

TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

DICTAMEN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
DE 19 DE MARZO DE 1993

DICTAMEN 2/91

DICTAMEN EMITIDO CON ARREGLO AL PÁRRAFO SEGUNDO
DEL APARTADO 1 DEL ARTÍCULO 228 DEL TRATADO CEE

«Convenio número 170 de la Organización Internacional del Trabajo,
sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el
trabajo»

En el Tribunal de Justicia se presentó una solicitud de dictamen,
recibida en la Secretaría el 21 de agosto de 1991, formulada por la
Comisión de las Comunidades Europeas con arreglo al párrafo segundo
del apartado 1 del artículo 228 del Tratado constitutivo de la Comu-
nidad Económica Europea, que dispone lo siguiente:

«El Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrán soli-
citar previamente el dictamen del Tribunal de Justicia sobre
la compatibilidad del acuerdo previsto con las disposiciones del
presente Tratado. Cuando el dictamen del Tribunal de Justicia
sea negativo, el acuerdo sólo podrá entrar en vigor en las con-
diciones establecidas, según los casos, en el artículo 236.»

I. OBJETO DE LA SOLICITUD DE DICTAMEN

Mediante esta solicitud, la Comisión pide al Tribunal de Justicia
un dictamen sobre la conformidad con el Tratado del Convenio
núm. 170 de la Organización Internacional del Trabajo (en lo sucesivo,

«OIT»), sobre la seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo (en lo sucesivo, el «Convenio núm. 170»), y, más en particular, sobre la competencia de la Comunidad para celebrar dicho Convenio y las consecuencias que se derivan de ello para los Estados.

El Convenio núm. 170 fue adoptado el 25 de junio de 1990 por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 77.ª sesión.

II. PROCEDIMIENTO

De conformidad con el apartado 1 del artículo 107 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la solicitud de dictamen se notificó al Consejo y a los Estados miembros. La Comisión y el Consejo presentaron observaciones escritas, así como los Gobiernos del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania, de la República Helénica, del Reino de España, de la República Francesa, de Irlanda, del Reino de los Países Bajos, y del Reino Unido.

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 30 de abril de 1992, la Comisión respondió a una pregunta escrita planteada por este Tribunal de Justicia. La Comisión, el Consejo, los Gobiernos citados y el Gobierno belga fueron oídos en audiencia pública celebrada en la sede del Tribunal de Justicia el 30 de junio de 1992.

Los Abogados Generales fueron oídos por el Tribunal de Justicia a puerta cerrada, conforme al apartado 2 del artículo 108 del Reglamento de procedimiento, el 23 de octubre de 1992.

III. LA OIT

La OIT fue fundada en 1919 con el fin de mejorar las condiciones de trabajo y promover la justicia social. Pueden ser miembros de esta organización los Estados miembros de las Naciones Unidas, de las que es un organismo especializado, así como otros Estados admitidos en las condiciones previstas en su Constitución. Los órganos de la OIT son la Conferencia General de los representantes de los Miembros (en lo sucesivo, «la Conferencia»), el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo (en lo sucesivo, «la Oficina»). La Con-

ferencia, órgano supremo de la OIT, tiene como principal función la adopción de propuestas, en forma de Convenios internacionales o de Recomendaciones, y su funcionamiento se apoya en una estructura tripartita: Cada miembro dispone de cuatro representantes, de los que dos son delegados del Gobierno y los otros dos representan, respectivamente, a los empresarios y a los trabajadores del Estado de que se trate. Cada delegado tiene el derecho de votar individualmente sobre todas las cuestiones sometidas a las deliberaciones de la Conferencia (apartado 1 del artículo 4 de la Constitución de la OIT).

La adopción de los Convenios y Recomendaciones sigue un procedimiento cuyas fases son, básicamente, las siguientes: Cuando el Consejo de Administración de la OIT decide incluir en el orden del día de la Conferencia la definición de normas en un ámbito determinado, la Oficina elabora una memoria en función de las respuestas dadas por los Miembros al cuestionario que les ha sido enviado. Esta memoria se discute en primera lectura en el transcurso de la sesión anual de la Conferencia y, en el caso de que se decida adoptar un Convenio o una Recomendación, la Oficina prepara al respecto el texto que se somete a los Gobiernos, a fin de que presenten observaciones. La adopción de un Convenio o de una Recomendación requiere una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes (apartado 2 del artículo 19 de la Constitución de la OIT), y sólo los Miembros pueden ratificar un Convenio (letra d) del apartado 5 del mismo artículo).

Los Miembros deben comunicar el acto adoptado (Convenio o Recomendación) a la autoridad nacional competente para su ejecución y deben indicar al Director General de la Oficina qué autoridad o qué autoridades se consideran competentes a este respecto y qué decisiones han adoptado éstas (letras b) y c) del apartado 5 del artículo 19 y letras b) y c) del artículo 6 de la Constitución de la OIT).

Debe señalarse que, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de la Conferencia y en el Convenio núm. 144 de la OIT, sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo, adoptado por la Conferencia el 2 de junio de 1976, deben celebrarse consultas entre los interlocutores sociales con el fin, especialmente, de que emitan su opinión sobre las respuestas de los Gobiernos a los cuestionarios que les han sido remitidos (apartado 1 del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia y letra a) del apartado 1

del artículo 5 del Convenio núm. 144), sobre los comentarios de los Gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia (apartado 6 del artículo 39 del Reglamento de la Conferencia), y sobre las propuestas que hayan de presentarse a las autoridades competentes, de conformidad con el citado artículo 19 (letra b) del apartado 1 del artículo 5 del Convenio núm. 144).

Debe señalarse, además, que la Constitución de la OIT prevé un procedimiento de vigilancia sobre la manera en que los Estados miembros ejecutan los Convenios que hayan ratificado, procedimiento en el que participan los interlocutores sociales (artículos 22 a 34 de la Constitución de la OIT).

Debe recordarse, por último, que, conforme al apartado 8 del artículo 19 de la OIT, «en ningún caso podrá considerarse que la adopción de un Convenio o de una Recomendación por la Conferencia, o la ratificación de un Convenio por cualquier Miembro, menoscabará cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que las que figuren en el Convenio o la Recomendación».

IV. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS NEGOCIACIONES DE LOS CONVENIOS DE LA OIT

La cuestión de la participación de la Comunidad —que no es miembro de la OIT, pero disfruta del estatuto de observador— en las negociaciones de los Convenios celebrados en el marco de la OIT se suscitó por primera vez en relación con el Convenio núm. 153, sobre duración del trabajo y períodos de descanso en los transportes por carretera (1977-1979), sector que se regulaba entonces por el Reglamento (CEE) núm. 543/69, de 25 de marzo de 1969, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO, L 77, pág. 49; EE 07/01, pág. 116). Para facilitar la participación de la Comunidad en las diferentes negociaciones, la Oficina había elaborado un documento dirigido a la Conferencia. No obstante, las soluciones propuestas en este documento no fueron aceptadas por determinados Estados miembros, debido a la reacción de sus interlocutores sociales, que temieron que disminuyera su influencia en el seno de la Conferencia.

Este documento, elaborado por el Consejo de Administración de la Oficina el 12 de febrero de 1981, fue completado por otro documento en fecha 31 de mayo de 1989. Ambos documentos preveían, básicamente, por lo que se refiere a las negociaciones, que los Estados miembros podrían autorizar a la Comisión a que propusiera enmiendas en nombre de todos ellos, que la autoridad a que se refiere el artículo 19 de la Constitución podría ser el Consejo y, por último, por lo que se refiere a la ratificación, que ésta podría resultar de una comunicación de la Comunidad en este sentido, siempre que una notificación previa por parte de los doce Estados miembros hubiera confirmado que dicho acto equivalía a la ratificación de los Doce.

Estos documentos señalan, además, el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados miembros que han ratificado un Convenio. A este respecto, se indica que sólo los Estados miembros pueden ser responsables del incumplimiento de tales compromisos, y ello aunque la infracción de las disposiciones de tal Convenio resulte de un acto de la Comunidad adoptado por mayoría de votos.

El problema de la competencia de la Comunidad en el marco de la OIT se planteó una vez más con motivo de la elaboración del Convenio núm. 162, sobre utilización del asbesto en condiciones de seguridad (1983/1986), ámbito que ha sido objeto de cuatro Directivas comunitarias. Dado que, sin discutir la competencia comunitaria, algunos Estados consideraron que la Constitución de la OIT no permitía la intervención de la Comunidad en la Conferencia, el Consejo decidió que la Comunidad y los Estados miembros tendrían en cuenta los logros comunitarios en los ámbitos considerados, refiriéndose a las Directivas adoptadas al respecto. La Comisión interpuso un recurso de anulación contra esta Decisión del Consejo, por considerar que ésta infringía el artículo 228 del Tratado CEE. No obstante, desistió del procedimiento, como resultado de la adopción por parte del Consejo, el 22 de diciembre de 1986, de una Decisión que, en opinión de aquélla, aportaba una solución globalmente satisfactoria al problema de la participación de la Comunidad en las negociaciones en el seno de la OIT.

Esta Decisión, adoptada de común acuerdo con la Comisión, se limitó a regular los casos de competencia exclusiva de la Comunidad. Impone un total respeto de la consulta tripartita prevista en el Convenio núm. 144 y de la autonomía de los interlocutores sociales, y precisa que las respuestas de la Comunidad al cuestionario de la OIT serán

adoptadas por el Consejo, a propuesta de la Comisión, y tendrán en cuenta las consultas entre los interlocutores sociales. Para la preparación de la primera lectura de un proyecto de Convenio, la Comisión propondrá al Consejo la adopción de una Decisión por la que se le autorice a negociar y por la que se establezcan directrices a este respecto. En la Conferencia, la Comisión actúa como portavoz de la Comunidad y en estrecha colaboración, *in situ*, con los Estados miembros. Los delegados de los Estados miembros conservan el derecho a tomar la palabra en la sesión plenaria de la Conferencia.

En julio de 1988, cuando la Comisión, conforme a la citada Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 1986, pidió a los Estados miembros que respondieran al cuestionario de la OIT relativo al Convenio núm. 170, varios Estados miembros rechazaron la competencia exclusiva de la Comunidad para intervenir en la materia. Por consiguiente, los Estados miembros transmitieron sus respuestas a la OIT, impidiendo, así, la transmisión de una respuesta comunitaria. Por considerar que no existía ninguna duda sobre la competencia exclusiva de la Comunidad, la Comisión sometió, el 12 de mayo de 1989, una comunicación al Consejo, pidiéndole un mandato para negociar el Convenio núm. 170.

El 30 de noviembre de 1989, el Consejo adoptó una Decisión por la que se autorizaba a la Comisión a expresar el punto de vista de la Comunidad, en el marco de dichas negociaciones, pero en estrecha coordinación con los Estados miembros. Estos conservaban el derecho a pronunciarse sobre los aspectos que eran de competencia nacional. Esta misma Decisión preveía un procedimiento para la solución de cualquier controversia que surgiera a este respecto. Mediante esta misma Decisión, el Consejo aceptó volver a examinar su Decisión de 22 de diciembre de 1986 y, en caso necesario, previo acuerdo de la Comisión, completar esta Decisión mediante disposiciones relativas a los casos de competencia mixta de la Comunidad y de los Estados miembros, así como mediante disposiciones encaminadas a evitar las dificultades que resultaran de la Constitución o de la práctica institucional de la OIT.

Después de la adopción del Convenio núm. 170, la Comisión transmitió al Consejo una comunicación en la que indicaba que consideraba que los Estados miembros estaban obligados a informar al Director de la Oficina de que las autoridades competentes, en el sentido de la letra c) el apartado 5 del artículo 19 de la Constitución de la OIT, eran, en este caso, las Instituciones comunitarias. En esta ocasión varias

delegaciones del Consejo manifestaron su negativa a aceptar la competencia exclusiva de la Comunidad para celebrar el Convenio.

V. CONTENIDO DEL CONVENIO

El Convenio núm. 170 tiene por objeto la protección de los trabajadores contra los efectos nocivos de la utilización de productos químicos en el trabajo.

El Convenio núm. 170 está dividido en siete partes.

La Parte I tiene por objeto definir el ámbito de aplicación del Convenio. Este se aplica a todas las ramas de actividad económica en las que se utilizan productos químicos (apartado 1 del artículo 1). No obstante, los Estados que hayan ratificado el Convenio podrán excluir de la aplicación de éste o de algunas de sus disposiciones, en las condiciones que se precisan, determinadas ramas de actividad económica, empresas o productos particulares. Tal exclusión deberá ir precedida de la consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas (apartado 2 del artículo 1).

La Parte II enuncia los principios generales. Así, los artículos 3 y 4 establecen la obligación de los miembros de consultar a las citadas organizaciones sobre las medidas destinadas a dar efecto a las disposiciones del Convenio y sobre las que pretendan formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política coherente de seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo. Conforme al artículo 5: «La autoridad competente, si se justifica por motivos de seguridad y salud, deberá poder prohibir o restringir la utilización de ciertos productos químicos peligrosos, o exigir una notificación y una autorización previas a la utilización de dichos productos.»

La Parte III se refiere a la clasificación de los productos químicos y establece normas sobre su transporte, etiquetado y marcado, sobre la elaboración de fichas de datos de seguridad que deben proporcionarse a los empleadores y sobre la responsabilidad de los proveedores en estos ámbitos (arts. 6, 7, 8 y 9).

La Parte IV define la responsabilidad de los empleadores por lo que se refiere a la identificación de los productos químicos (etiquetado, marcado y utilización de las fichas de datos de seguridad de estos productos), su transferencia a otros recipientes o equipos y la exposición

de los trabajadores a productos químicos peligrosos (arts. 10 a 12). Los empleadores deben adoptar medidas adecuadas para, por una parte, proteger a los trabajadores contra los riesgos dimanantes de la utilización de productos químicos peligrosos y, por otra parte, reducir al mínimo los que resultan de la eliminación de productos que no se necesitan más (arts. 13 y 14). Por último, los empleadores tienen la obligación de informar y de formar a los trabajadores sobre la utilización de productos químicos en el trabajo (arts. 15 a 16).

La Parte V define las obligaciones de los trabajadores, que consisten en colaborar con los empleadores en la ejecución de las responsabilidades que incumben a éstos y en observar todos los procedimientos y prácticas relativos a la utilización de productos químicos en el trabajo. Los trabajadores deben, asimismo, tomar todas las medidas razonables para eliminar o reducir al mínimo, para ellos mismos y para los demás, los riesgos de tal utilización (art. 17).

La Parte VI se refiere a los derechos de los trabajadores y de sus representantes. A este respecto, el Convenio prevé que los trabajadores deberán tener el derecho de apartarse de cualquier peligro derivado de la utilización de productos químicos cuando tengan motivos razonables para creer que existe un riesgo grave e inminente para su seguridad o su salud, y tendrán la obligación de señalarlo sin demora a su superior. Los trabajadores deberán estar protegidos contra las consecuencias injustificadas del ejercicio de tal derecho o de cualquier otro derecho previsto en el Convenio. Asimismo, deberán tener la posibilidad de obtener, por una parte, las informaciones sobre la identificación de los productos químicos utilizados en el trabajo, las propiedades peligrosas de tales productos, las medidas de precaución que deben tomarse, la educación y la formación, por otra parte, la información contenida en las etiquetas y los símbolos, y, por último, las fichas de datos de seguridad, así como cualquier otra información a este respecto que deba conservarse en virtud de lo dispuesto en el Convenio (art. 18).

La Parte VII define las responsabilidades de los Estados exportadores. Cuando en un Estado miembro exportador la utilización de productos químicos peligrosos esté prohibida por razones de seguridad y de salud en el trabajo, dicho Estado deberá poner este hecho y las razones que lo motivan en conocimiento de todo país al que exporte (art. 19).

Las disposiciones de los artículos 20 y siguientes del Convenio son

de carácter procedimental y se refieren, básicamente, a su ratificación, denuncia y revisión.

VI. RESUMEN DE LAS OBSERVACIONES ESCRITAS PRESENTADAS
POR LAS INSTITUCIONES Y LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

A) *Admisibilidad*

El *Gobierno alemán* considera que debe declararse la inadmisibilidad de la solicitud de dictamen en la medida en que el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado sólo se refiere a los acuerdos cuya celebración proyecte la Comunidad. Ahora bien, no es éste el caso, puesto que la Comunidad no es miembro de la OIT y la letra b) de apartado 1 del artículo 19 de la Constitución de la OIT limita la ratificación de los Convenios a los Estados miembros de la Organización.

Según este mismo Gobierno, la estructura de la OIT, basada en un sistema tripartito, también constituye un obstáculo a la celebración del Convenio núm. 170 por parte de la Comunidad. A este respecto, señala que, conforme al espíritu de la Constitución de la OIT y al Convenio núm. 144, las consultas a los interlocutores sociales deben ser eficaces, en la medida en que el objetivo de estas consultas es permitir que éstos ejerzan una influencia sobre los diversos Gobiernos nacionales. Ahora bien, esta influencia se reduciría si su posición debiera comunicarse a las Instituciones comunitarias por medio de los Gobiernos. Subraya, también, algunos problemas prácticos y, en particular, el hecho de que, por una parte, las respuestas a los cuestionarios deban darse en unos plazos muy cortos y de que, por otra parte, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros ya no tendrían la posibilidad de tomar en consideración las sugerencias de sus interlocutores sociales. Por último, la influencia de los interlocutores sociales se debilitaría debido a que, en el transcurso de las negociaciones en la Conferencia, el representante de la Comisión no tendría una sensibilidad política comparable a la de los representantes de los Gobiernos de los Estados que están regularmente en contacto con sus interlocutores sociales.

El *Gobierno neerlandés* considera asimismo que la solicitud de dic-

tamen no es admisible, puesto que el Convenio núm. 170 no se celebra entre la Comunidad y uno o varios Estados o una organización internacional. Añade que la Comunidad no puede ser parte del Convenio núm. 170 porque no es miembro de la OIT. No obstante, admite que, por una interpretación extensiva del artículo 228, el Tribunal de Justicia podría considerar admisible la solicitud de dictamen.

B) Fondo

La *Comisión* y el *Gobierno helénico* consideran que la Comunidad es la única que tiene competencia para celebrar el Convenio núm. 170.

A este respecto, la Comisión se refiere a los considerandos 17 y 22 de la sentencia del Tribunal de Justicia, de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, denominada «AETR» (22/70, Rec. pág. 263), según los cuales:

«(...) cada vez que la Comunidad, con el fin de aplicar una política común prevista por el Tratado, adopta disposiciones que establecen normas comunes, en la forma que sea, los Estados miembros ya no tienen la facultad (...) de contraer con Estados terceros obligaciones que afecten a dichas normas.»

«Que, puestas en relación estas disposiciones (art. 3, letra e) y artículo 5 del Tratado), la consecuencia es que, en la medida en que se adoptan normas comunitarias para realizar los fines del Tratado, los Estados miembros no pueden, fuera del marco de las Instituciones comunes, contraer compromisos que puedan afectar a dichas normas o alterar su alcance.»

Ahora bien, en opinión de la Comisión, las normas comunes adoptadas en virtud del artículo 118A del Tratado corren el riesgo de ser afectadas, en el sentido de esta jurisprudencia, por obligaciones contraídas por los Estados miembros en el marco de los Convenios de la OIT. La Comisión añade que el carácter de disposiciones mínimas que tienen las normas comunitarias en la materia, al igual que las que resultan de los convenios de la OIT, no excluye este riesgo.

En su respuesta a la pregunta que le dirigió el Tribunal de Justicia a este respecto, la Comisión señaló que la mejora armoniosa y pro-

gresiva de las condiciones relativas al medio de trabajo para la totalidad de los trabajadores de la Comunidad, prevista en el artículo 118A, era difícilmente conciliable con los compromisos internacionales contraídos por los Estados miembros. De ello resultaría, en efecto, una coexistencia, en el seno de la Comunidad, del Derecho comunitario y de acuerdos parciales, lo cual podría afectar a la autonomía del legislador comunitario.

La Comisión observa a este respecto que no siempre sería posible o deseable adaptar determinadas disposiciones basadas en el artículo 118A a las normas establecidas en el marco de Convenios de la OIT, especialmente teniendo en cuenta que, conforme al apartado 2 de este artículo del Tratado, es preciso no imponer obligaciones excesivas a las pequeñas y medianas empresas, lo que podría resultar de la ejecución de tales Convenios.

La Comisión considera, por otra parte, que, en virtud de los compromisos asumidos en el seno de la OIT, los Estados miembros podrían tener dificultades para adoptar disposiciones más adaptadas a las condiciones sociales y tecnológicas, específicas de la Comunidad. A este respecto, la Comisión recuerda que sólo es posible la denuncia de los Convenios de la OIT cada diez años.

Según la Comisión, la Comunidad sólo tiene competencia exclusiva para celebrar un acuerdo internacional si la normativa comunitaria cubre básicamente el ámbito que es objeto de tal acuerdo. Pues bien, de ello se trata en el presente caso, ya que el ámbito regulado en el Convenio núm. 170 ya está cubierto por varias Directivas, adoptadas no sólo en virtud del artículo 118A, sino también de los artículos 100 y 100A del Tratado.

Para la Comisión, el deber de consultar a los interlocutores sociales, que se deriva del artículo 3 del Convenio núm. 170, constituye una norma de procedimiento cuyo cumplimiento puede ser garantizado por la Comunidad. De todos modos, para la preparación de las medias comunitarias en el ámbito cubierto por el Convenio, se consulta siempre a un organismo de composición tripartita, es decir, el Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el Centro de Trabajo (creado por la Decisión 74/325/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1974, DO L 185, pág. 15; EE 05/02, pág. 27). La Comisión considera que las disposiciones del Convenio núm. 170 que

no son objeto de normas comunitarias tienen un carácter supletorio con respecto a la seguridad en el trabajo.

Por último, la Comisión considera que si la Comunidad encuentra dificultades para ejercer su competencia exclusiva en el seno de la OIT, corresponde a los Estados miembros actuar conjuntamente en interés y por cuenta de la Comunidad.

El *Gobierno helénico* considera asimismo que la Comunidad dispone de competencia exclusiva para celebrar el Convenio núm. 170. Observa, a este respecto, que todas las disposiciones de éste se refieren a la protección de los trabajadores, objetivo enmarcado en el artículo 118A del Tratado CEE y que ya ha dado lugar a la adopción de doce Directivas. Este Gobierno observa, no obstante, que el Tribunal de Justicia debe examinar el mecanismo general de celebración y de ratificación de los Convenios de la OIT y, en particular, si la Comunidad puede elaborar, firmar, sancionar y ratificar estos Convenios en nombre de los Estados miembros.

El *Consejo y los Gobiernos alemán, español, danés, francés, irlandés, neerlandés y belga* consideran que la competencia para celebrar el Convenio núm. 170 corresponde, a la vez, a la Comunidad y a los Estados miembros.

Para negar la competencia exclusiva de la Comunidad en la materia, los Gobiernos alemán, español e irlandés observan que los considerandos de la citada sentencia AETR, a los que alude la Comisión, sólo se refieren al supuesto de que la Comunidad actúe en el marco de una política común. Ahora bien, no es éste el caso de las normas adoptadas en virtud del artículo 118A. La política social sigue correspondiendo, principalmente, a los Estados miembros.

El Gobierno español considera, por su parte, que las Directivas adoptadas en virtud de los artículos 100 y 100A no pueden ser invocadas en este caso, ya que se refieren a objetivos y a ámbitos diferentes de los de la política social.

Para el Consejo y los Gobiernos danés, francés, neerlandés y belga, las normas adoptadas basándose en el artículo 118A no pueden ser afectadas, en el sentido de la sentencia AETR, por un Convenio de la OIT celebrado por los Estados miembros en el ámbito cubierto por estas normas. Señalan, a este respecto, que éstas constituyen normas mínimas (apartado 3 del artículo 118A), al igual que las disposiciones de los Convenios de la OIT (apartado 8 del artículo 19 de la Consti-

tución de la OIT). Por consiguiente, las normas comunes sólo podrían ser afectadas si la Comunidad decidiera establecer normas menos rigurosas que la norma internacional, y ello sin ofrecer a los Estados miembros la posibilidad de adoptar disposiciones más protectoras. Ahora bien, no puede ser éste el caso en el ámbito objeto de consideración, teniendo en cuenta precisamente los términos del apartado 3 del artículo 118A.

El Consejo y los *Gobiernos alemán y danés* consideran que, en cualquiera de los casos, la Comunidad no dispone de competencia alguna para asumir compromisos en los ámbitos pertenecientes a la consulta tripartita, prevista en los artículos 3 y 4 del Convenio núm. 170. A este respecto, los Estados miembros tienen competencia exclusiva.

El Consejo considera que lo mismo ocurre por lo que se refiere a la obligación de disponer de una política coherente de seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo, prevista en el artículo 4 del Convenio, y la ejecución del artículo 5, es decir, la atribución de las facultades, citadas por esta disposición, a las autoridades nacionales competentes.

El *Gobierno del Reino Unido* observa que las competencias de la Comunidad en materia de política social son diferentes de las ejercidas en el ámbito de la política de transportes, a la que se refiere la sentencia AETR, y que el carácter de las normas dictadas en virtud del artículo 118A (normas dictadas en virtud del artículo 118A (normas mínimas) no puede justificar una competencia externa de la Comunidad. Sólo el artículo 235 justifica, en este ámbito, tal competencia.

El *Gobierno francés* observa, por último, que, en cualquiera de los casos, sólo los Estados miembros son competentes para celebrar el Convenio núm. 170, debido a la defensa de los intereses propios de los países o territorios de ultramar, dado que el ámbito del Convenio queda excluido del asignado al régimen de asociación previsto por el Tratado CEE.

Los *Gobiernos danés, español, francés, irlandés y neerlandés* llaman la atención del Tribunal de Justicia sobre las dificultades que plantean la organización y el funcionamiento de la OIT para el ejercicio, por parte de la Comunidad, de la competencia para celebrar un Convenio en el marco de esta organización. Su postura puede resumirse en los siguientes términos.

La Comunidad disfruta de un simple estatuto de observador. Si

bien puede participar en las deliberaciones, la Constitución de la OIT no le reconoce un derecho de voto (apartado 2 del artículo 12). Por otra parte, como resulta de la letra b) del apartado 5 del artículo 15 de dicho Convenio, sólo los Estados miembros pueden ratificar un Convenio de la OIT. A este respecto, el Gobierno irlandés observa que la cuestión de si los Estados miembros pueden válidamente delegar en la Comunidad la facultad para ratificar en su nombre un Convenio de la OIT plantea determinados problemas de Derecho internacional público y, en particular, el de quién sería responsable en el caso de que los Estados miembros no cumplieran sus compromisos.

El funcionamiento de la OIT, basado en una estructura tripartita, constituye asimismo un obstáculo al ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad. Los argumentos invocados a este respecto coinciden, básicamente, con los expuestos por el Gobierno alemán en relación con la admisibilidad de la solicitud.

Por último, algunos Gobiernos observan que el procedimiento que debe seguir la Comunidad para celebrar un Convenio en el marco de la OIT, definido en las citadas Decisiones del Consejo de 22 de diciembre de 1986 y de 30 de noviembre de 1989, supone, para su aplicación, el acuerdo de las autoridades de la OIT, el cual no se ha producido hasta ahora.

DICTAMEN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA

ADMISIBILIDAD DE LA SOLICITUD DE DICTAMEN

I

1. El Gobierno alemán se opone a la admisibilidad de la solicitud de dictamen presentada por la Comisión con arreglo al apartado 1 del artículo 228 del Tratado, y el Gobierno neerlandés expone también sus dudas sobre la admisibilidad de esta solicitud. En opinión de ambos, el procedimiento previsto por este artículo sólo está destinado al examen de la compatibilidad con las disposiciones del Tratado de un Acuerdo proyectado entre la Comunidad y uno o varios Estados o una organización internacional. Ahora bien, la presente solicitud se refiere a la competencia de la Comunidad para celebrar un Convenio que sólo

puede ser ratificado por los Estados miembros de la OIT y no por la Comunidad, que no es miembro de esta organización internacional.

2. No puede acogerse este argumento.

3. Debe señalarse, a este respecto, que, conforme a reiterada jurisprudencia de este Tribunal de Justicia (dictamen 1/75, de 11 de noviembre de 1975, Rec. pág. 1355; dictamen 1/76, de 26 de abril de 1977, Rec. pág. 741; resolución 1/78, formulada con arreglo al artículo 103 del Tratado CEEA, de 14 de noviembre de 1978, Rec. pág. 2151, y dictamen 1/78, de 4 de octubre de 1979, Rec. pág. 2871), el procedimiento del artículo 228, como el del artículo 103 del Tratado CEEA, permite abordar todas las cuestiones relativas a la compatibilidad de un Acuerdo proyectado con las disposiciones del Tratado y, especialmente, la cuestión de si la celebración de tal Acuerdo está comprendida, o no, dentro de las competencias de la Comunidad. Esta interpretación viene confirmada por el apartado 2 del artículo 107 del Reglamento de Procedimiento.

4. Por consiguiente, la solicitud de dictamen no se refiere a la capacidad internacional de la Comunidad para obligarse por un Convenio elaborado bajo los auspicios de la OIT, sino que afecta a la extensión, exclusivamente desde el punto de vista de las normas de Derecho comunitario, de las competencias de la Comunidad y de los Estados miembros en el ámbito que es objeto del Convenio núm. 170. El Tribunal de Justicia no puede, pues, entrar en la consideración de los obstáculos a los que la Comunidad se enfrentaría, llegado el caso, en el ejercicio de su competencia, debido a determinadas normas establecidas por la Constitución de la OIT.

5. En cualquiera de los casos, debe señalarse que, si, con arreglo a la Constitución de la OIT, la Comunidad no puede celebrar, por sí sola, el Convenio núm. 170, su competencia externa podría ser ejercida, en su caso, a través de los Estados miembros, actuando solidariamente en interés de la Comunidad.

6. Procede, pues, considerar que se cumplen los requisitos del párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado y, por consiguiente, declarar la admisibilidad de la solicitud de dictamen.

FONDO

II

7. Antes de examinar si el Convenio núm. 170 está comprendido dentro del ámbito de la competencia de la Comunidad y, en su caso, si la competencia de la Comunidad tiene carácter exclusivo, debe recordarse que, como el Tribunal de Justicia afirmó, especialmente, en el dictamen núm. 1/76, antes citado, apartado 3, la competencia para contraer obligaciones internacionales puede resultar no sólo de una atribución explícita del Tratado, sino que también puede derivarse de manera implícita de las disposiciones de éste. El Tribunal de Justicia declaró, en particular, que, siempre que el Derecho comunitario hubiera atribuido a las Instituciones de la Comunidad competencias en el ámbito interno con el fin de alcanzar un objetivo determinado, la Comunidad estaba facultada para contraer las obligaciones internacionales necesarias para la consecución de este objetivo, aun cuando no existiera una disposición expresa al respecto. En la sentencia de 14 de julio de 1976, Kramer (3, 4 y 6/76, Rec. pág. 1279, apartado 20), el Tribunal de Justicia ya había señalado que tal competencia puede derivarse, de forma implícita, especialmente de actos adoptados, en el marco de las disposiciones del Tratado o de las Actas de adhesión, por las Instituciones de la Comunidad.

8. El carácter exclusivo de la competencia de la Comunidad ha sido reconocido, en particular, por el Tribunal de Justicia en relación con el artículo 113 del Tratado (dictamen 1/75, antes citado; sentencia de 15 de diciembre de 1976, Donckerwolcke, 41/76, Rec. pág. 1921, apartado 32) y con el artículo 102 del Acta de adhesión (sentencia de 5 de mayo de 1981, Comisión/Reino Unido, 804/79, Rec. pág. 1045, apartados 17 y 18). De esta jurisprudencia resulta que la existencia de tal competencia, por derivarse de una disposición del Tratado, excluye una competencia de los Estados miembros paralela a la de la Comunidad, tanto en el orden comunitario como en el orden internacional (véase el dictamen 1/75, antes citado).

9. El carácter exclusivo, o no, de la competencia de la Comunidad no se deriva solamente de las disposiciones del Tratado, sino que también puede depender de la amplitud de las medidas que han sido adoptadas por las Instituciones comunitarias para aplicar estas disposiciones

y que pueden privar a los Estados miembros de una competencia que podían ejercer anteriormente con carácter transitorio. Como este Tribunal de Justicia afirmó en la sentencia de 31 de marzo de 1971, Comisión/Consejo, denominada «AETR» (22/70, Rec. pág. 263, considerando 22), en la medida en que han sido adoptadas normas comunitarias para cumplir los fines del Tratado, los Estados miembros no pueden, fuera del marco de las Instituciones comunes, contraer compromisos que puedan afectar a dichas normas o alterar su alcance.

10. En contra de lo que sostienen los Gobiernos alemán, español e irlandés, esta jurisprudencia no puede limitarse a los supuestos en que la Comunidad ha adoptado normas comunitarias en el marco de una política común. En efecto, en todos los ámbitos que corresponden a los objetivos del Tratado, su artículo 5 impone a los Estados miembros la obligación de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión y de abstenerse de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del Tratado.

11. Ahora bien, también se pondrían en peligro la misión de la Comunidad y los fines del Tratado si los Estados miembros pudieran contraer obligaciones internacionales que contuvieran normas que pudieran afectar a las normas adoptadas en ámbitos que no corresponden a las políticas comunes o que pudieran alterar su alcance.

12. Por último, puede adoptarse un Acuerdo en un ámbito en el que las competencias sean compartidas entre la Comunidad y los Estados miembros. En tal caso, la negociación y la ejecución del Acuerdo exigen una acción común de la Comunidad y de los Estados miembros (sentencia Kramer, antes citada, apartados 39 a 45, y dictamen 1/79, antes citado, apartado 60).

III

13. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, debe examinarse si el Convenio núm. 170 está comprendido dentro del ámbito de competencia de la Comunidad y, en su caso, si esta competencia tiene carácter exclusivo.

14. Debe observarse, a este respecto, que el Convenio núm. 170 se refiere a la seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo. Según su Preámbulo, tiene como objetivo esencial prevenir las

enfermedades y accidentes causados por los productos químicos o reducir su incidencia evaluando el peligro que todos estos productos representan, proporcionando a los empleadores y a los trabajadores las informaciones necesarias para la protección y, por último, estableciendo las orientaciones básicas de programas de protección.

15. El ámbito cubierto por el Convenio núm. 170 pertenece a las «disposiciones sociales» del Tratado, que componen el Capítulo I del Título III, relativo a la política social.

16. Conforme al artículo 118A del Tratado, los Estados miembros deben procurar, en particular, promover la mejora del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y deben fijar como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito. Para contribuir a la consecución de este objetivo de armonización, el Consejo está facultado para adoptar las disposiciones mínimas mediante Directivas. En efecto, como resulta del apartado 3 de este artículo, las disposiciones establecidas en virtud del presente artículo no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo, compatibles con el Tratado.

17. La Comunidad dispone, así, de una competencia normativa interna en el ámbito social. Por consiguiente, el Convenio núm. 170, cuyo objeto, por otra parte, coincide con el de varias Directivas adoptadas con arreglo al artículo 118A, corresponde al ámbito de la competencia de la Comunidad.

18. Con el fin de examinar si esta competencia tiene carácter exclusivo, debe observarse que las disposiciones del Convenio núm. 170 no pueden afectar a las normas adoptadas en virtud del artículo 118A. En efecto, si, por una parte, la Comunidad decide dictar normas menos rigurosas que las establecidas en un Convenio de la OIT, los Estados miembros pueden, conforme al apartado 3 del artículo 118A, adoptar medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo o aplicar, a estos efectos, las disposiciones del Convenio de la OIT. Si, por otra parte, la Comunidad decide dictar normas más severas que las previstas por un Convenio de la OIT, nada impide la plena aplicación del Derecho comunitario por parte de los Estados miembros conforme al apartado 8 del artículo 19 de la Constitución de la OIT, que autoriza a los miembros a adoptar medidas más estrictas que las previstas en los

Convenio y Recomendaciones adoptados en el marco de esta organización.

19. La Comisión observa, no obstante, que a veces es difícil determinar si una medida particular es más favorable para los trabajadores que otra. Así, para evitar incurrir en una infracción a las disposiciones de un Convenio de la OIT, los Estados miembros podrían verse tentados a no adoptar disposiciones que se adaptarían mejor a las condiciones sociales y tecnológicas específicas de la Comunidad. La Comisión considera, por consiguiente, que, en la medida en que esta actitud amenaza con poner en peligro el desarrollo del Derecho comunitario, la Comunidad debe tener la competencia exclusiva para celebrar el Convenio núm. 170.

20. No puede acogerse este argumento. En efecto, la posibilidad de que surjan par la función legislativa comunitaria dificultades, como las mencionadas por la Comisión, no puede servir de fundamento para el carácter exclusivo de la competencia de la Comunidad.

21. Por las mismas razones, una competencia exclusiva tampoco puede basarse en las disposiciones comunitarias adoptadas con arreglo al artículo 100 del Tratado, entre las cuales se encuentran especialmente la Directiva 80/1107/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1980, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo (DO L 327, pág. 8; EE 05/02, pág. 224), y las Directivas particulares, adoptadas con arreglo al artículo 8 de ésta, que contienen, todas ellas, disposiciones mínimas.

IV

22. Algunas Directivas adoptadas en los ámbitos que son objeto de la Parte III del Convenio núm. 170 contienen normas que, sin embargo, no tienen el carácter de disposiciones mínimas. Lo mismo ocurre con la Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas (DO L 196, pág. 1; EE 13/01, pág. 50), basada en el artículo 100 y modificada, en particular, por la Directiva 79/831/CEE, de 18 de septiembre de 1979 (DO L 259, pág. 10), y con la

Directiva 88/379/CEE, de 7 de junio de 1988, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativa a la clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, basada en el artículo 100A.

23. Estas Directivas contienen disposiciones que, en determinados aspectos, constituyen medidas que garantizan una protección de los trabajadores, en sus condiciones de trabajo, mayor que las disposiciones de la Parte III del Convenio núm. 170. Es el caso, en particular, de las normas, muy detalladas, sobre el etiquetado establecidas por el artículo 7 de la citada Directiva 88/379.

24. El ámbito de aplicación del Convenio núm. 170 es, no obstante, más amplio que el de las citadas Directivas. Así, el concepto de productos químicos (letra a) del artículo 2) es más amplio que el de productos previsto por las Directivas. Por otra parte, y a diferencia de las disposiciones de estas Directivas, el apartado 3 del artículo 6 y el apartado 7 del Convenio regulan el transporte de los productos químicos.

25. Si bien no existe ninguna contradicción entre estas disposiciones del Convenio y las de las citadas Directivas, debe, no obstante, admitirse que la Parte III del Convenio núm. 170 pertenece a un ámbito ya cubierto en gran medida por las normas comunitarias adoptadas progresivamente desde 1967 con el fin de lograr una armonización aún más completa y destinada, por una parte, a eliminar los obstáculos a los intercambios resultantes de las divergencias entre las normativas de los Estados miembros y, por otra parte, a garantizar, al mismo tiempo, la protección de la población y del medio ambiente.

26. En estas circunstancias, debe considerarse que las obligaciones resultantes de la Parte III del Convenio núm. 170 que corresponden al ámbito de las Directivas, citadas en el apartado 22, pueden afectar a las normas comunitarias establecidas por estas Directivas y que, por consiguiente, los Estados no pueden, al margen de las Instituciones comunes, contraer tales obligaciones.

V

27. La Parte II del Convenio núm. 170 contiene principios generales, enunciados en los artículos 3, 4 y 5, relativos a su ejecución.

28. En la medida en que se ha comprobado que las disposiciones materiales del Convenio núm. 170 pertenecen al ámbito de la competencia de la Comunidad, ésta es asimismo competente para contraer obligaciones dirigidas a la ejecución de dichas disposiciones.

29. El artículo 3 impone la consulta a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores sobre las medidas destinadas a dar efecto a las disposiciones del Convenio núm. 170. El artículo 4 determina que todo miembro deberá formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política coherente de seguridad en la utilización de productos químicos en el trabajo, en consulta con dichas organizaciones y habida cuenta de las condiciones y prácticas nacionales.

30. Es cierto que, en el estado actual del Derecho comunitario, la política social, y especialmente la concertación entre interlocutores sociales, corresponde de forma preponderante al ámbito de la competencia de los Estados miembros.

31. No obstante, esta materia no se encuentra totalmente sustraída a la competencia de la Comunidad. A este respecto, debe señalarse, en particular, que, conforme al artículo 118B del Tratado, la Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo.

32. Por consiguiente, la cuestión de la competencia de los Estados miembros o de la Comunidad en relación con obligaciones internacionales cuyo objeto es la consulta de organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores no puede ser disociada del objeto de dicha consulta.

33. El artículo 5 del Convenio núm. 170 establece que, si se justifica por motivos de seguridad y salud, se atribuya a la autoridad competente la facultad de prohibir o restringir la utilización de ciertos productos químicos peligrosos, o de exigir una notificación y una autorización previas a la utilización de dichos productos.

34. Debe señalarse, a este respecto, que, aún cuando la autoridad competente prevista por este artículo fuese una autoridad de uno de los Estados miembros, la Comunidad puede, no obstante, asumir la obligación prevista en este artículo a nivel externo. En efecto, del mismo modo que, a nivel interno, la Comunidad puede prever, en un ámbito cubierto por normas comunitarias, que se atribuyan a autoridades nacionales determinadas facultades de control (véase, en particular, el artículo 4 de la Directiva 80/1107/CEE del Consejo, de 27 de noviem-

bre de 1980, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo, DO L 327, pág. 8; EE 05/02, pág. 224; citada por el Consejo), puede, a nivel externo, contraer obligaciones tendentes a garantizar el cumplimiento de disposiciones materiales que son de su competencia y que implican la atribución de determinadas facultades de control a las autoridades nacionales.

VI

35. Por último, como ha observado el Gobierno francés, el ámbito de aplicación material del Convenio queda excluido del asignado al régimen de asociación de los países y territorios de ultramar y, por consiguiente, como el Tribunal de Justicia señaló en los apartados 61 y 62 del citado dictamen 1/78, corresponde a los Estados miembros, que garantizan las relaciones internacionales de estos territorios y que los representan en concepto de tales, celebrar el Convenio de que se trata.

VII

36. En la resolución 1/78, de 14 de noviembre de 1978 (Rec. pág. 2151, apartados 34 a 36), el Tribunal de Justicia declaró que, cuando resulte que la materia de un Acuerdo o de un Convenio está comprendida en parte dentro de la competencia de la Comunidad y en parte dentro de la de los Estados miembros, es necesario garantizar una estrecha cooperación entre estos últimos y las Instituciones comunitarias tanto en el proceso de negociación y de celebración, como en la ejecución de los compromisos asumidos. Esta obligación de cooperar, señalada en el marco del Tratado CEEA, se impone asimismo en el marco del Tratado CEE, ya que deriva de la exigencia de unidad en la representación internacional de la Comunidad.

37. En el presente caso, la cooperación entre la comunidad y los Estados miembros es tanto más necesaria cuanto que la primera no puede, en el estado actual del Derecho internacional, celebrar un Convenio de la OIT y que debe hacerlo a través de los segundos.

38. Corresponde, pues, a las Instituciones comunitarias y a los Estados miembros adoptar todas las medidas necesarias para garantizar del mejor modo posible esta cooperación, tanto en el proceso de sumisión a la autoridad competente y de ratificación del Convenio núm. 170, como en la ejecución de las obligaciones resultantes de dicho Convenio.

VIII

39. De todas las consideraciones anteriormente expuestas resulta que la celebración del Convenio núm. 170 de la OIT corresponde a una competencia conjunta de los Estados miembros y de la Comunidad.

Por consiguiente,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

emite el siguiente dictamen:

La celebración del Convenio núm. 170 de la OIT corresponde a una competencia conjunta de los Estados miembros y de la Comunidad.

C R O N I C A S

CONSEJO DE EUROPA

