

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)  
de 15 de noviembre de 2001 \*

En el asunto C-49/00,

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. E. Traversa y la Sra. N. Yerrell, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República Italiana**, representada por el Sr. U. Leanza, en calidad de agente, asistido por el Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, apartado 3, letra a), y 7, apartados 3, 5 y 8, 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 no haber establecido que el empresario debe evaluar todos los riesgos para la salud y la seguridad existentes en el lugar de trabajo;

\* Lengua de procedimiento: italiano.



oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 31 de mayo de 2001;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 16 de febrero de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con el fin de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, apartado 3, letra a), y 7, apartados 3, 5 y 8, 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 no haber establecido que el empresario debe evaluar todos los riesgos para la salud y la seguridad existentes en el lugar de trabajo;
  - al haber permitido que el empresario decida si recurre o no a servicios externos de protección o prevención cuando las competencias internas de la empresa sean insuficientes, y
  - al no haber definido la capacidad y aptitudes que deben exigirse a las personas responsables de las actividades de protección y prevención de los riesgos profesionales para la salud y seguridad de los trabajadores.

## La normativa comunitaria

2 El artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva impone al empresario, «habida cuenta del tipo de actividades de la empresa y/o del establecimiento», la obligación de «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».

3 El artículo 7 de la Directiva, titulado «Servicios de protección y de prevención», establece en sus apartados 1 y 3:

«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.

[...]

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 El artículo 7, apartado 5, de la Directiva dispone:

«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.»

5 Con arreglo al artículo 7, apartado 8, párrafo primero, de la Directiva:

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

### La normativa nacional

6 La adaptación del ordenamiento jurídico italiano a la Directiva se llevó a cabo mediante el Decreto legislativo n° 626, de 19 de septiembre de 1994 (GURI n° 265, de 12 de noviembre de 1994, suplemento ordinario n° 141, p. 5), modificado por el Decreto legislativo n° 242, de 19 de marzo de 1996 (GURI n° 104, de 6 de mayo de 1996, suplemento ordinario n° 75, p. 5; en lo sucesivo, «Decreto legislativo»).

7 El artículo 4, apartado 1, del Decreto legislativo prevé:

«El empresario, teniendo en cuenta el tipo de actividad de la empresa o del centro de trabajo, evaluará, con ocasión de la elección de los equipos de trabajo, de las

sustancias o preparados químicos y del acondicionamiento de los lugares de trabajo, los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, incluidos los que se presenten para grupos de trabajadores expuestos a riesgos especiales.»

- 8 El artículo 8 del Decreto legislativo, titulado «Servicio de prevención y de protección», dispone:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, el empresario organizará en la empresa o en el centro de trabajo un servicio de prevención y protección o concertará dicho servicio con personas o servicios ajenos a la empresa con arreglo a las disposiciones del presente artículo.

2. El empresario designará en el seno de la empresa o del centro de trabajo a uno o varios de sus empleados para cumplir las funciones que se establecen en el artículo 9, entre los que ha de figurar el responsable del servicio, que deberá disponer de las aptitudes y capacidad adecuadas, previa consulta al representante en materia de seguridad.

3. Los empleados a que se refiere el apartado 2 deberán constituir un número suficiente, tener la capacidad necesaria y disponer de los medios y del tiempo adecuados para cumplir las funciones que se les hayan asignado. No podrán sufrir ningún perjuicio derivado de la actividad que desarrollen para el cumplimiento de sus funciones.

4. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado 2, el empresario podrá recurrir a personas ajenas a la empresa que posean los conocimientos profesionales necesarios para desarrollar la actividad de prevención y de protección.

5. La organización del servicio de prevención y protección en el seno de la empresa o del centro de trabajo será, no obstante, obligatoria en los siguientes casos: a) en las empresas industriales a las que se refiere el artículo 1 del Decreto del Presidente de la República nº 175, de 17 de mayo de 1988, y sus modificaciones sucesivas, sujetas a la obligación de declaración o de notificación a efectos de los artículos 4 y 6 de dicho Decreto; b) en las centrales térmicas; c) en las instalaciones y laboratorios nucleares; d) en las empresas de fabricación y depósito separado de explosivos, pólvora y municiones; e) en las empresas industriales con más de doscientos empleados; f) en las industrias de extracción con más de cincuenta empleados; g) en los centros sanitarios, públicos o privados.

6. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5, si la capacidad de los empleados propios de la empresa o del centro de trabajo fuese insuficiente, el empresario podrá recurrir a personas o servicios ajenos a la empresa, previa consulta del representante en materia de seguridad.

7. El servicio exterior deberá ser adecuado a las características de la empresa o del centro de trabajo para los cuales deba prestar sus servicios, en particular por lo que respecta al número de trabajadores de que disponga.

8. El responsable del servicio exterior deberá disponer de las aptitudes y capacidad adecuadas.

9. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, mediante decreto adoptado con el acuerdo de los Ministros de Sanidad y de Industria, Comercio y Artesanía y una vez consultada la comisión consultiva permanente, podrá especificar los requisitos, formas y procedimientos particulares de certificación de los servicios, así como el número mínimo de trabajadores a que se refieren los apartados 3 y 7.

10. Aun cuando el empresario recurriere a personas o servicios exteriores, no quedará liberado de su responsabilidad en la materia.

11. El empresario comunicará a la Inspección de trabajo y a las unidades sanitarias locales competentes el nombre de la persona designada como responsable del servicio de prevención y protección propio o ajeno a la empresa. Dicha comunicación contendrá una declaración en la que se certifique, con respecto a dicha persona: a) las funciones desempeñadas en materia de prevención y protección; b) el período en el que se han desempeñado dichas funciones; c) el currículum profesional.»

### **Hechos y procedimiento administrativo previo**

- 9 De conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 169, párrafo primero, del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE, párrafo primero), después de haber requerido a la República Italiana para que presentara sus observaciones, la Comisión dirigió a dicho Estado miembro el 19 de octubre de 1998 un dictamen motivado en el cual le instaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse a las obligaciones derivadas de la Directiva en un plazo de dos meses a partir de la notificación del citado dictamen. Puesto que la República Italiana no dio respuesta a este dictamen, la Comisión interpuso el presente recurso.

## Apreciación del Tribunal de Justicia

*Sobre el primer motivo*

- 10 Según la Comisión, el artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva impone al empresario la obligación de evaluar el conjunto de los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo. Las tres clases de riesgos mencionadas en dicha disposición son únicamente ejemplos de riesgos concretos que deben ser evaluados. Por esta razón, mediante su primer motivo, la Comisión afirma que la disposición italiana de adaptación del Derecho interno, a saber, el artículo 4, apartado 1, del Decreto legislativo, que se limita a exigir al empresario la evaluación de estas tres clases específicas de riesgo, es contraria a la Directiva.
- 11 El Gobierno italiano responde que este motivo carece de fundamento. En primer lugar, las tres clases de riesgos enumeradas por la Directiva y que la normativa nacional reproduce comprenden en realidad todas las fuentes de riesgos en los lugares de trabajo. Afirma, a continuación, que las demás disposiciones del Decreto legislativo y otras disposiciones nacionales establecen obligaciones específicas de evaluación de los riesgos por parte del empresario. Por último, sostiene que el artículo 2.087 del Código Civil impone al empresario la obligación de adoptar medidas de protección de la integridad física y de la personalidad moral de los trabajadores, obligación cuyo respeto no puede garantizarse sin una evaluación previa de los riesgos de que se trata.
- 12 Con carácter preliminar, procede señalar que tanto de la finalidad de la Directiva, que, según su decimoquinto considerando, se aplica a todos los riesgos, como del tenor de su artículo 6, apartado 3, letra a), se desprende que los empresarios están obligados a evaluar el conjunto de los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores.

- 13 Es preciso, asimismo, indicar que los riesgos profesionales que han de ser objeto de una evaluación por parte de los empresarios no están determinados definitivamente, sino que evolucionan de forma constante en función, especialmente, del desarrollo progresivo de las condiciones de trabajo y de las investigaciones científicas en materia de riesgos profesionales.
- 14 De ello se deduce que el artículo 4, apartado 1, del Decreto legislativo, que, ciertamente, impone al empresario la obligación de evaluar riesgos específicos, pero que limita el alcance de dicha obligación a las tres clases de riesgos mencionadas como ejemplo en el artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva, no puede constituir una adaptación correcta del Derecho interno a esta disposición.
- 15 Por su parte, la alegación del Gobierno italiano según la cual otras disposiciones del Decreto legislativo, así como otras disposiciones nacionales, prevén obligaciones específicas de evaluación de los riesgos por el empresario debe ser rechazada, por cuanto la falta de adaptación del Derecho interno a la obligación general prevista por la Directiva de evaluar todos los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores no puede remediarse mediante la adopción de medidas específicas que sólo se refieran a algunos de los riesgos de que se trata.
- 16 En lo que atañe a la alegación del Gobierno italiano basada en el artículo 2.087 del Código Civil, basta señalar que la obligación general impuesta al empresario de adoptar medidas de protección de la integridad física y de la personalidad moral de los trabajadores no corresponde a la obligación específica de evaluar todos los riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores con arreglo a los fines de la Directiva y en el marco jurídico establecido por ésta.
- 17 Por tanto, la existencia del artículo 2.087 del Código Civil no puede eximir a la República Italiana de adaptar correctamente su Derecho interno al artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva.

- 18 En estas circunstancias, procede estimar el primer motivo de la Comisión, basado en el incumplimiento del artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva.

*Sobre el segundo motivo*

- 19 Mediante su segundo motivo, la Comisión afirma que el artículo 8, apartado 6, del Decreto legislativo, que deja que el empresario decida si recurre o no a servicios exteriores cuando la capacidad de los empleados de la empresa sea insuficiente, es manifiestamente contrario a la norma imperativa que contiene el artículo 7, apartado 3, de la Directiva.
- 20 El Gobierno italiano sostiene que el artículo 8, apartado 6, del Decreto legislativo, en relación con las demás disposiciones de dicho artículo, en particular sus artículos 1 y 5, debe entenderse en el sentido de que, cuando el empresario no dispone de capacidad suficiente para organizar las actividades de protección y de prevención en el seno de la empresa, está obligado a contratar personal con la capacidad adecuada o recurrir a personas o servicios ajenos a aquélla.
- 21 A este respecto, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la adaptación del Derecho interno a una Directiva no exige necesariamente que sus disposiciones se reproduzcan formal y textualmente en otra disposición legal o reglamentaria expresa y específica, y que, en función de su contenido, puede ser suficiente con un contexto jurídico general, siempre que éste asegure efectivamente la plena aplicación de la Directiva de un modo bastante claro y preciso (véanse, en particular, las sentencias de 16 de noviembre de 2000, Comisión/Grecia, C-214/98, Rec. p. I-9601, apartado 49, y de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia, C-38/99, Rec. p. I-10941, apartado 53).

- 22 Para cumplir con la exigencia de seguridad jurídica, es especialmente importante que los particulares disfruten de una situación jurídica clara y precisa que les permita conocer la plenitud de sus derechos y obligaciones y ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales (véase la sentencia de 19 de septiembre de 1996, Comisión/Grecia, C-236/95, Rec. p. I-4459, apartado 13).
- 23 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 7, apartados 1 y 3, de la Directiva impone al empresario la obligación de organizar un servicio de prevención y de protección de los riesgos profesionales en el interior de la empresa o, si las competencias en ella son insuficientes, recurrir a competencias ajenas.
- 24 Pues bien, con arreglo al artículo 8, apartado 6, del Decreto legislativo, un empresario tiene la facultad, pero no la obligación, de recurrir a personas o servicios ajenos a la empresa si la capacidad de los empleados de ésta es insuficiente.
- 25 Por tanto, del artículo 8, apartado 6, del Decreto legislativo, considerado aisladamente, no se deduce que el empresario esté obligado, en cualquier circunstancia, a contratar personal con la capacidad adecuada o a recurrir a personas o servicios ajenos para ocuparse de las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales en el seno de la empresa de que se trate.
- 26 En consecuencia, queda por examinar si el artículo 8, apartado 6, del Decreto legislativo, leído a la luz de los demás apartados de esta disposición y, en particular, de sus apartados 1 y 5, debe, no obstante, recibir la interpretación que alega el Gobierno italiano.

- 27 Si bien es cierto que el artículo 8, apartado 1, del Decreto legislativo enuncia el principio conforme al cual el empresario ha de organizar el servicio de protección y de prevención en el seno de la empresa o encomendarlo a personas o servicios ajenos a ésta, dicha disposición se remite a los demás apartados del artículo 8 para la aplicación concreta del principio y no parece que pretenda dar al apartado 6 un sentido diferente del que resulta de su propio tenor literal.
- 28 De modo que del artículo 8, apartado 1, del Decreto legislativo no se deduce claramente que el apartado 6 de dicha disposición deba interpretarse en el sentido de que obliga al empresario, en cualquier circunstancia, a contratar personal con la capacidad precisa o a recurrir a personas o servicios ajenos a la empresa cuando las competencias en ella son insuficientes.
- 29 Por su parte, el artículo 8, apartado 5, del Decreto legislativo, también invocado por el Gobierno italiano, impone al empresario la obligación de organizar, en ciertos casos enumerados con carácter taxativo, el servicio de prevención y de protección en el seno de la empresa. Si bien esta disposición debe interpretarse en el sentido de que obliga al empresario a establecer en cualquier circunstancia servicios de prevención y de protección en los casos que menciona, de ella no se deduce necesariamente que el empresario esté obligado a organizar tales servicios en todos los demás casos, en particular, los contemplados en el artículo 8, apartado 6, del Decreto legislativo.
- 30 Asimismo, la lectura del artículo 8, apartado 6, del Decreto legislativo a la luz de las demás disposiciones de dicho artículo no lleva a una interpretación diferente.
- 31 En estas circunstancias, procede concluir que la interpretación del artículo 8, apartado 6, del Decreto legislativo invocada por el Gobierno italiano, según la cual el empresario está obligado en cualquier circunstancia a contratar a personas que tengan la capacidad precisa o a recurrir a personas o servicios ajenos a la empresa, no se deduce de manera suficientemente clara y precisa del tenor de dicha disposición ni de su contexto jurídico.

- 32 De ello se deriva que el segundo motivo de la Comisión, basado en el incumplimiento del artículo 7, apartados 1 y 3, de la Directiva, debe ser estimado.

*Sobre el tercer motivo*

- 33 Mediante su tercer motivo, la Comisión afirma que, al no adoptar una normativa clara y detallada en relación con las competencias exigidas a las personas responsables de las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales en el seno de la empresa, la República Italiana ha incumplido el artículo 7, apartados 5 y 8, de la Directiva.
- 34 El Gobierno italiano alega que ha atribuido al empresario la responsabilidad de determinar los criterios que permitan apreciar la existencia efectiva de la capacidad y las aptitudes necesarias para ejercer las mencionadas actividades. Además, el artículo 8, apartado 9, del Decreto legislativo prevé la posibilidad de que el ministro responsable establezca normas para la certificación de los servicios de protección y de prevención de los riesgos profesionales. Igualmente, el artículo 8, apartado 11, del Decreto legislativo impone al empresario la obligación de comunicar a las autoridades nacionales competentes información relativa a las personas responsables de dichos servicios.
- 35 A este respecto, procede señalar que, con arreglo al artículo 7, apartado 8, de la Directiva, corresponde a los Estados miembros definir la capacidad y las

aptitudes necesarias para las personas o servicios, contemplados en el apartado 5 de la mencionada disposición, que se ocupan de las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales en las empresas.

- 36 El cumplimiento de esta obligación implica la adopción por parte de los Estados miembros de medidas legales o reglamentarias conformes con las exigencias de la Directiva y que sean puestas en conocimiento de las empresas afectadas por medios adecuados, de manera que éstas puedan conocer sus obligaciones en la materia y las autoridades nacionales competentes puedan comprobar que tales medidas son respetadas.
- 37 La solución que defiende la República Italiana, consistente en atribuir al empresario la responsabilidad de determinar la capacidad y las aptitudes necesarias para ejercer las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales, incumple manifiestamente lo establecido en el artículo 7, apartados 5 y 8, de la Directiva.
- 38 Por lo que se refiere al artículo 8, apartado 9, del Decreto legislativo, que prevé la posibilidad de que las autoridades nacionales establezcan medidas en materia de protección y de prevención de los riesgos profesionales, procede señalar que se trata de una disposición facultativa y que el Gobierno italiano no ha presentado ningún dato que pueda acreditar que las autoridades nacionales hayan hecho uso de dicha posibilidad.
- 39 Por último, en lo que atañe al artículo 8, apartado 11, del Decreto legislativo, basta señalar que no tiene por objeto establecer normas relativas a la capacidad y aptitudes de las personas responsables de los servicios de protección y de prevención de los riesgos profesionales, sino que se refiere a la comunicación de la información relativa a estas personas por parte del empresario a las autoridades nacionales competentes.

40 De ello se deduce que el tercer motivo de la Comisión, basado en el incumplimiento del artículo 7, apartados 5 y 8, de la Directiva, también debe ser estimado.

41 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, apartado 3, letra a), y 7, apartados 3, 5 y 8, de la Directiva:

— al no haber establecido que el empresario debe evaluar todos los riesgos para la salud y la seguridad existentes en el lugar de trabajo;

— al haber permitido que el empresario decida si recurre o no a servicios externos de protección o prevención cuando las competencias internas de la empresa sean insuficientes, y

— al no haber definido la capacidad y aptitudes que deben exigirse a las personas responsables de las actividades de protección y prevención de los riesgos profesionales para la salud y seguridad de los trabajadores.

## Costas

- 42 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 pedido la Comisión que se condene en costas a la República Italiana y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

decide:

- 1) Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 6, apartado 3, letra a), y 7, apartados 3, 5 y 8, 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 establecido que el empresario debe evaluar todos los riesgos para la salud y la seguridad existentes en el lugar de trabajo;

— al haber permitido que el empresario decida si recurre o no a servicios externos de protección o prevención cuando las competencias internas de la empresa sean insuficientes, y

— al no haber definido la capacidad y aptitudes que deben exigirse a las personas responsables de las actividades de protección y prevención de los riesgos profesionales para la salud y seguridad de los trabajadores.

2) Condenar en costas a la República Italiana.

von Bahr

Edward

La Pergola

Sevón

Wathelet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de noviembre de 2001.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

P. Jann