CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 31 de mayo de 2001 [1]

I. Objeto

1. Mediante el presente recurso, la Comisión solicita que se declare que la República Italiana ha infringido 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 [2] (en lo sucesivo, «Directiva 89/391»), al no haber adaptado correctamente el Derecho italiano a algunas de sus disposiciones.

II. Contexto jurídico

A. *Derecho comunitario — Disposiciones de la Directiva 89/391*

2. El artículo 5, apartado 3, establece:

«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.»

3. El artículo 6, apartado 3, letra a), establece:

«Sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente Directiva, el empresario deberá, habida cuenta [d]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.»

4. El artículo 7, apartados 1, 3, 5 y 8 establece:

«1. Sin perjuicio de las obligaciones contempladas en los artículos 5 y 6, el empre-

1 — Lengua original: alemán.
2 — DO L 183, p. 1.

sario designará [a] 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.

[...]

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 deberán 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.

[...]

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.»

5. El artículo 16 establece en sus apartados 1 y 3:

«1. A propuesta de la Comisión basada en el artículo 118 A del Tratado, el Consejo adoptará directivas específicas relativas, entre otras cosas, a los ámbitos que se mencionan en el Anexo.

[...]

3. 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 dichas directivas específicas.»

B. *Derecho nacional — Decreto legislativo nº 626/1994, de 19 de septiembre de 1994, que adapta el Derecho interno a las Directivas 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE y 90/679/CEE relativas a la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo [...] (en lo sucesivo, «decreto legislativo»)*

6. El artículo 2, apartado 1, letras c) y e), contiene las siguientes definiciones:

«A efectos de las disposiciones establecidas en el presente decreto legislativo, se entenderá por:

[...]

c) servicio de prevención y protección frente a riesgos: el conjunto de personas, sistemas y medios ajenos a la empresa o propios destinados a la actividad de prevención y de protección frente a riesgos profesionales en la empresa o en el centro de trabajo;

[...]

e) responsable del servicio de prevención y protección: la persona designada por el empresario que tenga las aptitudes y capacidad adecuadas.

[...]»

7. El artículo 4, apartados 1, 4, letras a) y b), y 5, letras a) y c), establece:

«1. El empresario, teniendo en cuenta el tipo de actividad de la empresa o del centro de trabajo, evaluará, con ocasión de la selección 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.

[...]

4. El empresario:

a) designará a los responsables del servicio propio o ajeno de prevención y protección con arreglo al artículo 8;

b) designará a las personas adscritas al servicio propio o ajeno de prevención y protección con arreglo al artículo 8;

[...]

5. El empresario adoptará las medidas de seguridad y salud de los trabajadores necesarias, y en especial:

a) designará previamente a los trabajadores encargados de la ejecución de las medidas preventivas y de lucha contra incendios, de evacuación de los trabajadores en caso de riesgo grave e inminente, de salvamento, de primeros auxilios y del servicio general de urgencias;

[...]

c) al efectuar la atribución de tareas, tomará en cuenta la capacidad y aptitudes de los trabajadores, en relación con su estado de salud y con la seguridad;

[...]»

8. El artículo 8 establece:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, el empresario organizará en el interior de la empresa o del 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 normas establecidas en el presente artículo.

2. El empresario designará en el interior 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, y entre ellos al 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 ser suficientes en número, 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 conlleve 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 interior de la empresa o del centro de trabajo será obligatoria en los siguientes casos: a) en las industrias 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 y notificación a efectos de los artículos 4 y 6 de dicho decreto; b) en las centrales térmicas; c) en las centrales y laboratorios nucleares; d) en las empresas de fabricación y depósito separado de explosivos, pólvora y municiones; e) en las industrias con más de doscientos empleados; f) en las industrias de extracción con más de cincuenta empleados; g) en los centros hospitalarios y de rehabilitación, 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 de prevención ajeno deberá ser adecuado a las características de la empresa o del centro de trabajo para el cual deba prestar sus servicios, también por lo que respecta al número de trabajadores de que disponga.

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

9. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, mediante decreto de concierto con los Ministros de Sanidad y de Industria, Comercio y Artesanía y consultada la comisión consultiva permanente, podrá especificar los requisitos, modalidades y procedimientos particulares de acreditación 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 ajenos, no quedará liberado de su propia responsabilidad en la materia.

11. El empresario comunicará a la Inspección de trabajo y a los entes de sanidad 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 atestigüe, con respecto a dicha persona: a) las funciones que le competen en materia de prevención y protección; b) el período en el que se cumplirán dichas funciones; c) el currículum profesional.»

III. Procedimiento administrativo previo

9. Con arreglo al artículo 18, apartado 1, de la Directiva 89/391, los Estados miembros debían haber adoptado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva, a más tardar el 31 de diciembre de 1992. Dado que la Comisión de las Comunidades Europeas consideró que el Derecho italiano no había sido adaptado correctamente a la Directiva 89/391 en el plazo señalado para ello, inició el procedimiento por incumplimiento. Tras haber requerido a la República Italiana sus observaciones y que éstas fuesen presentadas, notificó en fecha de 19 de octubre de 1998 un dictamen motivado en el que requería a la República Italiana para que confirmase, en un plazo de dos meses a partir de la notificación, si se habían adoptado las medidas necesarias. Puesto que la República Italiana no respondió a dicho dictamen motivado, la Comisión interpuso el presente recurso.

10. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia en dicho recurso que:

1. Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 3, letra a) y del artículo 7, apartados 3, 5 y 8 de la Directiva 89/391, en la medida en que:

— no obliga al empresario a evaluar todos los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo;

— en el caso de que las competencias de la empresa sean insuficientes, deja a libre discreción del empresario el recurrir a servicios ajenos a la empresa para llevar a cabo la actividad de protección y de prevención de riesgos profesionales;

— no define las capacidades y aptitudes que deben tener las personas responsables de la actividad de protección y de prevención de riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores.

2. Condene en costas a la República Italiana.

IV. Apreciación de los motivos formulados por la Comisión

A. Primer motivo: evaluación de los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo [artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva 89/391]

Observaciones de las partes

11. Mediante el primer motivo de recurso, la Comisión reprocha a la República Italiana que el artículo 4, apartado 1, del decreto legislativo no constituye una adaptación correcta del artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva 89/391, ya que dicho precepto italiano enuncia los factores de riesgo establecidos en la disposición de la Directiva sin señalar, mediante una expresión como, por ejemplo, «entre otros» que el empresario debería evaluar, además de los factores de riesgo mencionados de manera expresa, otros inherentes a la empresa o al establecimiento.

12. La enumeración de los factores de riesgo expresamente mencionados en la Directiva 89/391 no es, según la Comisión, exhaustiva. Existen además otros factores de riesgo: la función y el uso de los equipos de trabajo, la elección de determinados procedimientos productivos cuando el mercado ofrezca distintos métodos de producción, riesgos originados pos agentes físicos como, por ejemplo, vibraciones, agentes atmosféricos, en especial en el trabajo al aire libre, riesgos originados por determinados horarios de trabajo, por el trabajo a destajo, por un determinado ritmo de trabajo o por la monotonía del proceso de trabajo.

13. El Gobierno italiano alega, esencialmente, que los factores de riesgo mencionados por la Directiva tienen carácter ilustrativo y que, en la práctica, abarcan todos los riesgos en el lugar de trabajo. Observa que todos los ejemplos mencionados por la Comisión podrían ser clasificados en los factores de riesgo mencionados en la disposición de la Directiva controvertida: las funciones especiales y las formas determinadas de uso de los medios de trabajo formarían parte, por ejemplo, tanto de la elección de los equipos de trabajo como de la de determinados procedimientos productivos. Los agentes atmosféricos y demás formas de riesgo para el trabajador

están comprendidos en el acondicionamiento del lugar de trabajo.

14. Además, se debe tener en cuenta que hay que apreciar el precepto controvertido en el conjunto de la legislación italiana aplicable en materia de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo. Italia ha regulado obligaciones de evaluación respecto de determinados riesgos en los artículos 52, 63 y 78, del decreto legislativo por los que se adapta el Derecho interno a algunas directivas específicas con arreglo al artículo 16 de la Directiva 89/391. Además, el artículo 2087 del código civil *(codice civile)* establece la obligación general del empresario de adoptar medidas de protección de la integridad física y moral de los trabajadores, lo cual es inimaginable sin una evaluación adecuada de los riesgos pertinentes. Por lo demás, en Italia existen normas específicas (por ejemplo en materia de horario laboral y de ritmo laboral) que prohíben al empresario, en concreto, adoptar en el lugar de trabajo regulaciones que tengan consecuencias sobre la seguridad y la salud de los trabajadores.

15. Finalmente, el Gobierno italiano invoca la circular del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social *(Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale)* nº 102, de 7 de agosto de 1995 *(Circolare 7 agosto 1995 n. 102 - D. Lgs. 626/94. Prime direttive per l'applicazione)*. En dicha circular se precisa que el artículo 4, apartado 1, del decreto legislativo ha de entenderse en el sentido de que el empresario deberá evaluar todos los posibles factores de riesgo en la empresa afectada, inclusive las consecuencias de una interacción de los mismos.

Apreciación

16. En principio debe señalarse que el tenor del artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva 89/391 se ha formulado en todas las versiones lingüísticas de tal manera que los factores de riesgo que contiene se enumeran con carácter ilustrativo y no exhaustivo.

17. Además, del considerando 15 de la Directiva 89/391 resulta que «las disposiciones de la presente Directiva se aplican [...] a todos los riesgos [...]». Así pues, con el artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva 89/391 se impone al empresario una evaluación completa de riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo.

18. Con la formulación del artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva 89/391, el legislador comunitario quería dejar claro, evidentemente, que, habida cuenta de la cantidad de los distintos riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores y tomando especialmente en consideración los continuos desarrollos en las condiciones y formas de producción en las empresas y en los centros de trabajo y de prestación de servicios, las obligaciones de evaluación del empresario comprenden, en cualquier caso, mucho más que los factores de riesgo al respecto mencionados o conocidos, en su momento, por el legislador

comunitario. Ello queda también patente por el hecho de que la disposición de la Directiva se refiere, por ejemplo, a las sustancias o preparados químicos como fuentes de riesgo, pero no a factores de riesgo que pudiesen ser provocados, por ejemplo, por el trabajo con agentes patógenos o factores especiales de riesgo que se hayan originado sólo a partir del desarrollo de la biotecnología (por ejemplo, trabajo con organismos genéticamente modificados).

19. El artículo 4, apartado 1, del decreto legislativo enuncia los factores de riesgo que han de ser en todo caso evaluados por el empresario (elección de los equipos de trabajo, sustancias o preparados químicos, acondicionamiento de los lugares de trabajo), sin aclarar, no obstante, mediante la formulación adecuada, que las obligaciones del empresario controvertidas en materia de evaluación también se refieren a otros factores de riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores que se presenten [3] en la empresa o en el centro de trabajo. De esta manera existe el peligro de que el empresario limite sus obligaciones en materia de evaluación de riesgos a los factores de riesgo mencionados expresamente.

20. En este punto no es necesario considerar la diferencia de opiniones en cuanto a si los factores de riesgo observados por la Comisión están o no comprendidos en los expresamente mencionados en la disposición controvertida, puesto que, a la luz de una jurisprudencia reiterada que exige claridad y transparencia, las medidas nacionales de adaptación deben elaborarse de tal manera que también el destinatario de la norma que no posea conocimientos jurídicos particulares pueda conocer el alcance y contenido de los derechos y deberes que en ella se regulan. El Derecho comunitario exige que, en la adaptación del Derecho interno a las Directivas, «las normas jurídicas de los Estados miembros se formulen de manera inequívoca», [4] para que sus destinatarios «estén en condiciones de conocer todos su derechos». [5]

21. En particular, en el caso de las Directivas en materia de mejora del medio de trabajo para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, en virtud 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), se debe tomar en cuenta que el contenido de las normas nacionales por las que se adapte el Derecho interno a estas Directivas debería ser claro e inequívoco también para los trabajadores de pequeñas y medianas empresas, [6] así como, en general, para los trabajadores y sus representaciones de intereses. Este no es el caso que nos ocupa.

22. Hay que observar dos aspectos en cuanto a la alegación del Gobierno italiano

3 — En este extremo se hace referencia también a las fuentes potenciales de riesgo.

4 — Sentencia de 21 de junio de 1988, Comisión/Italia (257/86, Rec. p. I-3249), apartado 12.

5 — Sentencias de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania (C-131/88, Rec. p. I-825), apartado 6, y de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-59/89, Rec. p. I-2607), apartado 18.

6 — El porcentaje de pequeñas y medianas empresas en el total de empresas que ocupan a trabajadores era, según los últimos datos disponibles, del 99,6 %, aproximadamente, por término medio en la UE en el año 1996. Alrededor del 85 % de dichas empresas empleaban a menos de 10 trabajadores (EUROSTAT, *Statistik kurz gefasst — Industrie, Handel und Dienstleistungen, Thema 4 — 16/1999*, ed. de 4 de junio de 1999, p. 1).

según la cual el artículo 4, apartado 1, del decreto legislativo debe ser apreciado en el conjunto de las demás normas legislativas italianas aplicables en materia de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo.

23. Por lo que se refiere, en primer lugar, a las medidas de adaptación del Derecho interno al amparo de directivas específicas con arreglo al artículo 16, apartado 1, debe observarse que no es objeto de este procedimiento apreciar si, mediante el decreto legislativo, la República Italiana ha adaptado el Derecho interno también a las directivas específicas a efectos del artículo 16, apartado 1 y en qué medida lo ha hecho. En principio, esta cuestión no parece revestir importancia a efectos de apreciar la adaptación correcta del Derecho interno al artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva 89/391. Ahora bien, las medidas de adaptación aprobadas en razón de las obligaciones que resultan de tales directivas específicas podrían concretar, en sí mismas, la ejecución del artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva 89/391 en determinados ámbitos. Sin embargo, no son adecuadas para completar totalmente un precepto nacional que parece consistir, en el presente asunto, en una enumeración exhaustiva, de tal manera que el empresario, a efectos de la disposición de la Directiva que se ejecute mediante ellas, pueda considerar sin duda alguna que tiene la obligación de evaluar todos los factores de riesgo de su establecimiento o empresa con respecto a los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores. Se podría pensar así, en todo caso, cuando hubiese que partir de que las Directivas adoptadas hasta ahora al amparo del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391 contenían en conjunto aquellas obligaciones de evaluación de riesgos que no se mencionan expresamente en el artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva 89/391. Sin embargo, no se puede partir de este supuesto desde el mismo momento en que el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391 («relativas, entre otras cosas, a los ámbitos que se mencionan en el Anexo») no pretende ser una lista complementaria de los ámbitos relevantes para tales factores de riesgo.

24. En segundo lugar, por lo que se refiere a la invocación de la regla general contenida en el artículo 2087 del código civil, cuyo texto no ha sido aportado al proceso, así como a las normas de Derecho laboral, que no han sido descritas con más detalle por el Gobierno italiano, se debe observar que la exigencia del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 89/391 va más allá de una obligación general de velar por la integridad física y de cumplir las normas de Derecho laboral, en la medida en que obliga al empresario a llevar a cabo una evaluación particular de riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo, en especial, a efectos de los objetivos perseguidos por la Directiva. Esta exigencia no se puede desprender de la disposición general del código civil con la claridad requerida para la adaptación del Derecho interno a una Directiva. Resulta imposible llevar a cabo un examen al respecto de las normas de Derecho laboral mencionadas en general por el Gobierno italiano ya que no han sido aportadas al proceso.

25. En cuanto a las observaciones presentadas por el Gobierno italiano, según las cuales la circular nº 102 precisa que los

empresarios, a pesar de la enumeración exhaustiva de las fuentes de riesgo del decreto legislativo que se examinan, tienen la obligación de evaluar todos los factores de riesgo relevantes en el establecimiento o empresa, baste con remitir a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia,[7] que considera claramente que la adaptación del Derecho interno a las Directivas mediante circulares administrativas no basta para dar cumplimiento a las exigencias contenidas en el artículo 249 CE, apartado 3.

26. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 3, letra a), de la Directiva 89/391 en la medida en que no ha adoptado correcta y completamente las medidas necesarias de adaptación del Derecho interno.

B. *Segundo motivo: recurso a servicios ajenos a la empresa para organizar la actividad de protección y de prevención de riesgos profesionales (artículo 7, apartado 3, de la Directiva 89/391)*

Observaciones de las partes

27. En segundo lugar, la Comisión critica la norma contenida en el artículo 8, apartado 6, del decreto legislativo. Dicha norma no se atiene a las exigencias del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 89/391, según el cual el empresario tiene la obligación de recurrir a servicios ajenos a la empresa para organizar las actividades de protección y de prevención si las competencias de la empresa o del establecimiento son insuficientes. Mediante la expresión «podrá», el precepto italiano deja a libre discreción del empresario el recurrir a servicios ajenos.

28. El Gobierno italiano sostiene, frente a ello, que la regla controvertida no debe ser apreciada de forma aislada, sino a la luz de otras disposiciones del decreto legislativo.

29. Según él, se debe considerar precisamente la interrelación completa de los distintos apartados del artículo 8 del decreto legislativo. De ello se desprende que el legislador italiano ha establecido el siguiente sistema: el apartado 2 establece el principio de designación de responsables individuales de entre el propio personal de la empresa o del establecimiento. A diferencia de ello, el apartado 4 permite al empresario encargar la actividad a servicios ajenos a la empresa. El apartado 5 contiene una excepción según la cual se establece obligatoriamente la constitución de un servicio propio en determinados casos. El apartado 6 puntualiza que en los casos en que las competencias de la empresa o del establecimiento sean insuficientes, el empresario, a diferencia del principio del apartado 2, tiene la facultad de encargar la actividad a servicios ajenos.

7 — Véase, entre otras, la sentencia de 3 de marzo de 1988, Comisión/Italia (116/86, Rec. p. 1323).

30. El artículo 8, apartado 6, del decreto legislativo ha de ser apreciado en relación con la referencia que en el mismo se hace al apartado 5 del mismo artículo («sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5») y en el contexto de la obligación general del empresario que resulta del apartado 1 («el empresario organizará [...] un servicio de prevención y protección [...] con arreglo a las normas establecidas en el presente artículo»). De ello se desprende que en todos los casos no comprendidos en la lista de excepciones a la obligación de constituir un servicio propio, se exige entonces obligatoriamente que se encargue la actividad a un servicio ajeno a la empresa si las competencias del establecimiento o de la empresa son insuficientes.

31. La Comisión objeta frente a ello que tal interpretación de la disposición controvertida, aunque fuese jurídicamente imaginable, lo cual niega, por lo demás, la Comisión, en cualquier caso no respeta los requisitos establecidos por una jurisprudencia reiterada respecto de la adaptación correcta del Derecho interno a las Directivas. La medida de adaptación no es precisa, clara y transparente.

32. El Gobierno italiano sostiene otra opinión al respecto y se refiere, con carácter subsidiario, al artículo 8, apartado 10, del decreto legislativo, según el cual el empresario no queda liberado de su propia responsabilidad en el caso de que emplee a servicios ajenos para cumplir sus obligaciones. En su opinión, mediante dicha disposición se deja bien claro a ojos del empresario que debe recurrir a servicios ajenos a la empresa si las competencias de la misma o del establecimiento son insuficientes.

Apreciación

33. La motivación del Gobierno italiano se basa en esencia en que el uso de la palabra «può» en el artículo 8, apartado 6, del decreto legislativo debe ser interpretado en el sentido de que con ello se está expresando una obligación del empresario de encargar la actividad a servicios ajenos si las competencias de la empresa o del establecimiento son insuficientes.

34. Para empezar, no puede convencer la interpretación dada por el Gobierno italiano a la disposición nacional controvertida «a la luz» del artículo 8, apartados 1 y 5, del decreto legislativo. El apartado 1 regula el deber general del empresario de constituir servicios de prevención y protección en el interior de la empresa o mediante el recurso a servicios ajenos. Los apartados siguientes concretan supuestamente la obligación general («con arreglo al presente artículo»). Una de dichas precisiones se contiene en el apartado 5. Este menciona aquellos casos en que se establece obligatoriamente la constitución de un servicio propio. Otra precisión se contiene en el apartado 6 que regula el supuesto en que el empresario recurre a servicios ajenos a causa de la insuficiencia de competencias en la empresa.

35. La referencia que hace el apartado 6 al apartado 5 («sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5») ha de entenderse en sí misma en el sentido de que en los casos mencionados en el apartado 5 se prohíbe recurrir a servicios ajenos. Con ello, sin embargo no se expresaría de ninguna manera si el recurso a servicios ajenos es obligatorio y cuándo lo es. Frente a lo alegado por el Gobierno italiano, lo anterior tampoco queda claro si también se tiene en cuenta el principio general que resulta del apartado 1, ya que este precepto sólo contiene una obligación general de encargar la actividad a servicios propios «o» ajenos; pero tampoco expresa si el recurso a servicios ajenos es obligatorio y en qué circunstancias.

36. Es evidente que mediante su alegación referente a la interrelación total de los distintos apartados del artículo 8 del decreto legislativo, el Gobierno italiano se basa en la siguiente sistemática de conjunto: la expresión «può» del apartado 6 no puede ser interpretada en el sentido de que se deja al *arbitrio* del empresario el encargar la actividad a servicios ajenos cuando concurren las circunstancias que en él se mencionan. La expresión debe interpretarse más bien en el sentido de que se «autoriza» al empresario a encargar la actividad a servicios ajenos si se dan las circunstancias mencionadas en el apartado 6. Esta expresión es necesaria porque el artículo 8, apartado 2, del decreto legislativo regula en tanto que *principio* la designación de responsables propios a la empresa (en el sentido de preferencia legal) y el apartado 4, sin embargo, menciona los servicios ajenos como *posibilidad* (en el sentido de excepción) pero no contiene ninguna exigencia en cuanto a encargar la actividad a servicios ajenos. Esta es la función del apartado 6, cuya finalidad es autorizar al empresario, a diferencia del apartado 2, a encargar la actividad a servicios ajenos. Dicha formulación es necesaria para que se posibilite al empresario, mediante una excepción al principio, cumplir su obligación con arreglo al artículo 7, apartado 3, de la Directiva 89/391.

37. No se puede negar de antemano cierta plausibilidad a la interpretación del precepto nacional controvertido que ha expuesto el Gobierno italiano. Sin embargo, debe observarse que ni siquiera aplicando la sistemática expuesta se expresa con suficiente claridad que el empresario *tiene la obligación* de recurrir a servicios ajenos si las competencias de la empresa o del establecimiento son insuficientes para organizar la actividad de protección y prevención. La interpretación expuesta de la regla contenida en el artículo 8, apartado 6, del decreto legislativo requeriría precisamente que el destinatario de la norma reconociera que: a) el apartado 2 regula un principio del que; b) los apartados 4 y 6 constituyen, respectivamente, una excepción; c) precisamente sólo el apartado 6 contiene las circunstancias en que se aplica su excepción y d) dicha excepción es necesaria porque, si no, el empresario no estaría sometido a aquella obligación de recurrir a servicios ajenos, tal y como se establece en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 89/391.

38. Al invocar el artículo 8, apartado 10, del decreto legislativo el Gobierno italiano

pretende exponer claramente que el empresario debe entender la expresión «podrá» del apartado 6 en el sentido de una obligación (siempre que se reconozca la sistemática expuesta anteriormente), porque el empresario debe tener claro que en caso contrario se le podrían exigir responsabilidades.

39. A ello hay que oponer que, manifiestamente, el artículo 8, apartado 10, del decreto legislativo sólo es la adaptación al principio general que resulta del artículo 5, apartado 3, de la Directiva 89/391, según el cual el empresario no puede quedar libre de su propia responsabilidad frente a los trabajadores por el hecho de recurrir a servicios ajenos.

40. Además, tanto el contenido de dicha disposición de la Directiva como el de su adaptación mediante el artículo 8, apartado 10, del decreto legislativo tienen ya una relación con la utilización de un servicio ajeno y no contienen declaración alguna sobre si se debe encargar la actividad a tal servicio ajeno y cuándo se debe proceder así, lo que, sin embargo, es precisamente el contenido del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 89/391.

41. Al igual que ya se ha expuesto en relación con el primer motivo, el Derecho comunitario impone requisitos estrictos de simplicidad, claridad e inteligibilidad de las normas nacionales que adaptan el Derecho interno a Directivas. La República Italiana no precisa de una manera que no deje lugar a dudas, ni mediante el tenor, ni mediante la elección de las palabras en el contexto general del precepto, que el empresario, en las circunstancias establecidas en el artículo 7, apartado 3, de la Directiva 89/391, *tiene la obligación* de recurrir a servicios ajenos.

42. Aparte de ello, el propio despliegue de aclaraciones que efectúa el Gobierno italiano parece ya de por sí desmentir que la medida nacional de adaptación sea sencilla, clara y comprensible.

43. El artículo 8 del decreto legislativo no cumple, por tanto, ni mediante el apartado 6 aisladamente, ni en su conjunto, los requisitos comunitarios de seguridad jurídica y claridad de las medidas de adaptación y no constituye, pues, una adaptación correcta del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 89/391.

44. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/391 al no haber establecido de manera suficientemente clara que el empresario, en el caso de que las competencias de la empresa sean insuficientes, tiene la obligación de recurrir a servicios ajenos para organizar la actividad de protección y prevención frente a riesgos profesionales.

C. Tercer motivo: definición de la capacidad y aptitudes de las personas responsables en materia de salud y seguridad de los trabajadores (artículo 7, apartados 5 y 8, de la Directiva 89/391)

Observaciones de las partes

45. Mediante el tercer motivo, la Comisión reprocha a la República Italiana que el artículo 8, apartados 3 y 8, del decreto legislativo no constituye una adaptación correcta del artículo 7, apartados 5 y 8, de la Directiva 89/391. Además, resulta de las observaciones de la Comisión que los Estados miembros tienen la obligación de determinar de forma jurídicamente vinculante la capacidad y las aptitudes exigidas, conforme al artículo 7, apartado 2, de la Directiva 89/391, a los trabajadores, o, conforme al artículo 7, apartado 4, de la Directiva, a los profesionales ajenos a la empresa a que se haya recurrido (ambos grupos, en lo sucesivo, «responsables de prevención»). Las normas italianas no contienen determinación alguna que satisfaga las exigencias del artículo 7, apartado 8, de la Directiva 89/391.

46. La República Italiana confía al empresario, individualmente, la elaboración, previa aprobación de la Comisión, de los criterios sobre la capacidad y las aptitudes de los responsables de prevención. Sin embargo, la Directiva exige que dichas aptitudes y capacidades se determinen de manera vinculante para aplicarse del mismo modo a todos los responsables de prevención.

47. La obligación de los Estados miembros de definir de forma normativa las aptitudes y capacidades necesarias se desprende de la sistemática de la Directiva 89/391. La norma pertinente del artículo 7, apartado 8, no puede entenderse en el sentido de que constituya solamente una exigencia general de adaptación de los presupuestos mencionados en el artículo 7, apartado 5, guiones primero y segundo. La obligación de adaptar el Derecho interno al artículo 7, apartado 5, de la Directiva 89/391 se desprende ya del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 89/391. El artículo 7, apartado 8, de la Directiva 89/391 sólo puede ser entendido, por tanto, en el sentido de que los Estados miembros tienen la obligación de definir legalmente determinadas capacidades y aptitudes.

48. La Comisión se opone a esta interpretación del Gobierno italiano, según la cual la ejecución de la Directiva se cumple en el presente caso mediante una delegación legal al empresario, permitida por el Derecho comunitario en opinión del Gobierno italiano. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el artículo 137 CE es posible, en determinadas circunstancias, dejar a cargo de los interlocutores sociales la ejecución de las Directivas. Sin embargo, en el presente asunto no se dan dichas circunstancias y, además, se trata de un acto unilateral del empresario y no de los interlocutores sociales según la mencionada disposición del Tratado.

49. El Gobierno italiano alega, por su parte, que la forma y el contenido de la ejecución de las Directivas forman parte de la competencia de los Estados miembros.

La República Italiana ha decidido cumplir con el artículo 7, apartado 5, de la Directiva 89/391 de tal forma que la elaboración y cumplimiento de los criterios sobre las aptitudes y capacidades de los responsables de prevención queda confiada al empresario individual. Ha renunciado conscientemente a una definición legal general ya que la apreciación de las aptitudes y capacidades necesarias es distinta según las necesidades de protección de los trabajadores en las distintas empresas y establecimientos y, por tanto, el empresario respectivo es quien debe tomar la decisión de manera conveniente en cada caso.

50. Por lo demás, en su opinión, deben apreciarse las normas controvertidas del decreto legislativo en relación con el artículo 8, apartados 9 y 11, del decreto legislativo. Así pues, el artículo 8, apartado 9, del decreto legislativo prevé que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá establecer mediante decreto las condiciones de acreditación de los responsables de prevención. El artículo 8, apartado 10, del decreto legislativo determina que el empresario debe comunicar a la Inspección de trabajo y a las autoridades sanitarias locales competentes, los nombres de los responsables de prevención, con la información sobre las funciones que se les hayan asignado respectivamente y el currículum profesional individual. Dicha obligación permite un control estatal de la capacidad y aptitudes, como se exigen en la Directiva 89/591.

Apreciación

51. Debe observarse de entrada que las alegaciones de la Comisión en relación con la interpretación de la obligación contenida en el artículo 7, apartados 5 y 8 de la Directiva 89/391 es convincente. La Comisión se refiere precisamente al apartado 5 y al apartado 8 del artículo citado porque el apartado 5 obliga en general a los Estados miembros a preocuparse de que los responsables de prevención tengan la capacidad y las aptitudes necesarias, mientras que la capacidad y aptitudes particulares se precisan en el apartado 8. Como se desprende además de las observaciones de la Comisión respecto del artículo 7, apartado 8, de la Directiva 89/391, la crítica que realiza se refiere claramente a la primera frase de dicha disposición.

52. Ya por razones de sistemática no puede entenderse el artículo 7, apartado 8, primera frase, de la Directiva 89/391 en el sentido de que se limita a establecer la obligación de adaptación del Derecho interno —ya prevista en la general del artículo 18, apartado 1— a las exigencias establecidas en el artículo 7, apartado 5, puesto que el artículo 7, apartado 8, de la Directiva 89/391 precisa de forma diferenciada la adaptación a los distintos elementos constitutivos del artículo 7, apartado 5. Según el artículo 7, apartado 5, de la Directiva 89/391 se deben garantizar tres requisitos en relación con las funciones de los responsables de prevención: la capacidad y aptitudes necesarias, los medios necesarios y la suficiencia de la dotación de personal. Según el artículo 7, apartado 8, los Estados miembros, por lo que se refiere a la «capacidad y aptitudes» de los responsables de prevención, *tendrán la obligación* de definir cuáles son necesarias (primera frase). Respecto de la «dotación de personal», los Estados miembros *podrán* definir qué se considera suficiente (segunda frase) y, respecto de los medios necesarios, las disposiciones de la Directiva no contienen informaciones más detalladas.

53. Esta distinción revela claramente que el legislador comunitario perseguía, en cualquier caso con respecto a la capacidad y aptitudes de los responsables de prevención, que la norma nacional fuese general y jurídicamente vinculante. La disposición italiana que confía al empresario la apreciación de la capacidad y aptitudes necesarias sin regular al menos un marco jurídico al respecto, es, por tanto, contraria al objetivo comunitario respectivo.

54. En cuanto a la alegación del Gobierno italiano según la cual la adaptación del Derecho interno a una Directiva puede llevarse a cabo también mediante una delegación a los particulares, en este caso al empresario, se debe observar lo siguiente.

55. Según jurisprudencia reiterada, la adaptación del Derecho interno a las Directivas no es correcta cuando «da lugar a una situación de hecho ambigua que mantiene a los sujetos de derecho interesados en una situación de incertidumbre en cuanto a sus posibilidades de recurrir al Derecho comunitario.» [8] Además, el Tribunal de Justicia ha considerado que «[...] puede ser suficiente, en función de su contenido, un contexto jurídico general, siempre que este último garantice efectivamente la plena aplicación de la Directiva de una manera suficientemente clara y precisa para que, si la Directiva tiene como fin crear derechos en favor de los particulares, los beneficiarios estén en condiciones de conocer todos sus derechos y ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales» [9] y que, además, «ello implica que, en todos los casos en los que la inobservancia de las medidas exigidas por las Directivas de que se trata pueda poner en peligro la salud de las personas, éstas puedan invocar normas imperativas para poder hacer valer sus derechos.» [10]

56. También en el presente asunto se trata de un caso de eventual peligro para la salud debido al riesgo de inobservancia de los requisitos de la Directiva. Como lo demuestra el considerando décimo, la Directiva 89/391 tiene por objeto primordial la mejora de la protección frente a los accidentes laborales y a las enfermedades profesionales. El empleo de personal cualificado para realizar las funciones de responsable de prevención tiene, en dicho contexto, una gran relevancia. Personas que careciesen de la suficiente capacidad y aptitudes al respecto podrían suponer un peligro para la seguridad y la salud de los trabajadores protegidos.

57. Además, la ejecución de la Directiva 89/391 debe también garantizar determinados derechos de los trabajadores afectados y de sus representantes. El conoci-

8 — Sentencia de 15 de octubre de 1986, Comisión/Italia (168/85, Rec. p. 2945), apartado 11.

9 — Sentencia de 17 de octubre de 1991, Comisión/Alemania (C-58/89, Rec. p. I-4983), apartado 13.

10 — Véase la sentencia de 17 de octubre de 1991, citada en la nota 9 *supra*, apartado 14.

miento de las normas, cuya especial relevancia [11] ha subrayado el Tribunal de Justicia en la sentencia citada y cuyo objeto es la protección de la salud, les es dificultado, si no prácticamente imposibilitado, cuando la determinación de las aptitudes y la capacidad de los responsables de prevención continúa estando confiada totalmente a la decisión casuística [12] de los particulares, en este caso del empresario, sin que se establezcan unas exigencias jurídicas básicas para su decisión.

58. Ha de señalarse a continuación, por lo que se refiere a la alegación del Gobierno italiano respecto de la participación de las autoridades administrativas en la determinación de dichas aptitudes y capacidades, que el artículo 8, apartado 9, del decreto legislativo constituye, en todo caso, un fundamento que autoriza la adopción de disposiciones administrativas con el objeto de ejecutar el artículo 7, apartado 5 y apartado 8, primera frase, de la Directiva 89/391. Se trata, además, de una disposición facultativa y el Gobierno italiano no ha aportado nada que indique que las autoridades referidas en el mismo hagan uso de dicha posibilidad.

59. Finalmente se debe señalar que el artículo 8, apartado 11, del decreto legislativo prevé un procedimiento administrativo de comunicación a determinadas autoridades de los nombres de los responsables de prevención que, a causa de la información que se facilita sobre la carrera profesional de los responsables de prevención, no parece, en general, inadecuada para permitir una apreciación de la aptitud y capacidades de los responsables de prevención mediante las autoridades administrativas. Sin embargo, falta la determinación de los criterios exigidos por la disposición de la Directiva como requisito de dicha apreciación así como de la base jurídica necesaria para que las autoridades puedan realizar una apreciación a partir de la comunicación.

60. Por tanto, propongo al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartados 5 y 8, de la Directiva 89/391 al no haber definido la capacidad y aptitudes que deben tener las personas responsables de la actividad de protección y prevención de riesgos profesionales para la salud y la seguridad de los trabajadores.

V. Costas

61. 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 sido desestimados los motivos formulados por la República Italiana, procede condenarla en costas.

11 — La relevancia del derecho a unas condiciones de trabajo saludables y seguras resulta también subrayada mediante su incorporación a la Carta de Derechos Fundamentales (artículo 31, apartado 1) de 7 de diciembre de 2000 (DO C 364, p. 1).

12 — La Comisión se refiere en este contexto, con razón, a los estrictos requisitos bajo los cuales es posible delegar en los interlocutores sociales la adaptación a las Directivas. Dado que en el presente asunto el requisito sobre las aptitudes y la capacidad necesarias se confía sólo al empresario individualmente, no se puede tratar de dicho caso de aplicación, de manera que no se ha de considerar con más detalle el argumento anterior.

VI. Conclusión

62. Por todo ello, propongo al Tribunal de Justicia que:

1) Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, apartado 3, letra a), y del artículo 7, apartados 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, en la medida en que:

— no obliga al empresario a evaluar todos los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo;

— no obliga al empresario a recurrir a servicios ajenos para organizar la actividad de protección y prevención de riesgos profesionales en el caso de que las competencias de la empresa sean insuficientes;

— no establece de manera jurídicamente vinculante la capacidad y las aptitudes que han de tener las personas responsables de la actividad de protección y prevención de riesgos profesionales para la salud y la seguridad de los trabajadores.

2) Condene en costas a la República Italiana.