

Sentencia de 7 de octubre de 2010, del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, Sala 5ª

El TJCE resuelve sobre la interpretación de la Directiva relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles, en relación a las obligaciones de seguridad a cargo del promotor o del director de obra.

La sentencia no admite que una norma nacional regule excepciones a las siguientes obligaciones de la propiedad o del director de obra, en relación con una obra que implique trabajos privados no sujetos a licencia de obra y en la que estén presentes varias empresas:

- Designar a un coordinador de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de la obra o, en cualquier caso, antes de la ejecución de los trabajos.
- Establecer un plan de seguridad y de salud, por parte del coordinador de la ejecución de la obra.

SENTENCIA

En el asunto C-224/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Tribunale di Bolzano (Italia), mediante resolución de 2 de febrero de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de junio de 2009, en el proceso penal seguido contra

Martha Nussbaumer,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Levits, Presidente de Sala, y los Sres. J.-J. Kasel (Ponente) y M. Safjan, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Mazák;

Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de julio de 2010;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. F. Arena, avvocato dello Stato;

- en nombre de Irlanda, por el Sr. D. O’Hagan, en calidad de agente, asistido por el Sr. A. Collins, SC;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. A. Howard, Barrister;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Rozet y la Sra. L. Pignataro Nolin, en calidad de agentes;

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.** La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles (octava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) (DO L 245, p. 6, y corrección de errores DO 1993, L 41, p. 50).
- 2.** Dicha petición se presentó en el marco de un proceso penal seguido contra la Sra. Nussbaumer, acusada de haber incumplido las obligaciones de seguridad a cargo de la propiedad o del director de obra en las obras de construcción temporales o móviles.

Marco jurídico Normativa de la Unión

- 3.** El artículo 3 de la Directiva 92/57, titulado “Coordinadores – Plan de seguridad y de salud – Aviso previo”, dispone:

“1. La propiedad o el director de obra designará a uno o varios coordinadores en materia de seguridad y de salud, (...) en el caso de obras en las que estén presentes varias empresas.

2. Antes de que comience la obra, la propiedad o el director de obra velará para que se establezca un plan de seguridad y de salud conforme a la letra b) del artículo 5.

Los Estados miembros, tras consultar a los interlocutores sociales, podrán establecer excepciones a las disposiciones del párrafo primero, salvo si se trata:

- *de trabajos que supongan riesgos específicos, tal y como se enumeran en el Anexo II, o*
- *de trabajos para los que se exija un aviso previo en aplicación del apartado 3 del presente artículo.*

3. En lo que respecta a las obras:

- *cuya duración estimada sea superior a 30 días laborables y empleen a más de 20 trabajadores simultáneamente, o*
- *cuyo volumen estimado sea superior a 500 hombres/día,*

la propiedad o el director de obra cursará un aviso previo, redactado con arreglo al Anexo III, a las autoridades competentes antes del comienzo de los trabajos.

El aviso previo deberá exponerse en la obra de forma visible y, si fuere necesario, actualizarse.”

4. El artículo 5, de la referida Directiva, titulado “Elaboración del proyecto de la obra: tareas de los coordinadores”, establece:

“El coordinador o coordinadores en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de la obra, designados de conformidad con el apartado 1 del artículo 3:

a) coordinarán la aplicación de lo dispuesto en el artículo 4;

b) establecerán o harán que se establezca un plan de seguridad y de salud en el que se precisen las normas aplicables a dicha obra, teniendo en cuenta, en su caso, cualquier otro tipo de actividad que se lleve a cabo in situ, además este plan deberá contener medidas específicas relativas a los trabajos que entren en una o varias categorías del Anexo II;

c) constituirán un expediente adaptado a las características de la obra en el que se indiquen los elementos útiles en materia de seguridad y de salud que deberán tomarse en consideración en caso de realización de trabajos posteriores.”

5. El artículo 6 de la misma Directiva, titulado “Ejecución de la obra: tareas de los coordinadores”, dispone:

“El coordinador o coordinadores en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra, designados de conformidad con el apartado 1 del artículo 3:

a) coordinarán la aplicación de los principios generales de prevención y de seguridad:

– al tomar las decisiones técnicas y/o de organización con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo que vayan a desarrollarse simultánea o sucesivamente;

– al estimar la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases de trabajo;

b) coordinarán la aplicación de las disposiciones pertinentes, con el fin de garantizar que los empresarios y, si ello fuera necesario para la protección de los trabajadores, los trabajadores autónomos:

– apliquen de manera coherente los principios que se mencionan en el artículo 8;

– apliquen, cuando se requiera, el plan de seguridad y de salud considerado en la letra b) del artículo 5;

c) procederán o harán que se proceda a las posibles adaptaciones del plan de seguridad y de salud que se menciona en la letra b) del artículo 5 y del expediente contemplado en la letra c) del artículo 5, en función de la evolución de los trabajos y de las modificaciones que pudieran haberse producido;

(...).”

6. El anexo II de la Directiva 92/57 contiene una lista no exhaustiva de los trabajos que implican riesgos específicos para la seguridad y la salud de los trabajadores, mencionados en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, primer guión, de dicha Directiva.

Normativa nacional

7. El ordenamiento jurídico italiano se adaptó a la Directiva 92/57 mediante el Decreto Legislativo n° 494, de 14 de agosto de 1996 (suplemento ordinario de la GURI n° 223, de 23 de septiembre de 1996), modificado por los Decretos Legislativos n° 528, de 19 de noviembre de 1999 (GURI n° 13, de 18 de enero de 2000, p. 20), y n° 276, de 10 de septiembre de 2003 (suplemento ordinario de la GURI n° 235, de 9 de octubre de 2003) (en lo sucesivo, "Decreto Legislativo n° 494/96").

8. El Decreto Legislativo n° 494/96 fue derogado mediante el Decreto Legislativo n° 81, de 9 de abril de 2008 (suplemento ordinario de la GURI n° 101, de 30 de abril de 2008; en lo sucesivo, "Decreto Legislativo n° 81/08"). En el título IV de este último Decreto Legislativo, dedicado a las obras de construcción temporales o móviles, figura, en particular, su artículo 90, que establece las obligaciones que incumben a la propiedad o al director de obra en lo referente al coordinador de seguridad en dichas obras.

9. El artículo 90 del Decreto Legislativo n° 81/08 dispone:

"1. La propiedad o el director de obra, en la fase de proyecto de la obra y, en particular, en el momento de tomar las decisiones técnicas, en la ejecución del proyecto y en la organización de las operaciones de obra, se atenderán a las medidas y a los principios generales de protección mencionados en el artículo 15. A fin de permitir la planificación de la ejecución en condiciones de seguridad de la obra o de las fases de la obra que se deben desarrollar simultánea o sucesivamente, la propiedad o el director de obra establecerán en el proyecto la duración de dichas obras o fases de obra.

2. La propiedad o el director de obra, en la fase de proyecto, evaluarán los documentos mencionados en el artículo 91, apartado 1, letras a) y b).

3. En las obras en que se prevea la presencia de varias empresas, aunque no sea simultáneamente, la propiedad, incluso cuando coincida con la empresa ejecutante, o el director de obra, toda vez que se le ha encargado el proyecto, designarán al coordinador del proyecto.

4. En el supuesto contemplado en el apartado 3, la propiedad o el director de obra, antes de que se le encargue la obra, designarán al coordinador para la ejecución de la obra, que deberá reunir los requisitos recogidos en el artículo 98.

5. Lo dispuesto en el apartado 4 se aplicará asimismo en el supuesto de que, tras haber encargado la obra a una única empresa, la ejecución de la obra o de una parte de ella se encargue a una o más empresas.

(...)

11. En caso de trabajos privados, lo dispuesto en el apartado 3 no se aplicará a los trabajos no sujetos a licencia de obra. En cualquier caso, se aplicará lo dispuesto en el artículo 92, apartado 2."

10. El artículo 91 del Decreto Legislativo n° 81/08 determina las obligaciones del coordinador del proyecto y establece, esencialmente, la elaboración del plan de seguridad y de coordinación.

11. El artículo 92, apartado 2, del mismo Decreto, que se refiere a las obligaciones que incumben al coordinador de la ejecución de la obra, está redactado como sigue:

“En los supuestos mencionados en el artículo 90, apartado 5, el coordinador de la ejecución, además de cumplir las obligaciones mencionadas en el apartado 1, elaborará el plan de seguridad y coordinación y preparará el expediente mencionados en el artículo 91, apartado 1, letras a) y b).”

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

12. El 20 de junio de 2008, los inspectores del Servicio de Tutela del trabajo de la provincia autónoma de Bolzano efectuaron una inspección en una obra situada en el territorio municipal de Merano, referente a la restauración de la cubierta de una vivienda de aproximadamente 6 a 8 metros de altura. La propiedad la configuraba la Sra. Nussbaumer. El pretil instalado a lo largo del borde del tejado, la grúa para levantar el material y la mano de obra los suministraban tres empresas distintas presentes simultáneamente en la obra. No se requería licencia de obra con arreglo a la legislación italiana aplicable. En cambio, se había remitido al Ayuntamiento una comunicación de comienzo de obra.

13. En el marco de dicha inspección se planteó la cuestión de si, en el presente caso, debía haberse designado a un coordinador de seguridad, tanto para la fase de elaboración del proyecto como para la fase de ejecución de la obra, como establecen no sólo el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 92/57, sino también el artículo 3 del Decreto Legislativo n° 494/96, y ello con independencia de que el artículo 90, apartado 11, del Decreto Legislativo n° 81/08 no exija tal designación.

14. A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que, de conformidad con el artículo 90, apartados 3 y 4, del Decreto Legislativo n° 81/08, debe designarse a un coordinador del proyecto y de la ejecución de las obras para cualquier obra en la que estén presentes varias empresas. Sin embargo, en virtud del apartado 11 de dicho artículo 90, lo dispuesto en el apartado 3 del mismo artículo no se aplica a los trabajos privados no sujetos a licencia de obra. Pues bien, según dicho órgano jurisdiccional, al partir de la suposición de que una obra de trabajos privados es de menor importancia y, por lo tanto, carente de riesgos, el legislador nacional no reconoció que las obras no sujetas a licencia de obra pueden ser también complejas y peligrosas, y que necesitan por ello la designación de un coordinador del proyecto de la obra. Además, dado que el apartado 4 del mismo artículo se refiere al apartado 3 de éste, la propiedad se vería asimismo dispensada de la obligación de designar a un coordinador para la realización de la obra.

15. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la conformidad de las excepciones que el Derecho interno italiano establece a la obligación de designar a un coordinador con lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 92/57.

16. En estas circunstancias, el Tribunale di Bolzano decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

“1) “¿Vulnera la normativa nacional establecida en el Decreto Legislativo (n° 81/08), relativa en particular al régimen establecido mediante el artículo 90, apartado 11, el régimen establecido en el artículo 3 de la Directiva (92/57), en la parte en que elimina, en el caso de obras en las que estén presentes varias empresas, la obligación que incumbe a la propiedad o al director de obra de designar a un coordinador del proyecto establecida en el apartado 3 del citado artículo, para trabajos privados no sujetos a licencia de obra, prescindiendo de la

valoración de la naturaleza de los trabajos y de los riesgos concretos enumerados en el anexo II de la citada Directiva?

2) La normativa nacional establecida en el Decreto Legislativo (nº 81/08), en particular mediante el régimen introducido con el artículo 90, apartado 11, ¿vulnera el régimen establecido en el artículo 3 de la Directiva (92/57), en relación con la obligación que incumbe a la propiedad o al director de obra de designar en cualquier caso a un coordinador durante la realización de los trabajos en la obra, con independencia del tipo de trabajos, aun en el caso de trabajos privados no sujetos a licencia de obra que pueden entrañar los riesgos mencionados en el anexo II de la citada Directiva?

3) La disposición introducida mediante el apartado 11 del artículo 90 del Decreto Legislativo (nº 81/08), en la parte en que prevé la obligación que incumbe al coordinador de la ejecución de elaborar un plan de seguridad sólo en el supuesto en que, en caso de trabajos privados no sujetos a licencia de obra, intervengan otras empresas (...), además de la primera originariamente encargada de los trabajos, ¿vulnera el artículo 3 de la Directiva (92/57), que establece en cualquier caso la obligación de designar a un coordinador de la ejecución con independencia de la clase de trabajos y que excluye la excepción a la obligación de elaborar un plan de seguridad y de salud cuando se trate de trabajos que supongan riesgos específicos, tal y como se enumeran en el anexo II de la citada Directiva?"

Sobre las cuestiones prejudiciales

17. Con carácter preliminar, procede recordar que, si bien el Tribunal de Justicia no es competente, en el marco de un procedimiento interpuesto con arreglo al artículo 267 TFUE, para pronunciarse sobre la compatibilidad de las normas de Derecho interno con el Derecho de la Unión ni para interpretar disposiciones legales o reglamentarias nacionales, sí es competente, en cambio, para proporcionar al órgano jurisdiccional remitente todos los elementos de interpretación pertenecientes al ámbito del Derecho de la Unión que puedan permitirle apreciar dicha compatibilidad para la resolución del asunto que le haya sido sometido (véanse, en particular, las sentencias de 15 de diciembre de 1993, Hünermund y otros, C 292/92, Rec. p. I 6787, apartado 8, y de 27 de noviembre de 2001, Lombardini y Mantovani, C 285/99 y C 286/99, Rec. p. I 9233, apartado 27).

18. En estas circunstancias, debe entenderse que las cuestiones planteadas, que procede examinar conjuntamente, preguntan esencialmente si el artículo 3 de la Directiva 92/57 ha de interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, por un lado, permite eliminar, en el supuesto de una obra que comprende trabajos privados no sujetos a licencia de obra y en la que estén presentes varias empresas, la obligación que incumbe a la propiedad o al director de obra de designar a un coordinador tanto para la elaboración del proyecto de la obra como para la ejecución de los trabajos y que, por otro lado, establece la obligación de que dicho coordinador elabore un plan de seguridad y de salud únicamente cuando intervengan varias empresas en una obra de trabajos privados no sujetos a licencia de obra.

19. Debe recordarse en primer lugar que, en su sentencia de 25 de julio de 2008, Comisión/Italia (C 504/06), el Tribunal de Justicia ya tuvo que pronunciarse sobre el artículo 3 de la Directiva 92/57.

20. Pues bien, en el apartado 29 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia destacó que el artículo 3 de la Directiva 92/57 se divide en tres apartados numerados que recogen tres

normas claramente distintas que se refieren a la designación de los coordinadores, al plan de seguridad y de salud y al aviso previo en caso de obras de cierta importancia, respectivamente. Por otra parte, esta distinción entre los tres apartados se desprende del propio encabezamiento de dicho artículo 3, a saber, “Coordinadores – Plan de seguridad y de salud – Aviso previo”. Por lo tanto, según esta estructura, el tema de la designación de los coordinadores se contempla exclusivamente en el apartado 1 del referido artículo, mientras que el apartado 2 del mismo artículo contiene las normas relativas al plan de seguridad y de salud.

21. En el apartado 30 de la citada sentencia Comisión/Italia, el Tribunal de Justicia dedujo de lo anterior que la excepción contenida en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la referida Directiva sólo puede referirse a la norma inmediatamente anterior, a saber, la relativa al establecimiento del plan de seguridad y de salud.

22. En consecuencia, como declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 35 de la sentencia Comisión/Italia, antes citada, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 92/57, cuyo tenor es claro y preciso y enuncia sin ambigüedad la obligación de designar a un coordinador en materia de seguridad y de salud en cualquier obra en la que estén presentes varias empresas, no admite excepción alguna a dicha obligación.

23. Por consiguiente, debe designarse siempre a un coordinador en materia de seguridad y de salud en una obra en la que estén presentes varias empresas, con independencia de que los trabajos estén sujetos o no a licencia o de que dicha obra implique o no riesgos específicos.

24. Por lo que respecta al momento en el que debe designarse al coordinador de seguridad y de salud, de los artículos 5 y 6 de la Directiva 92/57 se desprende que debe ser designado durante la elaboración del proyecto de la obra o, en cualquier caso, antes de la ejecución de los trabajos.

25. Por lo tanto, procede concluir, en relación con al primer tema de las cuestiones planteadas, tal y como se reformulan en el apartado 18 de la presente sentencia, que el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 92/57 exige que en una obra en la que estén presentes varias empresas se designe siempre a un coordinador en materia de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de la obra o, en cualquier caso, antes de la ejecución de los trabajos.

26. En lo referente al plan de seguridad y de salud, que es el objeto del segundo tema de las cuestiones planteadas en su versión reformulada, los requisitos relativos a su establecimiento deben determinarse, por motivos idénticos a los recogidos en los apartados 20 y 21 de la presente sentencia, únicamente a la luz del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 92/57.

27. Ahora bien, contrariamente al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 92/57, que no admite excepción alguna, el apartado 2, párrafo segundo, de dicho artículo autoriza a los Estados miembros, tras consultar a los interlocutores sociales, a establecer excepciones a la obligación de elaborar un plan de seguridad y de salud que figura en el párrafo primero del mismo apartado 2, salvo si se trata de trabajos que impliquen riesgos específicos enumerados en el anexo II de dicha Directiva o de trabajos para los que se exija un aviso previo, mencionado en el apartado 3 del mismo artículo.

28. De lo anterior resulta que la obligación de establecer, con anterioridad al inicio de la obra, un plan de seguridad y de salud, como se desprende del artículo 3, apartado 2, de la

Directiva 92/57, debe entenderse en el sentido de que se impone a todas las obras en las que los trabajos impliquen riesgos específicos, tal y como se enumeran en el anexo II de dicha Directiva, o en relación con los cuales se exija un aviso previo, sin que a este respecto sea determinante el número de empresas presentes en la obra.

29. Por consiguiente, el citado artículo se opone a una normativa nacional que limite la obligación de establecer un plan de seguridad y de salud que recaer sobre el coordinador de la ejecución de la obra únicamente al mero supuesto de que intervengan varias empresas en una obra de trabajos privados no sujetos a licencia de obra y que no adopte como criterio de dicha obligación los riesgos específicos tal y como se enumeran en el anexo II de la Directiva 92/57.

30. A fin de dar al órgano jurisdiccional remitente una respuesta exhaustiva, también hay que recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una directiva no puede por sí sola crear obligaciones a cargo de un particular y que una disposición de una directiva no puede, pues, ser invocada en cuanto tal contra dicho particular (véanse las sentencias de 12 de diciembre de 1996, X, C 74/95 y C 129/95, Rec. p. I 6609, apartados 23 a 25, y de 3 de mayo de 2005, Berlusconi y otros, C 387/02, C 391/02 y C 403/02, Rec. p. I 3565, apartados 73 y 74).

31. Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a las cuestiones planteadas que el artículo 3 de la Directiva 92/57 debe interpretarse de la siguiente manera:

– El apartado 1 de dicho artículo se opone a una normativa nacional que, en relación con una obra que implique trabajos privados no sujetos a licencia de obra y en la que estén presentes varias empresas, permite establecer excepciones a la obligación que incumbe a la propiedad o al director de obra de designar a un coordinador de seguridad y de salud durante la elaboración del proyecto de la obra o, en cualquier caso, antes de la ejecución de los trabajos.

– El apartado 2 del mismo artículo se opone a una normativa nacional que limite la obligación de establecer un plan de seguridad y de salud que recaer sobre el coordinador de la ejecución de la obra únicamente al mero supuesto de que intervengan varias empresas en una obra de trabajos privados no sujetos a licencia de obra y que no adopte como criterio de dicha obligación los riesgos específicos tal y como se enumeran en el anexo II de dicha Directiva.

Costas

32. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

El artículo 3 de la Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles (octava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE), debe interpretarse de la siguiente manera:

– El apartado 1 de dicho artículo **se opone a una normativa nacional que**, en relación con una obra que implique trabajos privados no sujetos a licencia de obra y en la que estén presentes varias empresas, **permite establecer excepciones a la obligación** que incumbe a la propiedad o al director de obra **de designar a un coordinador de seguridad y de salud** durante la elaboración del proyecto de la obra o, en cualquier caso, **antes de la ejecución de los trabajos**.

– El apartado 2 del mismo artículo **se opone a una normativa nacional que limite la obligación de establecer un plan de seguridad y de salud** que recae sobre el coordinador de la ejecución de la obra únicamente al mero supuesto de que intervengan varias empresas en una obra de trabajos privados no sujetos a licencia de obra y que no adopte como criterio de dicha obligación los riesgos específicos tal y como se enumeran en el anexo II de dicha Directiva.

Firmas

Lengua de procedimiento: italiano.

