiva especifica algunos medios que el legislador comunitario considera apropiados para alcanzar la finalidad señalada.
- 39 Los considerandos undécimo y duodécimo de la Directiva muestran que ésta incluye entre sus objetivos un diálogo y una participación equilibrada de los empresarios y de los trabajadores con vistas a adoptar las medidas necesarias para proteger a estos últimos contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.
- 40 La opción, expresada en el artículo 7 de la Directiva, de dar preferencia, cuando las competencias internas de la empresa lo permitan, a la participación de los trabajadores en las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales, más que al recurso a competencias externas, es una medida de organización que se ajusta al citado objetivo de participación de los trabajadores en su propia seguridad.

- 41 De ello se desprende que la alegación del Gobierno neerlandés basada en la finalidad de la Directiva carece de fundamento.

Sobre el carácter de medida de armonización mínima de la Directiva

Alegaciones de las partes

- 42 El Gobierno neerlandés afirma que la Directiva sólo pretende una armonización mínima. Dicho Gobierno recuerda a este respecto que la Directiva fue adoptada sobre la base del artículo 118 A del Tratado CEE, actualmente artículo 138 CE, que es una base de armonización mínima, y que su artículo 1, apartado 3, prevé que no afecta a las disposiciones que sean más favorables para la protección de los trabajadores. Por consiguiente, en su opinión, los Estados miembros podían adoptar disposiciones nacionales más estrictas para la protección de los trabajadores.

- 43 El Gobierno neerlandés estima, a este respecto, que, en algunos puntos, la arbowet otorga una mayor protección que la Directiva, al establecer en particular un sistema de servicios de gran calidad en el conjunto del territorio, con tareas de prevención más amplias con relación a las exigencias de la Directiva. En este sentido procede interpretar su artículo 7, apartado 3. La mayor protección que el Reino de los Países Bajos puede dispensar en virtud de la Directiva implica que el empresario debe poder elegir libremente el servicio que, en su caso, le garantice dicho elevado nivel de protección. Cualquier interpretación de la referida disposición que dé legalmente preferencia a una organización interna de las

actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales podría ser contraria al artículo 1, apartado 3, de la Directiva.

- 44 La Comisión muestra su disconformidad con el planteamiento según el cual la seguridad de los trabajadores está mejor garantizada mediante el recurso a competencias externas. Cita un informe elaborado a petición suya por un servicio de estudios, del cual se desprende que el recurso a expertos externos no contribuye necesariamente a mejorar la seguridad del trabajo, y señala el ejemplo de una sociedad que ofrece en Internet una evaluación de los riesgos sin que se haya realizado una visita a la empresa.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 45 Como lo recuerda el Gobierno neerlandés, del artículo 1, apartado 3, de la Directiva se desprende que ésta no afecta a las disposiciones nacionales y comunitarias, existentes o futuras, que sean más favorables para la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.
- 46 Sin embargo, como señala el Abogado General en el punto 24 de sus conclusiones, la cuestión que se plantea en el presente asunto no es evaluar si la legislación neerlandesa garantiza a los trabajadores una protección superior a la que ofrece la Directiva, sino comprobar si dicha legislación infringe las disposiciones de la citada Directiva, incluida la prioridad establecida entre las dos posibilidades previstas en su artículo 7.
- 47 De ello se deduce que la alegación del Gobierno neerlandés basada en el carácter de medida de armonización mínima de la Directiva carece de fundamento.

Sobre el efecto útil de la Directiva

Alegaciones de las partes

- 48 El Gobierno neerlandés estima que ha garantizado el efecto útil de la Directiva. En su opinión, la legislación neerlandesa ofrece medios suficientes para alcanzar la finalidad de la Directiva, que consiste en garantizar una política de salud y de seguridad preventiva y sistemática en el seno de la empresa, basada en aptitudes y en competencias suficientes.
- 49 Dicho Gobierno alega, en primer lugar, que las personas encargadas de las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales deben respetar exigencias de calidad rigurosas. Por consiguiente, la naturaleza y la dimensión de la empresa determinan si existen en el seno de ésta los recursos necesarios o si procede recurrir a servicios externos, que tienen, con frecuencia, la ventaja de poder acreditar una mayor objetividad que los expertos internos.
- 50 El citado Gobierno señala, en segundo lugar, que la legislación neerlandesa prevé distintas medidas encaminadas a garantizar la participación de los trabajadores en la política seguida en materia de condiciones de trabajo (información al comité de empresa, consultas, informe anual sobre las medidas de protección adoptadas, etc.). Este mismo Gobierno pone de manifiesto, en particular, que, con arreglo a la Ley sobre los comités de empresa, las decisiones del empresario en materia de organización de las citadas actividades de protección y de prevención están sujetas al acuerdo de los representantes de los trabajadores.

- 51 El Gobierno neerlandés se declara convencido de que un sistema flexible, riguroso respecto a los conocimientos técnicos y que reconozca amplios derechos a los representantes de los trabajadores, es la mejor garantía del respeto de los objetivos de la Directiva.
- 52 La Comisión considera que únicamente puede garantizarse el efecto útil de la Directiva favoreciendo la organización en el seno de la empresa de las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales. En primer lugar, los trabajadores están más motivados que los expertos externos para garantizar un buen nivel de protección tanto para sí mismos como para sus colegas. Además, son los mejor informados de los riesgos a los que están expuestos. Finalmente, el hecho de que sean conocidos por los demás trabajadores y de que no puedan sufrir perjuicio alguno por causa de sus actividades les permite manifestarse en nombre del resto de los trabajadores y formular solicitudes al empresario en materia de seguridad.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 53 Por un lado, procede recordar que el artículo 7, apartados 1 y 3, de la Directiva establece claramente un orden de prioridad por lo que atañe a la organización de las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales en el seno de la empresa. Tan sólo cuando las competencias en la empresa sean insuficientes deberá recurrir el empresario a competencias ajenas a ésta.
- 54 Por otro lado, según se ha aclarado en los apartados 38 y 39 de la presente sentencia, la finalidad de la Directiva es favorecer la participación equilibrada de los empresarios y de los trabajadores en las actividades de protección y de

prevención de los riesgos profesionales. Por consiguiente, la mejor forma de garantizar el efecto útil de la Directiva es dando preferencia a la organización de tales actividades en el seno de la empresa.

55 A la vista de estas consideraciones, permitir al empresario que opte entre organizar las citadas actividades en el seno de la empresa o recurrir a competencias externas a ésta no contribuye a garantizar el efecto útil de la Directiva, sino que constituye un incumplimiento de la obligación de asegurar la plena aplicación de la citada Directiva.

56 De ello se desprende que la alegación del Gobierno neerlandés basada en el efecto útil de la Directiva carece de fundamento.

57 Procede, pues, declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartado 3, de la Directiva, al no haber recogido, en su legislación nacional, el carácter subsidiario del recurso a las competencias ajenas a la empresa para garantizar las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales en ésta.

Costas

58 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas al Reino de los Países Bajos y haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarle en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) **Declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, al no haber recogido, en su legislación nacional, el carácter subsidiario del recurso a competencias ajenas a la empresa para garantizar las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales en ésta.**

- 2) **Condenar en costas al Reino de los Países Bajos.**

Timmermans

La Pergola

Jann

von Bahr

Rosas

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de mayo de 2003.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

M. Wathelet