

STJCE. Directiva 89/391/CEE – Ámbito de aplicación – Personal no civil de las Administraciones Públicas – Fuerzas armadas y policía – Inclusión

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 12 de enero de 2006 (*)

«Incumplimiento de Estado – Política social – Protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores – Directiva 89/391/CEE – Ámbito de aplicación – Personal no civil de las Administraciones Públicas – Fuerzas armadas y policía – Inclusión»

En el asunto C 132/04, que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 11 de marzo de 2004,

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

parte demandante, contra Reino de España, representado por el Sr. M. Muñoz Pérez, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo, parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. J. Makarczyk y R. Schintgen (Ponente), la Sra. R. Silva de Lapuerta y el Sr. P. Kūris, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;

Secretario: Sr. R. Grass;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 En su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 10 CE y 249 CE, así como 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), por lo que respecta al personal no civil de las Administraciones Públicas, al no haber adaptado, o haber adaptado sólo parcialmente, su ordenamiento jurídico interno a los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de dicha Directiva.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 La Directiva 89/391, que es la Directiva-marco que establece los principios generales en materia de seguridad y de salud de los trabajadores, se adoptó sobre la base del artículo 118 A del Tratado CE (los artículos 117 a 120 del Tratado CE han sido sustituidos por los artículos 136 CE a 143 CE).

3 El artículo 2 de dicha Directiva define el ámbito de aplicación de ésta como sigue:

«1. La presente Directiva se aplicará a todos los sectores de actividades, públicas o privadas (actividades industriales, agrícolas, comerciales, administrativas, de servicios, educativas, culturales, de ocio, etc.).

2. La presente Directiva no será de aplicación cuando se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil.

En este caso, será preciso velar para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible, habida cuenta los objetivos de la presente Directiva.»

4 El artículo 4 de la misma Directiva establece:

«1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para garantizar que los empresarios, los trabajadores y los representantes de los trabajadores estén sujetos a las disposiciones jurídicas necesarias para la aplicación de la presente Directiva.

2. Los Estados miembros garantizarán, en particular, un control y una vigilancia adecuados.»

5 A tenor del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 89/391:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva, a más tardar el 31 de diciembre de 1992.»

Normativa nacional

6 La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE nº 269, de 10 de noviembre de 1995, p. 32590), adaptó el ordenamiento jurídico español a la Directiva 89/391.

7 El artículo 3, apartados 1 y 2, de dicha Ley dispone:

«1. Esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo. [...]

2. La presente Ley no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de:

– Policía, seguridad y resguardo aduanero.

– Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.

No obstante, esta Ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades.»

8 El Gobierno español invoca, además, determinadas disposiciones normativas que se aplican también en esta materia, entre ellas:

– El Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado.

– El Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de los capítulos III y V de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, al ámbito de los centros y establecimientos militares.

- El Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE nº 181, de 29 de julio de 2000, p. 27295; en su versión modificada en el BOE nº 229, de 23 de septiembre de 2000, p. 32588).
- La Orden del Ministro del Interior, de 6 de junio de 1997, relativa a la responsabilidad de los servicios de sanidad en lo que respecta a la inspección médica de la Guardia Civil y del servicio de Psicología en lo concerniente a los estudios y a la acción psicosocial individual y colectiva.
- La Circular 1/2000, de 16 de abril, relativa a la campaña de salud integral en el cuerpo de la Guardia Civil.
- La Instrucción de la Dirección de la Seguridad del Estado, sobre utilización de armas de fuego por miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, adoptada en abril de 1983.
- La Instrucción de la Dirección de la Seguridad del Estado, sobre formación e instrucciones de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en el uso del arma, adoptada en octubre de 1983.

Procedimiento previo administrativo

9 A raíz de una denuncia recibida y por considerar que las autoridades nacionales competentes no habían cumplido íntegramente las obligaciones que les incumben en virtud de los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de la Directiva 89/391, la Comisión, mediante escrito de 25 de octubre de 2000, requirió al Reino de España para que presentara sus observaciones dentro de un plazo de dos meses.

10 Al no quedar satisfecha con la respuesta de las autoridades españolas de fecha 19 de enero de 2001, la Comisión dirigió, el 23 de enero de 2002, un dictamen motivado a dicho Estado miembro, en el que le instaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse a la referida Directiva, en un plazo de dos meses a partir de la notificación de dicho dictamen.

11 Tras el escrito de contestación de 11 de abril de 2002 del Reino de España y al considerar que éste aún no había adoptado las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

12 La Comisión sostiene que el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 89/391 constituye únicamente una excepción en el ámbito de aplicación de ésta que debe interpretarse, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de manera estricta.

13 De este modo, considera que la mencionada Directiva se aplica a todos los sectores de actividades y que sólo las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas en la función pública pueden justificar la exclusión de éstas de su ámbito de aplicación.

14 Añade que, a este respecto, el legislador comunitario ha utilizado un criterio basado en la naturaleza de las actividades de que se trata y no en categorías enteras de trabajadores. En consecuencia, cabe prever excepciones a las normas de protección recogidas en dicha Directiva no en función del Estatuto de los Trabajadores, sino sólo en función de las misiones específicas realizadas por algunos de ellos.

15 Ahora bien, en su opinión, las disposiciones nacionales invocadas por el Gobierno español no garantizan una adaptación completa del Derecho interno español a la Directiva 89/391.

16 Según la Comisión, la Ley 31/1995 no es aplicable al personal militar y, por tanto, a la Guardia Civil, ni al personal no civil de las Administraciones Públicas en general. Además, ninguna otra normativa específica en materia de protección de la salud y la seguridad en el trabajo resulta aplicable a dicho personal. Así:

– El Real Decreto 1488/1998 sólo se refiere al personal civil al servicio de las Administraciones Públicas, y el Real Decreto 1932/1998 se dirige únicamente al personal civil (personal contratado y funcionarios) que depende de la Administración militar.

– Las Circulares e Instrucciones invocadas por el Gobierno español no tienen carácter vinculante alguno y, por lo tanto, no pueden constituir medidas apropiadas de adaptación del ordenamiento interno a la Directiva 89/391.

– Las demás disposiciones mencionadas por las autoridades españolas se refieren más a la organización de la estructura administrativa de los servicios que al contenido de las normas en materia de protección de la salud y la seguridad en el trabajo.

17 Además, añade que aún no se ha adoptado el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la aplicación al Cuerpo de la Guardia Civil de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, invocado por el Gobierno español. En cualquier caso, en la medida en que dicho Proyecto no abarca la totalidad del personal no civil de la Administración Pública española, no basta para suplir el carácter incompleto de la adaptación del ordenamiento jurídico español a la Directiva 89/391.

18 El Gobierno español rebate la alegación de la Comisión.

19 En primer lugar, según dicho Gobierno, las particularidades inherentes a las fuerzas armadas y a la policía impiden la aplicación de la Directiva 89/391 a tales categorías de personal. En su opinión, las peculiaridades de la Guardia Civil, como órgano armado de naturaleza militar, impiden asimilar el régimen jurídico que le resulta aplicable al del resto de trabajadores al servicio de la Administración Pública.

20 En segundo lugar, a la espera de la adopción de una regulación específica, el personal de la Guardia Civil está ya protegido por todo un conjunto de disposiciones administrativas.

21 Por último, se encuentra en fase de tramitación, pendiente únicamente de que se evacue el dictamen preceptivo del Consejo de Estado, un Proyecto de Real Decreto «por el que se regula la aplicación al Cuerpo de la Guardia Civil de la normativa sobre prevención de riesgos laborales».

Apreciación del Tribunal de Justicia

22 Con carácter preliminar, es preciso recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, tanto del objeto de la Directiva 89/391, que consiste en promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, como del tenor literal de su artículo 2, apartado 1, se deduce que el ámbito de aplicación de esta Directiva debe entenderse de manera amplia. De ello dedujo el Tribunal de Justicia que las excepciones a dicho ámbito, previstas en el apartado 2, párrafo primero, del referido artículo, deben interpretarse restrictivamente (véanse, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2000, Simap, C 303/98, Rec. p. I 7963, apartados 34 y 35; el auto de 3 de julio de 2001, CIG, C 241/99, Rec. p. I 5139, apartado 29; la sentencia de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros, asuntos acumulados C 397/01 a C 403/01, Rec. p. I 8835, apartado 52, y el auto de 14 de julio de 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C 52/04, aún no publicado en la Recopilación, apartado 42).

23 Por consiguiente, esta excepción al ámbito de aplicación de la Directiva 89/391, definido de manera amplia, debe recibir una interpretación que limite su alcance a lo que resulte estrictamente necesario para salvaguardar los intereses que según dicha Directiva pueden proteger los Estados miembros (sentencia Pfeiffer y otros, antes citada, apartado 54, y auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, antes citado, apartado 44).

24 Asimismo, procede recordar que el criterio utilizado por el legislador comunitario para determinar el ámbito de aplicación de la Directiva 89/391 no está fundado en la pertenencia de los trabajadores a los distintos sectores de actividades contemplados en el artículo 2, apartado 2, párrafo primero, de dicha Directiva, considerados globalmente, como las fuerzas armadas, la policía y el servicio de protección civil, sino exclusivamente en la naturaleza específica de ciertos cometidos especiales desempeñados por los trabajadores dentro de dichos sectores, que justifica una excepción a las normas dictadas por la citada Directiva, en razón de la absoluta necesidad de garantizar una protección eficaz de la colectividad (auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, antes citado, apartado 51).

25 Por lo tanto, cabe aplicar la Directiva 89/391, dado que dichos cometidos se realizan en condiciones habituales, conforme a la misión encomendada al servicio de que se trata, y ello aun cuando las intervenciones derivadas de dichas actividades sean, por su propia naturaleza, imprevisibles y puedan exponer a los trabajadores que las realicen a algunos riesgos para su seguridad y/o su salud (auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, antes citado, apartado 52).

26 En cambio, la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva únicamente puede aplicarse en el supuesto de acontecimientos excepcionales en los cuales el correcto desarrollo de las medidas destinadas a garantizar la protección de la población en situaciones de grave riesgo colectivo exige que el personal que tenga que hacer frente a un suceso de este tipo conceda una prioridad absoluta a la finalidad perseguida por tales medidas con el fin de que ésta pueda alcanzarse (auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, antes citado, apartado 53).

27 En caso de que acontecimientos excepcionales requieran la adopción de medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud así como de la seguridad colectiva y cuyo correcto cumplimiento se vería comprometido si debieran observarse todas las normas contenidas en la Directiva 89/391, la necesidad de no poner en peligro las imperiosas exigencias de preservación de la seguridad y de la integridad de la colectividad, habida cuenta de las características que revisten algunas actividades específicas, debe prevalecer transitoriamente sobre el objetivo de la citada Directiva, que es garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores (véase, en este sentido, el auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, antes citado, apartados 54 y 55).

28 No obstante, incluso en una situación excepcional de esta índole, el artículo 2, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 89/391 exige a las autoridades competentes que velen para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas «en la medida de lo posible» (auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, antes citado, apartado 56).

29 Es preciso examinar la fundamentación del recurso de la Comisión a la luz de estos principios.

30 En primer lugar, procede señalar, como sostiene la Comisión sin ser contradicha al respecto por el Gobierno español, que el artículo 3, apartado 1, de la Ley 31/1995 se refiere únicamente al personal civil de las Administraciones Públicas.

31 En segundo lugar, es preciso destacar que, como reconoció expresamente el Gobierno español, el artículo 3, apartado 2, de dicha Ley excluye del ámbito de aplicación de ésta las actividades de policía, seguridad y resguardo aduanero, y no sólo determinados cometidos en estos sectores de actividades que, habida cuenta de su naturaleza específica, pueden justificar tal excepción.

32 Por último, la Comisión subrayó acertadamente que los Reales Decretos 1488/1998 y 1932/1998, invocados por el Gobierno español en su defensa, se aplican respectivamente al personal civil al servicio de las Administraciones Públicas y al personal civil que depende de la Administración militar, con exclusión del personal no civil de las Administraciones Públicas.

33 Además, por lo que respecta a la alegación de la Comisión basada en la existencia de un vacío jurídico debido a la falta de normativa específica aplicable al personal no civil, es preciso examinar si esta categoría de personal está comprendida en las demás disposiciones invocadas por el Gobierno español.

34 Resulta obligado observar que no es éste el caso.

35 En efecto, por lo que se refiere a las Circulares e Instrucciones invocadas por dicho Gobierno, es preciso recordar que las disposiciones de una directiva deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica. Por ello, las meras prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario, al mantener, para los sujetos de derecho afectados, un estado de incertidumbre en cuanto a la extensión de sus derechos y obligaciones en los ámbitos regulados por dicho ordenamiento jurídico (en este sentido, véanse, en especial, las sentencias de 24 de marzo de 1994, Comisión/Bélgica, C 80/92, Rec. p. I 1019, apartado 20; de 26 de octubre de 1995, Comisión/Luxemburgo, C 151/94, Rec. p. I 3685, apartado 18, y de 27 de febrero de 2003, Comisión/Bélgica, C 415/01, Rec. p. I 2081, apartado 21, y de 20 de noviembre de 2003, Comisión/Francia, C 296/01, Rec. p. I 13909, apartado 54).

36 Además, como señaló acertadamente la Comisión, las demás disposiciones invocadas por las autoridades españolas sólo se refieren a la organización de la estructura administrativa de los servicios y no al contenido de las normas en materia de protección de la salud y la seguridad en el trabajo y, por tanto, no constituyen medidas apropiadas de adaptación del ordenamiento interno a la Directiva 89/391.

37 Por lo que respecta al Proyecto de Real Decreto por el que se regula la aplicación al Cuerpo de la Guardia Civil de la normativa sobre prevención de riesgos laborales invocado por el Gobierno español, baste señalar que, conforme a reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado. Ahora bien, ha quedado acreditado que en tal fecha aún no se había adoptado el referido Proyecto y cambios eventuales ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 13 de marzo de 2003, Comisión/España, C 333/01, Rec. p. I 2623, apartado 8, y de 28 de abril de 2005, Comisión/España, C 157/04, no publicada en la Recopilación, apartado 19).

38 Por lo tanto, el recurso de la Comisión debe considerarse fundado en lo referente a la Directiva 89/391.

39 En consecuencia, ya no procede pronunciarse por separado sobre la infracción de los artículos 10 CE y 249 CE, alegada asimismo por la Comisión.

40 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/391, por lo que respecta al personal no civil de las Administraciones Públicas, al no haber adaptado íntegramente su ordenamiento jurídico interno a los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de dicha Directiva.

Costas

41 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 al Reino de España y al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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, por lo que respecta al personal no civil de las Administraciones Públicas, al no haber adaptado íntegramente su ordenamiento jurídico interno a los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de dicha Directiva.

2) Condenar en costas al Reino de España

RESUM de la SENTÈNCIA del TRIBUNAL de JUSTÍCIA de les COMUNITATS EUROPEES.

Precisament, una de les principals innovacions de la LPRL consisteix en la seva projecció sobre el «àmbit administratiu o estatutari del personal civil al servei de les administracions públiques» (art. 3.1), la qual cosa deriva inevitablement de l'article 2.1 de la Directiva, on es disposa la seva aplicació a «tots els sectors d'activitats, públiques o privades». No obstant això, aquesta projecció sobre el sector públic no és completa, ja que la Llei no és d'aplicació «en les activitats les particularitats ho impedeixin en l'àmbit de les funcions públiques de policia, seguretat i resguard duaner», entre altres (art. 3.2), rebaixant per

aquests col·lectius el caràcter del seu contingut de «obligatori» a merament «inspirador» de la seva normativa específica. Aquesta exclusió que la Llei projecta sobre el personal «no civil» de les Administracions Públiques pretén buscar cobertura en l'article 2.2 de la Directiva («Aquesta Directiva no és aplicable quan s'hi oposin de manera concloent les particularitats inherents a determinades activitats específiques de la funció pública, per exemple, en les forces armades o la policia, o determinades activitats específiques en els serveis de protecció civil»). No obstant això, res més lluny de la realitat, ja que el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (TJCE), d'acord amb reiterada jurisprudència, afirma que «l'àmbit d'aplicació d'aquesta Directiva s'ha d'entendre de manera àmplia», de manera que «les excepcions a aquest àmbit (...) s'han d'interpretar restrictivament».

És més, **la recent Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (Secció 2a), de 12 de gener de 2006 (assumpte C-132/04), condemna al Regne d'Espanya per incomplir les obligacions que deriven de la Directiva 89 / 391/CEE**, en no haver adaptat el seu ordenament jurídic intern als articles 2, apartats 1 i 2, i 4 de la Directiva, ja que «l'excepció que preveu l'article 2, apartat 2, de la Directiva únicament pot aplicar-se en el cas esdeveniments excepcionals en els quals el correcte desenvolupament de les mesures destinades a garantir la protecció de la població en situacions de greu risc col·lectiu exigeix que el personal que hagi de fer front a un succés d'aquest tipus concedeixi una prioritat absoluta a la finalitat perseguida per

aquestes mesures amb la finalitat que aquesta pugui aconseguir» (apartat 26).

Aquesta Sentència reitera que el criteri emprat per determinar l'àmbit d'aplicació de la Directiva no està fundat en la pertinença dels treballadors als diferents sectors previstos en el seu article 2, sinó «exclusivament a la naturalesa específica de certs cometes especials ocupats pels treballadors dins d'aquests sectors, que justifica una excepció a les normes dictades per aquesta Directiva, en raó de l'absoluta necessitat de garantir una protecció eficaç de la col·lectivitat » (apartat 24).

Per tant, mentre no es vegi compromès el compliment de mesures indispensables per a la protecció de la vida, de la salut i de la seguretat col·lectiva, ha de prevaler l'observança de la Directiva per garantir la seguretat i la salut dels treballadors dels cossos de policia. Així, en aquesta situació excepcional, les autoritats competents han de vetllar perquè la seguretat i la salut dels treballadors quedin assegurades «en la mesura del possible» (apartat 28).