

20070827

UNA VISIÓN JURÍDICA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS SOBRE LA OBLIGACIÓN DEL EMPRESARIO DE GARANTIZAR LA SEGURIDAD Y LA SALUD DE LOS TRABAJADORES

Los países que constituyen la **Unión Europea** siguen siendo naciones soberanas independientes, pero comparten su soberanía para ser más fuertes y tener una influencia mundial que ninguno de ellos podría ejercer individualmente.

Compartir la soberanía significa, en la práctica, que los Estados miembros delegan algunos de sus poderes decisorios en las instituciones comunes creadas por ellos para poder tomar democráticamente y a nivel europeo decisiones sobre asuntos específicos de interés conjunto,

El proceso decisorio de la Unión Europea se toma en tres **instituciones** principales: el **Parlamento Europeo**, que representa a los ciudadanos de la Unión Europea y es elegido directamente por ellos; el **Consejo**, que representa a los Estados Miembros; y la **Comisión**, que defiende los intereses de la Unión en su conjunto.

Estos tres organismos elaboran la política y las leyes que se aplican en la Unión Europea. La Comisión propone las normas, pero son el Parlamento y el Consejo los que las adoptan. Estas **normas (derecho comunitario)** tienen la forma de Reglamento, Directiva, Decisión, Recomendación o Dictamen.

Los **Reglamentos** son disposiciones equiparables a las leyes y son de aplicación directa por los Estados Miembros de la Unión y por sus tribunales, sin necesidad de su desarrollo por normas estatales.

Las **Directivas** establecen una obligación de resultado para los Estados Miembros, pero les deja la libertad de tomar las medidas que consideren más oportunas para conseguir el objetivo propuesto dentro de un plazo preestablecido.

Las **Decisiones** son obligatorias en todos sus elementos y para todos sus destinatarios. Pero, a diferencia de las Directivas que son de aplicación general, las Decisiones son solo obligatorias para sus concretos destinatarios.

Y las **Recomendaciones y los Dictámenes** no tienen fuerza jurídica obligatoria, solo expresan la opinión o el punto de vista de la Institución que los dicta.

La mayoría de **normas relativas a prevención de riesgos laborales** tiene la forma jurídica de una Directiva, y por tanto cada uno de los Estados Miembros de la Unión Europea tiene que transponer su contenido en una norma estatal.

La Unión dispone de otras Instituciones, pero la que aquí interesa destacar es el **Tribunal de Justicia** que es el organismo que vela por el cumplimiento de la legislación europea.

Pues bien a continuación se expone una Sentencia de este Tribunal de Justicia delante de una demanda formulada por la Comisión, al entender ésta que la transposición que hizo, de una Directiva, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a su legislación interna, no se ajustaba a lo establecido en dicha Directiva.

La importancia de esta Sentencia, no está en el hecho de que la Unión vigila el cumplimiento de sus normas, sino en el fondo de la Sentencia, que se concreta en el **deber de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo** tal y como establece la Directiva Marco (Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo) y ha recogido nuestra Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en su artículo 16.2.

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte entiende que este deber de seguridad no es absoluto y en su transposición queda matizado “**en la medida en que sea razonablemente viable**”. Y este es el núcleo de la discusión que el Tribunal zanja a favor del Reino Unido. Veamos pues a continuación esta Sentencia

Sentencia 2007/141, de 14 de junio de 2007, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Tercera)

1. Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva 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 limitar la obligación de los empresarios de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo a una obligación de hacerlo sólo «en la medida en que sea razonablemente viable».

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2. El décimo considerando de la Directiva 89/391 establece:
« ... se deben tomar o mejorar, sin más tardar, medidas preventivas para preservar la seguridad y la salud de los trabajadores, de manera que se garantice un mejor nivel de protección».

3. Según el decimotercer considerando de esta Directiva:

« ... la mejora de la seguridad, de la higiene y de la salud de los trabajadores en el trabajo representa un objetivo que no podrá subordinarse a consideraciones de carácter puramente económico».

4. La citada Directiva contiene en la sección I, titulada «Disposiciones generales», un artículo 1, que dispone:

«1. El objeto de la presente Directiva es la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.

2. A tal efecto, la presente Directiva incluye principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales y la protección de la seguridad y de la salud, la eliminación de los factores de riesgo y accidente, la información, la consulta, la participación equilibrada de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales, la formación de los trabajadores y de sus representantes, así como las líneas generales para la aplicación de dichos principios.

3. La presente Directiva no afecta a las disposiciones nacionales y comunitarias, existentes o futuras, que sean más favorables para la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo».

5. El artículo 4 de la Directiva 89/391 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».

6. Esta Directiva contiene en la sección II, con el título «**Obligaciones de los empresarios**», un artículo 5, cuyo tenor es el siguiente:

«Disposición general

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

2. Si un empresario solicitare, en virtud del apartado 3 del artículo 7, las competencias (de personas o servicios) externas a la empresa y/o establecimiento, ello no le eximirá de sus responsabilidades en dicho ámbito.

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

4. La presente Directiva no obstaculizará la facultad de los Estados miembros para establecer la exclusión o la disminución de la responsabilidad de los empresarios por hechos derivados de circunstancias que les sean ajenas, anormales e imprevisibles o de acontecimientos excepcionales, cuyas

consecuencias no hubieren podido ser evitadas a pesar de toda la diligencia desplegada.

No se exigirá a los Estados miembros el ejercicio de la facultad mencionada en el párrafo primero».

7. El artículo 6 de la referida Directiva, que precisa las obligaciones generales de los empresarios, está redactado en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

a) evaluar los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, incluso en lo que se refiere a la elección de los equipos de trabajo, de las sustancias o preparados químicos y en el acondicionamiento de los lugares de trabajo. Tras dicha evaluación, y en tanto sea necesario, las actividades de prevención así como los métodos de trabajo y de producción aplicados por el empresario deberán:

- garantizar un mayor nivel de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores;

- integrarse en el conjunto de actividades de la empresa y/o del establecimiento y en todos los niveles jerárquicos; (...)).».

8. El artículo 16, apartados 1 y 3, de la Directiva 89/391 se refiere a la adopción de directivas específicas relativas a determinados ámbitos y precisa que «las disposiciones de [esta] 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».

9. El artículo 18, apartado 1, de la Directiva 89/391 exige que los Estados miembros pongan en vigor las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en ella, a más tardar el 31 de diciembre de 1992.

Normativa nacional

10. El artículo 2, apartado 1, de la Ley de 1974, relativa a la salud y la seguridad en el trabajo (Health and Safety at Work etc. Act 1974; en lo sucesivo, «HSW Act») dispone:

«El empresario garantizará la salud, la seguridad y el bienestar de todos sus trabajadores en el trabajo, en la medida en que sea razonablemente viable».

11. Las infracciones de las obligaciones impuestas al empresario en el artículo 2 de la HSW Act son sancionadas penalmente con arreglo al artículo 33, apartado 1, letra a), de esta Ley.

Procedimiento administrativo previo

12. Mediante escrito de requerimiento de 29 de septiembre de 1997, la Comisión formuló contra el Reino Unido una serie de imputaciones relativas a la adaptación del Derecho nacional a la Directiva 89/391. **Entre estas imputaciones figuraba la incorrecta adaptación del Derecho interno al artículo 5 de esta Directiva, al haber incluido en la normativa nacional la cláusula «en la medida en que sea razonablemente viable» (en lo sucesivo, «cláusula controvertida»), que, según la Comisión, limita el alcance de la obligación impuesta al empresario, en contra de lo dispuesto en el apartado 1 de dicho artículo.**

13. En la respuesta que dirigió a la Comisión mediante escritos de 30 de diciembre de 1997 y 23 de octubre de 2001, el Reino Unido sostuvo que la cláusula controvertida reflejaba lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva 89/391 y que era completamente conforme con el Derecho comunitario. En apoyo de sus alegaciones, hizo llegar a la Comisión una serie de decisiones de algunos órganos jurisdiccionales nacionales en las que se había aplicado dicha cláusula.

14. Al no estimar convincentes las alegaciones formuladas por el Reino Unido, la Comisión adoptó, el 23 de julio de 2003, un dictamen motivado en el que, por una parte, reiteraba su imputación basada en la infracción del artículo 5 de la Directiva 89/391 y, por otra, instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a este dictamen en el plazo de dos meses a contar desde su notificación. A petición del Reino Unido, este plazo fue prorrogado por dos meses adicionales.

15. Dado que el referido Estado miembro mantuvo en su respuesta a dicho dictamen motivado su postura de que, en esencia, las críticas de la Comisión a la cláusula controvertida eran infundadas, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

16. La Comisión considera que la adaptación por el Reino Unido de su Derecho interno a la Directiva 89/391 no conduce al resultado que se espera de la aplicación del artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva, aunque esta disposición fuera interpretada en relación con la excepción establecida en el apartado 4 del mismo artículo 5.

17. Dicha institución entiende que el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391, si bien no obliga al empresario a garantizar un entorno laboral totalmente seguro, implica que el empresario sigue siendo responsable de las consecuencias de cualquier acontecimiento perjudicial para la salud y la seguridad de los trabajadores que se produzca en su empresa.

18. Según la Comisión, la única excepción posible a tal responsabilidad la constituyen los casos expresamente previstos en el artículo 5, apartado 4, de dicha Directiva. A su juicio, esta disposición, que constituye una excepción al principio general de responsabilidad del empresario, debe ser interpretada de forma restrictiva.

19. La Comisión alega que esta interpretación del referido artículo 5 viene confirmada por los trabajos preparatorios de la Directiva 89/391 y por la circunstancia de que, mientras que las primeras directivas en materia de seguridad y salud de los trabajadores, anteriores a la introducción en el Tratado CE del artículo 118 A, actualmente artículo 138 CE (los artículos 117 a 120 del Tratado CE han sido sustituidos por los artículos 136 CE a 143 CE), contenían la cláusula «en la medida en que sea razonablemente viable» en la definición de las obligaciones impuestas al empresario, las directivas subsiguientes, entre las que se encuentra la Directiva 89/391, adoptadas sobre la base de dicho artículo, han abandonado definitivamente tal cláusula.

20. La Comisión señala que de la HSW Act y, en particular, de su artículo 2, apartado 1, en relación con sus artículos 33 y 47, se desprende que el empresario no responde de los riesgos que se manifiesten ni de las consecuencias de los acontecimientos que se produzcan en su empresa

cuando pueda demostrar que ha adoptado todas las medidas razonablemente viables con el fin de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores.

21. La Comisión sostiene que, al limitar así las obligaciones del empresario, el Reino Unido permite que éste eluda su responsabilidad si logra acreditar que la adopción de medidas para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores habría sido totalmente desproporcionada, en términos de costes, tiempo o de cualesquiera otras dificultades, con respecto al riesgo asumido.

22. De lo anterior, la Comisión deduce que la normativa del Reino Unido no es conforme con el artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva 89/391.

23. La Comisión subraya que la evaluación que debe realizarse tomando como base la cláusula controvertida implica tener en cuenta el coste de las medidas de prevención, lo que choca radicalmente con lo dispuesto en el decimotercer considerando de la citada Directiva.

24. En respuesta a la alegación formulada con carácter subsidiario por el Reino Unido de que la cláusula controvertida es en cualquier caso compatible con lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391, en relación con el apartado 4 de este artículo, la Comisión observa que dicho apartado 4 no introduce una excepción al principio de responsabilidad del empresario basada en «criterios razonables», sino que se limita a regular los supuestos en que el empresario puede, excepcionalmente, ser eximido de responsabilidad, supuestos éstos que pueden ser fácilmente reconducidos a la fuerza mayor.

25. El Reino Unido no reconoce el incumplimiento imputado y sostiene que adaptó correctamente su Derecho nacional al artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391.

26. Dicho Estado miembro alega que el artículo 5, apartado 1, de esta Directiva identifica al empresario como la persona a quien incumbe en primer lugar la obligación de salvaguardar la seguridad y la salud de los trabajadores en el lugar de trabajo. Sin embargo, afirma que la cuestión de la responsabilidad del empresario se ha confiado a los Estados miembros en virtud de la obligación de éstos de adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación y eficacia del Derecho comunitario, obligación que se manifiesta específicamente en el artículo 4 de la referida Directiva.

27. En lo que respecta al alcance de la obligación impuesta al empresario por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391, el Reino Unido sostiene que si bien esta obligación está formulada en términos absolutos, no impone al empresario una obligación de resultado, consistente en garantizar un entorno laboral exento de todo riesgo, sino una obligación general de poner a disposición de los trabajadores lugares de trabajo seguros, concepto cuyo contenido preciso puede deducirse de

los artículos 6 a 12 de esta misma Directiva y del principio de proporcionalidad.

28. Según el Reino Unido, esta interpretación es coherente tanto con las disposiciones de la Directiva 89/391 destinadas a concretar la obligación establecida en su artículo 5, apartado 1, en particular, el artículo 6, apartado 2, de esta Directiva, como con diversas disposiciones de las directivas específicas que, al precisar las medidas de prevención que deben adoptarse en determinados sectores concretos de la producción, hacen referencia a consideraciones relacionadas con el carácter viable o la adecuación de estas medidas. El Reino Unido añade que, además, tal interpretación es conforme con el principio general de proporcionalidad y con el artículo 118 A del Tratado, en virtud del cual las directivas adoptadas al amparo del mismo están dirigidas a introducir únicamente «disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente».

29. En lo que se refiere a la responsabilidad del empresario, el Reino Unido observa que ningún elemento de la Directiva 89/391 ni, en particular, de su artículo 5, apartado 1, apunta a que el empresario deba estar sujeto a un régimen de responsabilidad objetiva. En primer lugar, entiende que esta disposición sólo establece la obligación de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores y no, además, la de indemnizar los daños derivados de accidentes de trabajo. En segundo lugar, el Reino Unido alega que la Directiva 89/391 permite a los Estados miembros decidir libremente qué forma de responsabilidad, civil o penal, procede imponer al empresario. En tercer lugar, sostiene que la cuestión de quién (el propio empresario, todos los empresarios como categoría o bien la comunidad) debe soportar los costes derivados de los accidentes laborales se ha confiado igualmente a los Estados miembros.

30. El Reino Unido considera que su régimen de responsabilidad, que impone una responsabilidad penal «automática» a todos los empresarios, salvo en caso de que se trate de la excepción basada en lo que es «razonablemente viable», interpretada de forma estricta, permite dar un efecto útil al artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391.

31. Según este Estado miembro, un empresario sólo puede sustraerse de esta forma de responsabilidad si demuestra que ha hecho todo lo que fuera razonablemente viable para evitar que se produjeran riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores. A tal efecto, el empresario tiene que demostrar que existía una desproporción manifiesta entre, por una parte, el riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores y, por otra, el sacrificio en términos de costes, tiempo u otras dificultades que la adopción de las medidas necesarias para evitar dicho riesgo hubiera entrañado y que este último era insignificante con respecto a tal sacrificio.

32. El Reino Unido añade que la aplicación por los órganos jurisdiccionales nacionales de la cláusula controvertida implica una evaluación puramente

objetiva de las situaciones, en la que no se toma en consideración la capacidad económica del empresario.

33. El Reino Unido considera igualmente que la HSW Act permite garantizar un sistema de prevención eficaz, puesto que una sanción penal tiene mayor efecto disuasorio que una responsabilidad civil que implica una indemnización por daños y perjuicios, contra la cual los empresarios tienen la posibilidad de contratar un seguro. Señala que, además, esta eficacia viene demostrada por las estadísticas, de las que se desprende que el Reino Unido es desde hace tiempo uno de los Estados miembros con menor número de accidentes laborales.

34. Por otra parte, este Estado miembro precisa que ha instaurado una indemnización para las víctimas de accidentes de trabajo sobre la base de un sistema de seguridad social. Señala que el empresario es también responsable de los daños derivados del incumplimiento de su deber de diligencia frente a los trabajadores que establece la common law.

35. Con carácter subsidiario, el Reino Unido alega que el ámbito de aplicación de la cláusula controvertida, tal como es aplicada por los órganos jurisdiccionales británicos, coincide con el del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 89/391.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Sobre el objeto del recurso

36. Con carácter preliminar, procede señalar que se desprende de la fase escrita y de la fase oral del procedimiento que, si bien la Comisión critica la cláusula controvertida sobre todo porque abre la vía a que la responsabilidad del empresario en caso de accidentes quede limitada, parece que esta institución fundamenta su imputación también en la capacidad de la cláusula de incidir en el alcance de la obligación general de seguridad que incumbe al empresario.

Sobre el alcance de la responsabilidad del empresario por las consecuencias de cualquier acontecimiento perjudicial para la salud y la seguridad de los trabajadores

37. La Comisión se basa en una lectura del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391 desde la perspectiva, sobre todo, de la responsabilidad del empresario por los daños causados a la salud y seguridad de los trabajadores. A su juicio, esta responsabilidad abarca las consecuencias de todo acontecimiento perjudicial para la salud y la seguridad de los trabajadores, con independencia de la posibilidad de imputar dicho acontecimiento y tales consecuencias a cualquier negligencia del empresario en la adopción de las medidas preventivas.

38. Por consiguiente, la Comisión recurre a una interpretación de las disposiciones de la Directiva 89/391 y, en particular, de su artículo 5, apartado

1, de la que resulta que sobre el empresario recae una responsabilidad objetiva, sea civil o penal.

39. En consecuencia, procede examinar, en primer lugar, si el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391 exige, como alega la Comisión, que los Estados miembros impongan a los empresarios una responsabilidad objetiva por todos los accidentes ocurridos en el lugar de trabajo.

40. A este respecto, procede señalar que, a tenor del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391, «el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo».

41. Esta disposición obliga al empresario a garantizar a los trabajadores un entorno laboral seguro, cuyo contenido es precisado en los artículos 6 a 12 de la Directiva 89/391 y en diversas directivas específicas que establecen las medidas preventivas que deben adoptarse en determinados sectores concretos de la producción.

42. En cambio, no cabe afirmar, sólo en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391, que sobre el empresario deba recaer una responsabilidad objetiva. En efecto, esta disposición se limita a establecer la obligación general de seguridad que recae sobre el empresario, sin pronunciarse sobre la forma concreta de responsabilidad que le incumbe.

43. La Comisión sostiene que la interpretación del artículo 5 de la Directiva 89/391 que sugiere se ve respaldada por los trabajos preparatorios de dicha Directiva. A su juicio, cabe admitir que el empresario tiene una responsabilidad objetiva por el hecho de que la solicitud de las delegaciones del Reino Unido y de Irlanda para que se introdujera la cláusula controvertida en la definición de las responsabilidades del empresario había sido desestimada expresamente en las reuniones organizadas en el seno del grupo de trabajo instituido por el Consejo de la Unión Europea.

44. Sin embargo, no cabe acoger esta argumentación. De los trabajos preparatorios de la Directiva 89/391 y, en particular, de la declaración conjunta del Consejo y de la Comisión que se hizo constar en el acta de la reunión del Consejo de 12 de junio de 1989 se desprende, efectivamente, que se había propuesto la introducción de tal cláusula para resolver los problemas que la formulación en términos absolutos de la obligación de seguridad del empresario habría planteado en los sistemas de common law, habida cuenta de que los órganos jurisdiccionales afectados están obligados a interpretar literalmente el Derecho escrito.

45. En este contexto, la negativa a introducir en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391 una cláusula comparable a la cláusula controvertida no basta para justificar una interpretación de esta disposición que imponga al empresario una responsabilidad objetiva en caso de accidente.

46. Tal interpretación tampoco puede deducirse de la estructura interna del artículo 5 de esta Directiva.

47. Los apartados 2 y 3 del referido artículo 5 disponen que el empresario no será eximido de sus responsabilidades en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo cuando recurra a competencias externas y que tampoco lo será por razón de las obligaciones de los trabajadores en este ámbito. En este sentido, tales disposiciones están destinadas a precisar la naturaleza y el alcance de la obligación establecida en el apartado 1 del mismo artículo y de ellas no cabe deducir que exista una forma determinada de responsabilidad en caso de accidentes a efectos del referido apartado 1.

48. El artículo 5, apartado 4, párrafo primero, de la Directiva 89/391 dispone que los Estados miembros podrán limitar la responsabilidad de los empresarios «por hechos derivados de circunstancias que les sean ajenas, anormales e imprevisibles o de acontecimientos excepcionales, cuyas consecuencias no hubieren podido ser evitadas a pesar de toda la diligencia desplegada».

49. Como ha señalado el Abogado General en el punto 82 de sus conclusiones, de la redacción de este párrafo resulta que pretende aclarar el alcance de algunas disposiciones de la Directiva 89/391, precisando el margen de actuación de los Estados miembros en la adaptación del Derecho interno a las mismas. En cambio, no cabe deducir de esta disposición, sobre la base de una interpretación *sensu contrario*, que el legislador comunitario haya tenido la intención de imponer a los Estados miembros la obligación de establecer un régimen de responsabilidad objetiva del empresario.

50. Por último, procede señalar que la Comisión no ha demostrado por qué el objetivo de la Directiva 89/391, que consiste en «la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo», no puede ser conseguido con otros medios que no sean el establecimiento de un régimen de responsabilidad objetiva del empresario.

51. De lo anterior resulta que la Comisión no ha demostrado suficientemente con arreglo a Derecho que la cláusula controvertida, al excluir una forma de responsabilidad objetiva, limite la responsabilidad de los empresarios, en contra de lo dispuesto en el artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva 89/391.

Sobre el alcance de la obligación que incumbe a los empresarios de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores

52. En segundo lugar, procede analizar la imputación de la Comisión en la medida en que reprocha al Reino Unido no haber adaptado correctamente su Derecho interno al artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391 en lo que se refiere al alcance de la obligación general que incumbe a los empresarios de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores.

53. A este respecto, la Comisión alega que la obligación que incumbe al empresario tiene carácter absoluto, pero reconoce explícitamente que esta obligación no implica que el empresario tenga el deber de garantizar un entorno laboral exento de cualquier riesgo. En su réplica, la Comisión reconoce también que, después de haber evaluado los riesgos, el empresario puede concluir que éstos son tan mínimos que no debe tomarse ninguna medida preventiva. La Comisión entiende que, en tal situación, lo fundamental es que el empresario siga siendo responsable en caso de accidente.

54. Ahora bien, si, como resulta del apartado 51 de la presente sentencia, la Comisión no ha demostrado que la cláusula controvertida, al excluir una forma de responsabilidad objetiva, limite la responsabilidad de los empresarios, en contra de lo dispuesto en el artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva 89/391, tampoco ha logrado probar por qué la cláusula controvertida, que se refiere a una responsabilidad penal del empresario, puede incidir en el alcance de la obligación general de seguridad que incumbe al empresario, tal como esta obligación resulta de esas disposiciones.

55. En efecto, **si bien la cláusula controvertida establece una reserva a la obligación del empresario de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo por cuanto sea «razonablemente viable», el significado de esta reserva depende del contenido preciso de esta obligación.** Con respecto a las alegaciones de la Comisión, recordadas en el apartado 53 de la presente sentencia, la Comisión no ha precisado suficientemente su interpretación del contenido de esta obligación, a excepción de la responsabilidad civil o penal en caso de accidente, e independientemente de las obligaciones que resultan de los artículos 5, apartados 2 y 3, y 6 a 12 de la Directiva 89/391. Por consiguiente, la Comisión no ha demostrado de qué manera la cláusula controvertida, analizada a la luz de la jurisprudencia nacional recordada por las dos partes, infringe el artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva 89/391.

56. En este contexto, procede recordar que, en el marco de un recurso interpuesto con arreglo al artículo 226 CE corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin que la Comisión pueda basarse en cualquier presunción (véanse las sentencias de 12 de mayo de 2005 [TJCE 2005, 133], Comisión/Bélgica, C-287/03, Rec. p. I-3761, apartado 27 y jurisprudencia citada, y de 6 de abril de 2006 [TJCE 2006, 112], Comisión/Austria, C-428/04, Rec. p. I-3325, apartado 98).

57. Por consiguiente, procede declarar que la Comisión no ha demostrado que la cláusula controvertida limite, en contra de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 89/391, la obligación de los empresarios de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores. En consecuencia, es preciso declarar que, en lo que se refiere a la segunda parte de la imputación, tampoco se ha cometido ningún incumplimiento.

58. **A la luz de las consideraciones anteriores, procede concluir que la Comisión no ha demostrado de modo suficiente con arreglo a Derecho**

que, al circunscribir a los límites de lo razonablemente viable la obligación del empresario de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo, el Reino Unido haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartados 1 y 4, de la Directiva 89/391.

59. Por consiguiente, procede desestimar el recurso interpuesto por la Comisión.

Costas

60. En virtud 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. Dado que el Reino Unido ha pedido que se condene en costas a la Comisión 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 Tercera) decide:

1º. Desestimar el recurso.

2º. Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.