

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentadas el 10 de diciembre de 2002 ¹

1. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 226 CE, la condena de la República Federal de Alemania, porque la legislación de algunos Estados federados incumple las obligaciones impuestas por los artículos 1 y 4 de la Directiva 89/686/CEE, relativa a los equipos de protección individual. ²

3. La Directiva fija las condiciones de puesta en el mercado y de libre circulación intracomunitaria, así como las exigencias esenciales de seguridad, que los EPI deben cumplir para preservar la salud y garantizar la seguridad de los usuarios. Se entiende por EPI cualquier dispositivo o medio que lleve o del que disponga una persona para protegerse contra uno o varios riesgos susceptibles de amenazar su salud y su seguridad.

Se reprocha que la normativa nacional someta a los equipos de protección individual de los cuerpos de bomberos a exigencias suplementarias, a pesar de cumplir los requisitos impuestos por la Directiva y de ir provistos de la marca CE.

El apartado 4 excluye de su ámbito de aplicación:

I. La Directiva 89/686

2. En virtud del artículo 1, apartados 1 y 2, la Directiva se aplica a los equipos de protección individual denominados EPI.

— los EPI regulados en otras directivas CEE con los mismos objetivos de puesta en el mercado, de libre circulación y de seguridad que la presente Directiva;

1 — Lengua original: español.

2 — Directiva del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los equipos de protección individual (DO L 399, p. 18).

— independientemente del motivo de exclusión contemplado en el primer guión, las clases de EPI que figuran en la lista del anexo I.

4. De acuerdo con el artículo 4, los Estados miembros no pueden prohibir, limitar u obstaculizar la comercialización de los EPI o de sus componentes que cumplan las disposiciones de la Directiva y que estén provistos de la marca CE.

5. El anexo I de la Directiva contiene la lista exhaustiva de las clases o tipos de equipos de protección individual no incluidos en su ámbito de aplicación. El punto 1 se refiere a los EPI concebidos y fabricados específicamente para las fuerzas armadas o las de orden público (cascos, escudos, etc.).

7. Al considerar que esas disposiciones vulneran las exigencias del mercado único y, en particular, los artículos 1 y 4 de la Directiva 89/686, la Comisión envió un escrito de requerimiento al Gobierno alemán el 19 de marzo de 1998, invitándolo a que manifestara su posición al respecto.

8. En escrito de 28 de mayo de 1998, respondió que la organización de los cuerpos de bomberos era competencia de los distintos Estados federados, quienes deciden la naturaleza de esos organismos. Resulta imposible dilucidar, de manera general, si los bomberos alemanes forman parte de las fuerzas de orden público, razón por la que hay que comprobar, en cada caso, si los equipos que se les destinan están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 89/686.

II. El procedimiento administrativo

6. Como consecuencia de diversas quejas, la Comisión comprobó que la normativa de algunos Estados federados de Alemania sometía a los equipos de protección individual para bomberos a exigencias ajenas a la Directiva 89/686. Concretamente, en la Baja Sajonia, los cinturones de seguridad deben cumplir las especificaciones técnicas de la norma alemana DIN 14926 y, en Renania del Norte-Westfalia, los cascos tienen que ser certificados por un organismo establecido en ese Estado, sin posibilidad de que intervenga cualquier otro, aunque ofrezca garantías equivalentes.

9. Esta explicación no satisfizo a la Comisión, que remitió al Gobierno un dictamen motivado el 21 de octubre de 1998, reiterando sus objeciones a la legislación nacional e instándolo a que la reformara en un plazo de dos meses.

10. En la contestación de 18 de diciembre de 1998, se explica que se había enviado una comunicación a los Ministerios del Interior de los Estados federados, responsables de los cuerpos de bomberos, para que modificaran la legislación relativa a la compra de equipos de protección indivi-

dual, adaptándola al derecho comunitario y recabando información sobre las medidas que adoptaran. En su escrito, se comprometía a dar cuenta a la Comisión sobre las reacciones que recibiera.

alemán y la Comisión tomaron posición en diciembre.

11. Dos años después, en diciembre de 2000, en respuesta a la pregunta formulada por la Comisión en junio del mismo año, el Gobierno ahora demandado expuso que seguía esperando las explicaciones de los Estados federados. A la vista de esta actitud, la Comisión llegó al convencimiento de que Alemania continuaba incumpliendo la Directiva e introdujo el presente recurso.

14. En la vista, que se celebró el 24 de octubre de 2002, comparecieron, a fin de presentar oralmente sus alegaciones, el agente de la Comisión y el del Gobierno alemán.

III. El procedimiento contencioso

12. La Comisión presentó la demanda en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de marzo de 2001. El Gobierno presuntamente infractor contestó el 14 de mayo siguiente. Ambos escritos fueron completados con una réplica, el 12 de julio, y una dúplica, el 20 de septiembre.

13. El Gobierno francés intervino en apoyo de las pretensiones de Alemania en escrito que tuvo entrada en la Secretaría el 4 de octubre de 2001 y sobre el que el Gobierno

IV. Examen del recurso

15. La Comisión pide al Tribunal de Justicia que declare el incumplimiento de la República Federal de Alemania y su condena en costas.

16. El artículo 4 de la Directiva 89/686 consagra el principio de libre circulación de los equipos de protección individual y de los componentes, que se adecuen a sus disposiciones y que vayan provistos de la marca CE, al establecer que los Estados miembros no pueden prohibir, limitar ni obstaculizar su comercialización. No se discute que Alemania impone exigencias suplementarias a los equipos destinados a los cuerpos de bomberos. Las partes discrepan, sin embargo, sobre la naturaleza de fuerzas de orden público de los servicios de prevención y lucha contra el fuego en dicho Estado miembro.

El desenlace del recurso de la Comisión depende, pues, de si los equipos de protección individual destinados a los bomberos se incluyen en la excepción contemplada en el anexo I, punto 1, y, para saberlo, hay que decidir si han sido concebidos y fabricados específicamente para las fuerzas armadas o las de orden público.

una intervención que implique la colaboración de varias unidades si todas disponen de herramientas de salvamento que respondan a las mismas normas de fabricación y de seguridad.

17. El Gobierno alemán expone que el cinturón de seguridad para bomberos, que ha dado origen a este procedimiento de infracción, sirve para proteger contra los peligros a los que están expuestos durante la formación, los ejercicios y las intervenciones. La circular técnica relativa a ese cinturón regula las proporciones, las exigencias y las medidas de control, imponiendo la obligación de proveerlo de una marca. La utilización de un cinturón idéntico por todos los bomberos durante los ejercicios y las intervenciones resulta de importancia decisiva para el salvamento propio, para el de terceros y, en particular, para socorrer a los compañeros que estén en dificultades. Permite que el bombero se proteja, mediante la cuerda de seguridad, contra el peligro de caídas en escaleras y otros lugares precarios. Incorpora un hacha con funda de protección, conforme a la norma DIN 14924. Se necesitan indicaciones exactas sobre el cinturón ya que, por ejemplo, las medidas de salvamento únicamente pueden ponerse en práctica con la ayuda de cuerdas y aparatos definidos con precisión. Por esta razón, la utilización y la puesta en servicio de los equipos de bomberos están reguladas por normas aplicables de manera uniforme en el ámbito federal. Sólo cabe garantizar el éxito de

18. Esta preocupación por la seguridad de los trabajadores y por la del personal de los cuerpos de bomberos en especial la tuvo presente el legislador al adoptar la Directiva 89/686. En la exposición de motivos³ se reconoce que las disposiciones de diseño y fabricación de los equipos de protección individual, previstas en la Directiva, son de fundamental trascendencia para la búsqueda de un medio de trabajo más seguro. No sólo se fijan las condiciones de puesta en el mercado y de libre circulación intracomunitaria, sino que se definen las exigencias esenciales que los equipos de protección individual deben respetar para preservar la salud y para garantizar la seguridad de los usuarios. El artículo 8, apartado 4, sujeta a los equipos de protección individual manufacturados, a la declaración de conformidad CE del fabricante. Además, los de diseño complejo destinados a evitar al usuario todo peligro mortal o que sea susceptible de dañar gravemente y de forma irreversible la salud, cuyo efecto inmediato no se pueda descubrir a tiempo, según el proyectista, deben someterse a uno de los dos procedimientos de control contemplados en el artículo 11, que son el sistema de garantía de calidad CE del resultado final y el de la producción con vigilancia. Entran en esta última categoría, entre otros, los aparatos de protección respiratoria filtrantes que protejan contra los aerosoles sólidos y líquidos o contra los

3 — Considerando séptimo.

gases irritantes, peligrosos, tóxicos o radiotóxicos; los equipos de intervención en ambientes cálidos, cuyos efectos sean comparables a los de una temperatura ambiente igual o superior a 100 °C, con o sin radiación de infrarrojos, llamas o grandes proyecciones de materiales en fusión; los de intervención en ambientes fríos cuyos efectos sean comparables a los de una temperatura ambiental igual o inferior a 50 °C; y los destinados a proteger contra las caídas desde determinada altura. Procede añadir que el anexo II, que contiene las exigencias esenciales de salud y de seguridad, así como los requisitos de alcance general aplicables a todos los equipos, establece toda una serie de exigencias complementarias específicas en función de los riesgos; el apartado 3.1.2.2 del anexo está dedicado a la prevención de caídas desde las alturas y el 3.6 a la protección contra el calor y el fuego.

Estoy convencido de que la preocupación que manifiesta el Gobierno demandado por la seguridad de los cuerpos de bomberos en Alemania la comparten los demás Estados miembros, lo que no les ha impedido, sin embargo, adaptar sus legislaciones internas para evitar los obstáculos a la circulación intracomunitaria de equipos de protección individual destinados a estos trabajadores.

19. El Gobierno alemán confirma que la lucha contra los incendios es competencia

de cada Estado federado, lo que significa que la misión y la organización de los distintos cuerpos y el estatuto de los bomberos varían de un Estado a otro. También les corresponde decidir si los cuerpos de bomberos constituyen organismos encargados de garantizar la seguridad pública o el orden público. Puntualiza que los bomberos forman parte de las fuerzas de orden público y que las facultades y las funciones que tienen atribuidas participan de la esencia misma del ejercicio de la potestad pública, razón por la que los equipos de protección individual especialmente fabricados al efecto quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 89/686. Añade que la normativa relativa a la protección contra los incendios ha dotado siempre a los cuerpos oficiales de bomberos de las prerrogativas de que gozan los poderes públicos. De conformidad con la legislación vigente, los cuerpos de bomberos han de tomar las medidas necesarias para proteger a la colectividad y a las personas contra los peligros que representan para su vida, su salud y sus bienes los incendios, las explosiones, los accidentes y otras situaciones de urgencia, como las catástrofes naturales, medidas que se integran entre las que gozan de potestad pública, por lo que pueden significar restricciones de los derechos fundamentales, previstas, en parte, por la legislación.⁴ También están dotados de potestades de ejecución. A título de ejemplo, cita el artículo 26, apartado 1, cuarta frase, de la Ley de Renania-Palatinado, sobre la protección contra los incendios y las catástrofes, a cuyo tenor el responsable de las operaciones o, si está imposibilitado, cualquier otro miembro del cuerpo está autorizado para poner en práctica las medidas

4 — Cita, a título de ejemplo, el artículo 64 de la Ley de Hesse sobre la protección contra los incendios, que incluye las medidas de socorro y las de seguridad en caso de catástrofes, y el artículo 38 de la Ley de Schleswig-Holstein sobre la protección contra los incendios y la asistencia de los cuerpos de bomberos, de parecido contenido.

de seguridad necesarias, siempre que no las adopten la policía u otros organismos competentes, como la policía federal de fronteras, la policía militar o demás fuerzas armadas o de mantenimiento del orden. Para ejecutar esas medidas, el responsable tiene potestad, en caso de necesidad, para utilizar la fuerza contra las cosas o las personas y vencer la resistencia mediante la fuerza física. Las leyes de los restantes Estados federados reconocen a los cuerpos de bomberos amplios poderes de intervención. Añade que esos cuerpos ocupan un lugar importante en la organización de la protección civil, ámbito que, en situación de guerra, forma parte de la esencia misma de la actuación propia del Estado. Asegura que, de acuerdo con una interpretación literal de la Directiva 89/686, los cuerpos de bomberos públicos en Alemania, a los que se confían funciones propias del poder público, forman parte de las fuerzas del orden comprendidas en la excepción del punto 1 del anexo I de dicha Directiva.

20. El Gobierno francés, que interviene como coadyuvante en apoyo de las pretensiones del Gobierno alemán, sostiene que, para interpretar la excepción del anexo I, punto 1, de la Directiva 89/686 hay que averiguar si el tipo de equipo de protección individual de los cuerpos de bomberos se destina específicamente a operaciones militares o policiales, y no si quienes los utilizan deben ser calificados como fuerzas armadas o de orden público.

21. La Directiva 89/686 excluye de su ámbito de aplicación dos grandes categorías de equipos de protección individual, en el artículo 1, apartado 4: a) los que son objeto de otras directivas comunitarias con los mismos fines de puesta en el mercado, de libre circulación y de seguridad; y b) las clases o tipos de equipos que figuran en la lista de exclusión del anexo I, que es exhaustiva. En el punto 1 de este anexo figuran los equipos de protección individual concebidos y fabricados específicamente para las fuerzas armadas o las de orden público, como cascos y escudos.

22. Las partes coinciden en que los bomberos no están integrados en las fuerzas armadas. Discrepan, sin embargo, sobre si deben ser considerados como fuerzas de orden público. Si así fuera, sus equipos de protección individual quedarían fuera del ámbito de aplicación de la Directiva, con el resultado de que cada Estado miembro estaría habilitado para exigir que esos equipos cumplieran los requisitos más adecuados, como parece ser el caso en Alemania actualmente.

23. En virtud de la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, las excepciones al principio de la libre circulación de mercancías han de recibir una interpretación restrictiva,⁵ sin que puedan extenderse

⁵ — Sentencias de 25 de enero de 1977, Bauhuis (46/76, Rec. p. 5); de 9 de junio de 1982, Comisión/Italia (95/81, Rec. p. 2187), apartado 27; de 10 de mayo de 1984, Comisión/Grecia (58/83, Rec. p. 2027), apartado 9; de 10 de enero de 1985, Leclerc (229/83, Rec. p. 1), apartado 30; de 17 de enero de 1985, Piraiki-Patraiki/Comisión (11/82, Rec. p. 207), apartado 26; y de 5 de junio de 1986, Comisión/Italia (103/84, Rec. p. 1759), apartado 22.

a supuestos distintos de los enumerados de manera limitativa.⁶

Estoy de acuerdo con la Comisión en que la dependencia de los cuerpos de bomberos de uno u otro ministerio, o del gobierno central, regional o local, según los Estados, no es determinante a la hora de delimitar el ámbito de aplicación de la Directiva 89/686. Se trata de distintas formas de organización administrativa que carecen de relevancia para decidir que los equipos de protección individual destinados a los bomberos circulen libremente dentro del mercado interior.

24. En todos los Estados miembros, los cuerpos de bomberos, sean públicos o de empresa, integrados por profesionales o por voluntarios, tienen atribuidas, con carácter principal, la prevención y la lucha contra los incendios. Se encargan, además, de las operaciones de salvamento de personas y de bienes, en caso de explosiones, inundaciones, terremotos y otras catástrofes de gran magnitud.

Estas tareas se diferencian netamente de las que corresponden a las fuerzas y cuerpos de seguridad, cuya principal misión es el mantenimiento del orden público, por lo que sus miembros ejercen la autoridad del

propio Estado en el desempeño de las funciones que tienen atribuidas. Aunque los cuerpos de bomberos, durante sus intervenciones, pueden estar habilitados por la ley para emplear la fuerza contra las cosas o para emprender medidas coercitivas sobre las personas, se trata de una posibilidad ocasional y accesorio, ya que esos cometidos no forman parte de sus ocupaciones habituales. Por el contrario, las misiones encomendadas a los cuerpos de bomberos dependientes de los poderes públicos no se diferencian prácticamente en nada de las que desempeñan los bomberos de las empresas o de las fábricas, quienes, además de la prevención y de la lucha contra los incendios en el sector correspondiente, pueden verse compelidos a colaborar con los primeros en caso de necesidad. Por esta razón, los equipos de protección individual que utilicen unos y otros han de satisfacer las mismas exigencias de seguridad para los usuarios.

25. La excepción del anexo I, punto 1, de la Directiva 89/686 requiere que los equipos estén concebidos y fabricados *específicamente* para las fuerzas armadas o las de orden público. Dado que los cuerpos de bomberos pueden estar llamados a ejercer alguna de las funciones propias de dichas fuerzas de manera ocasional, aleatoria y a título accesorio, no es posible sostener que los equipos que les están destinados cumplan dicha condición de diseño y fabricación específica.

26. De acuerdo con una jurisprudencia constante, la normativa comunitaria no

⁶ — Sentencia de 17 de junio de 1981, Comisión/Irlanda (113/80, Rec. p. 1625), apartados 7 y 8.

pretende, en principio, definir sus conceptos inspirándose en algún ordenamiento jurídico nacional si así no lo prevé expresamente.⁷ El texto de la Directiva 89/686 no contiene ninguna referencia explícita a las legislaciones de los Estados miembros.

El Tribunal de Justicia ha proscrito siempre que los Estados miembros se refugien en la normativa nacional con el propósito de limitar el alcance de las disposiciones del derecho comunitario, habiendo calificado esta regla de fundamental para la existencia de la Comunidad,⁸ pues de otra manera se comprometería la unidad y la eficacia de su ordenamiento jurídico. En este caso concreto, si los Estados miembros, por el fácil recurso de clasificar a los cuerpos de bomberos como fuerzas de orden público, pudieran sustraer del ámbito de aplicación de la Directiva 89/686 un sector tan importante del consumo de equipos de protección individual como el de los cuerpos de bomberos, la libre circulación de estas mercancías en la Comunidad quedaría falseada.

27. El hecho de que los cuerpos de bomberos dependan de los Estados federados no libera a Alemania de la obligación de respetar la Directiva 89/686 igual que todos los demás Estados miembros. Según la jurisprudencia, todo Estado miembro es libre para distribuir, como estime oportuno, las competencias internas y para ejecu-

tar una directiva por medio de disposiciones de las autoridades regionales o locales. Esta distribución de competencias, sin embargo, no puede dispensarlo de la obligación de garantizar que las normas de la directiva sean fielmente llevadas al derecho nacional.⁹

28. Tampoco estoy de acuerdo con el Gobierno francés, porque el equipo de protección individual que utilizan los cuerpos de bomberos está previsto para protegerlos en el desempeño de las funciones que les son propias, entre las que destacan la prevención y la lucha contra el fuego. Al no dedicarse a operaciones militares ni policiales, necesitan trajes con el grado de incombustibilidad adecuado para preservar su salud y garantizar su seguridad en el trabajo, por lo que un chaleco antibalas, por ejemplo, no les sería de ninguna utilidad.

29. El Gobierno alemán defiende que las Directivas 89/391/CEE¹⁰ y 89/656/CEE¹¹ contienen disposiciones mínimas, de suerte

7 — Sentencias de 14 de enero de 1982, Corman (64/81, Rec. p. 13), apartado 8; y de 2 de abril de 1998, Emu Tabac y otros (C-296/95, Rec. p. I-1603), apartado 30.

8 — Sentencia de 17 de diciembre de 1980, Comisión/Bélgica (149/79, Rec. p. 3881), apartado 19.

9 — Sentencias de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos (96/81 y 97/81, Rec. pp. 1791 y 1819, respectivamente); de 14 de enero de 1988, Comisión/Bélgica (asuntos acumulados 227/85 a 230/85, Rec. p. 1), apartado 9; y de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania (131/88, Rec. p. I-825), apartado 71.

10 — Directiva del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (DO L 183 p. 1).

11 — Directiva del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual (tercera Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE) (DO L 393, p. 18).

que resultaría incoherente el que, por aplicación de esta normativa para mejorar la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, los Estados miembros impusieran exigencias suplementarias para los equipos destinados a los bomberos, teniendo vedada esa posibilidad por la Directiva 89/686. Por esta razón, entiende que los equipos de protección individual destinados a los bomberos deben quedar excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 89/686.

30. No suscribo esta interpretación, porque no existe la contradicción alegada por el Gobierno demandado.

31. En junio de 1989, el Consejo adoptó, sobre la base del artículo 118 A del Tratado CE,¹² la Directiva 89/391, que es una directiva-marco para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores, destinada a servir de base a otras directivas específicas que cubran todos los riesgos en ese ámbito. En noviembre del mismo año, promulgó, con idéntica base jurídica, la Directiva 89/656, estableciendo las disposiciones mínimas para la utilización en el trabajo de equipos de protección individual, tercera Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391.

En diciembre siguiente, el Consejo aprobó la Directiva 89/686, cuyo incumplimiento reprocha ahora la Comisión a Alemania. Tiene como base jurídica el artículo 100 A del Tratado CE¹³ y forma parte de las medidas destinadas a implantar progresivamente el mercado interior sin fronteras en un periodo que expiraba el 31 de diciembre de 1992. Su adopción se justifica por la existencia de diferentes reglas nacionales muy detalladas sobre la concepción, la fabricación, el nivel de calidad, los ensayos y la certificación de los equipos de protección individual, con objeto de preservar a las personas de lesiones y enfermedades. Esas diferencias eran susceptibles de obstaculizar los intercambios, repercutiendo directamente sobre el establecimiento y el funcionamiento del mercado común.

32. Las Directivas 89/391 y 89/656 se enmarcan en el capítulo de la política social comunitaria y contienen reglas mínimas para que los Estados miembros impongan a los empresarios y a los trabajadores determinadas obligaciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo. No habría, pues, inconveniente en admitir disposiciones más favorables. Ambas normas contienen excepciones: la Directiva 89/391, con objeto de respetar las particularidades inherentes a ciertas actividades específicas de la función pública (por ejemplo, las fuerzas armadas o la policía) o de los servicios de protección civil; la Directiva

12 — Los artículos 117 a 120 del Tratado CE han sido sustituidos por los artículos 136 CE a 143 CE.

13 — Actualmente artículo 95 CE, tras su modificación.

89/656, para excluir de la noción de equipo de protección individual, a los efectos de su aplicación, los equipos de los servicios de socorro y de salvamento, así como los de protección individual de los militares, de los policías y de las personas encargadas del mantenimiento del orden.

ción directa o indirecta en el ejercicio de los poderes públicos y a las que pretendan la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de las colectividades públicas. Las competencias atribuidas a los cuerpos de bomberos forman parte de la potestad pública, por lo que la Comunidad Europea no podría inmiscuirse en su esencia ni en su ejercicio.

La Directiva 89/686, en cambio, persigue la armonización de las legislaciones de los Estados miembros, fijando las condiciones de puesta en el mercado y de libre circulación intracomunitaria, además de las exigencias esenciales que los equipos de protección individual han de satisfacer para preservar la salud y garantizar la seguridad de los usuarios. Aquí, la facultad de los Estados miembros para prescribir los requisitos pertinentes se somete a dos condiciones: que se respete el Tratado y que el ejercicio de esa facultad no implique modificaciones de los equipos de protección individual respecto del régimen de la Directiva. En cualquier caso, no pueden prohibir, limitar u obstaculizar la comercialización de los referidos equipos o de sus componentes que cumplan lo estipulado en la Directiva y que estén provistos de la marca CE.

34. En este apartado tampoco suscribo las tesis del Gobierno alemán. El artículo 39 CE, apartado 4, excluye del ámbito de aplicación de la libre circulación de trabajadores los empleos en la administración pública. Al ser una excepción a una de las libertades fundamentales, el Tribunal de Justicia la ha restringido a un conjunto de empleos que llevan aparejado el ejercicio de la potestad pública, entre los que se incluyen los puestos en las administraciones locales,¹⁴ que implican, para sus titulares, una relación particular de solidaridad respecto del Estado, así como la reciprocidad de derechos y deberes, fundamento del vínculo de nacionalidad.¹⁵ Los empleos excluidos son únicamente aquellos que, habida cuenta de las tareas y responsabilidades que les son inherentes, reúnen las características de las actividades específicas de la administración en los ámbitos citados.

33. El Gobierno demandado ve un paralelismo entre la excepción contemplada en el artículo 39 CE, apartado 4, para los empleos en la administración pública, y la que figura en el punto 1 del anexo I de la Directiva 89/686. Ambas han de ser interpretadas de manera estricta, ciñéndose a las ocupaciones que impliquen una participa-

14 — Sentencia de 26 de mayo de 1982, Comisión/Bélgica (149/79, Rec. p. 1845), apartado 7.

15 — Sentencias de 17 de diciembre de 1980, Comisión/Bélgica (149/79, Rec. p. 3881), apartados 9 y 10; y de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum (66/85, Rec. p. 2121), apartado 27.

35. En la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, los artículos 45 CE, párrafo primero, y 55 CE prevén también excepciones para las actividades relacionadas con el ejercicio del poder público. El Tribunal de Justicia las ha restringido a las actividades contempladas en los artículos 43 CE y 49 CE que, en sí mismas, supongan una relación directa y específica con el ejercicio del poder público.¹⁶

36. No ha lugar, sin embargo, a aplicar en este asunto, por analogía, las excepciones previstas para las personas y los servicios, ya que el capítulo dedicado a la libre circulación de mercancías dispone, en el artículo 30 CE, de un amplio abanico de razones propias que pueden justificar las restricciones a la importación, la exportación o el tránsito. Pero, como es sabido, el Tribunal de Justicia ha declarado que el artículo 30 CE no persigue reservar determinadas materias a la competencia exclusiva de los Estados miembros, sino que se limita a permitirles crear excepciones al principio de libre circulación, siempre que estén justificadas para alcanzar los objetivos contemplados en dicha norma. Cabe, pues, deducir que, cuando determinadas directivas comunitarias prevean la armonización de las medidas necesarias para garantizar la protección de la salud de las personas y de los animales, instaurando procedimientos para controlar su observancia, deje de tener sentido el recurso al artículo 30 CE, de suerte que los controles adecuados se efectúen y los medios de

protección se adopten en el marco trazado por las directivas de armonización.¹⁷

Dado que la Directiva 89/686 lleva a cabo una armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los equipos de protección individual, a fin de garantizar su libre circulación como productos, las únicas excepciones permitidas son las contempladas en su propio texto, es decir, las que se refieren a los equipos regulados por el derecho comunitario, con los mismos objetivos de puesta en el mercado, de libre circulación y de seguridad, y las que figuran en la lista del anexo I, que tiene carácter exhaustivo.

37. El Gobierno alemán alega que los Estados miembros disponen de amplias facultades de apreciación, no sujetas a control jurisdiccional, para dar contenido a la excepción del punto 1 del anexo I de la Directiva 89/686, en relación con la libre circulación de mercancías. Pone el ejemplo de las razones de interés general enumeradas en el artículo 30 CE, cuya definición se confía al derecho comunitario, dejando el grado de amparo en manos de los Estados miembros. El margen de maniobra de que disponen les permite determinar las funciones de las fuerzas de orden público que participan de la potestad pública. En consecuencia, la regulación de los equipos de

16 — Sentencia de 5 de diciembre de 1989, Comisión/Italia (3/88, Rec. p. 4035), apartado 13.

17 — Sentencias de 8 de noviembre de 1979, Denkavit Futtermittel, 251/78, Rec. p. 3369), apartado 14; y de 12 de noviembre de 1998, Comisión/Alemania (C-102/96, Rec. p. I-6871), apartado 21.

protección individual fabricados para los cuerpos de bomberos en su vertiente de fuerzas de orden público forma parte del poder discrecional de los Estados miembros para ejecutar la Directiva 89/686.

38. Podría estar de acuerdo con el Gobierno alemán en cuanto al principio, pero discrepo totalmente sobre el fondo. Es cierto que los Estados miembros poseen un gran margen de maniobra para organizar el mantenimiento del orden público en su territorio, así como la distribución de las competencias entre los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad. Tienen también amplias facultades de apreciación para decidir los requisitos de los equipos de protección individual concebidos y fabricados específicamente para esas fuerzas de orden público, pero sólo en la medida en que esos equipos están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 89/686 por el punto 1 de su anexo I que, como ya he indicado antes, es una excepción al artículo 4, que prevé la libre circulación de equipos de protección individual en la Comunidad y que, como tal, debe ser interpretada de manera restrictiva.

Desde el momento en que los cuerpos de bomberos no tienen como misión principal, ni siquiera secundaria, la garantía del mantenimiento del orden público en el territorio de los Estados miembros, no cabe clasificarlos como fuerzas de orden público para que sus equipos de protección individual queden fuera del ámbito de aplicación material de la Directiva 89/686.

39. Según el Gobierno alemán, la excepción contemplada en el anexo I, punto 1, de la Directiva 89/686 ha de respetar el reparto de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad, así como los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, recogidos en el artículo 5 CE. En su opinión, la interpretación que la Comisión quiere dar a dicha excepción constituye un abuso de poder, además de violar esa normativa básica. En efecto, el ejercicio de las prerrogativas vinculadas a la potestad pública, entre las que se incluye la fijación de las exigencias relativas a los equipos de protección, incumbe a los Estados miembros. Por tanto, las excepciones previstas por la Directiva 89/686 se aplican a la luz de esas disposiciones del Tratado, con la consecuencia de que los referidos equipos destinados a los cuerpos de bomberos están cubiertos por la excepción de su anexo I, punto 1.

40. Sin embargo, en el desarrollo de la función que tienen encomendada, los cuerpos de bomberos no actúan en el ejercicio de la potestad pública ni forman parte de las fuerzas de mantenimiento del orden. La interpretación de la excepción por la Comisión no constituye, por tanto, un abuso de poder ni viola los principios de subsidiariedad ni de proporcionalidad.

41. Para el Gobierno alemán, resulta difícil distinguir las funciones de los cuerpos de bomberos de las de las fuerzas de orden público: por una parte, los primeros se

guarecen también de ataques de personas, pues los incendios no son sólo fenómenos de la naturaleza, sino que pueden ser provocados por pirómanos o terroristas; por otra parte, las fuerzas del orden intervienen en las catástrofes naturales, como los incendios forestales y las inundaciones.

42. Estas afirmaciones del Gobierno demandado me producen perplejidad, ya que la mayoría de los ciudadanos no parece experimentar la misma dificultad: si se origina fuego en sus casas o en el monte, llaman a los bomberos y, cuando ven amenazada su integridad física o su propiedad, acuden a la policía. Decir que los bomberos se resguardan de los ataques de pirómanos me parece fuera de lugar, ya que no queman a los bomberos, sino a los bienes, de suerte que, al atajar las llamas, el bombero lo que necesita no es un equipo de defensa personal contra la agresión de personas, sino uno específico que le permita trabajar con la máxima seguridad sofocando un incendio. Tampoco es determinante que las fuerzas de orden público intervengan para hacer frente a los desastres causados por alguna catástrofe, pues en semejantes casos de emergencia, cooperan también los ciudadanos de forma voluntaria y desinteresada.

zan los bomberos estén concebidos y fabricados específicamente para las fuerzas de orden público. No pueden ampararse, pues, en la excepción recogida en el anexo I, punto 1, de la Directiva 89/686, por lo que deben circular libremente dentro de la Comunidad.

44. Considero que la Comisión ha demostrado que la República Federal de Alemania incumple las obligaciones que le imponen los artículos 1 y 4 de la Directiva 89/686 al mantener, en algunos Estados federados, una legislación que somete a los equipos de protección individual destinados a los cuerpos de bomberos a exigencias suplementarias, a pesar de satisfacer los requisitos exigidos por la Directiva y de ir provistos de la marca CE.

Por tanto, el recurso de la Comisión es fundado y procede condenar a la República Federal de Alemania.

V. Costas

43. Ninguno de los argumentos avanzados por Alemania me ha convencido de que los equipos de protección individual que utili-

45. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que

pierda el proceso ha de ser condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado que propongo estimar el recurso de la Comisión y que se ha pedido la imposición de los gastos judiciales a la República Federal de Alemania, procede condenarla a pagar las costas del proceso.

46. La República Francesa, que ha intervenido en este litigio en apoyo de las pretensiones de la República Federal de Alemania, debe soportar sus propias costas, de acuerdo con lo previsto por el artículo 69, apartado 4, párrafo primero, del Reglamento de Procedimiento.

VI. Conclusión

47. Conforme a los razonamientos que preceden, sugiero al Tribunal de Justicia:

- 1) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones impuestas por los artículos 1 y 4 de la Directiva 89/686/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los equipos de protección individual, al mantener, en algunos Estados federados, una legislación que somete a los equipos de protección individual destinados a los cuerpos de bomberos a exigencias suplementarias, a pesar de reunir los requisitos exigidos por la Directiva y de ir provistos de la marca CE.
- 2) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.
- 3) Decidir que la República Francesa cargue con sus propias costas.