

La obligación conjunta de las Instituciones comunitarias y de los legisladores nacionales es más que necesaria a la hora de luchar contra los riesgos que entraña la actividad profesional y, por tanto, se hace necesario dar un enfoque de las repercusiones que ha tenido el derecho comunitario en nuestro ordenamiento jurídico en lo que a la prevención de riesgos laborales se refiere.

Las señas del Derecho Comunitario en la Prevención Española

Alonso Hernández-Pinzón García

Licenciado en Derecho. UAM.

Introducción

A pesar del gran número de directivas comunitarias que existen en materia de salud y seguridad en el trabajo, son más de 4 millones de trabajadores comunitarios los que sufren accidentes laborales; por ello, desde las Instituciones comunitarias nació el deseo (y la necesidad) de crear un amplio conjunto de normas que garantizara la protección de los trabajadores frente a los riesgos que entraña la actividad laboral. Es por este motivo por el que desde hace años los Estados Miembros de la actual Unión Europea (U.E.) vienen siendo obligados a incorporar a sus ordenamientos nacionales las directivas que existen en materia de preven-

ción de riesgos laborales. Como pese a la buena voluntad de la legislación preventiva, los accidentes y las enfermedades profesionales no descendían, sino que incluso incrementaban en ciertos sectores, se planteó la necesidad de dar un nuevo impulso en la salud y seguridad en el trabajo, impulso que llegó a mediados de la década de los 90; desde esta fecha, el trabajo legislativo no ha cesado con el doble objetivo de consolidar, por un lado, las directivas existentes, y por el otro, de simplificar el enfoque global de la salud y de la seguridad.

Por todo ello, la obligación conjunta de las Instituciones comunitarias y de los legisladores nacionales es más que necesaria a la hora de luchar contra los riesgos que entraña la actividad profesional, y por tanto, creo que se hace necesario dar un enfoque de las repercusiones que ha tenido el derecho comunitario en nuestro ordenamiento jurídico en lo que a la prevención de riesgos laborales se refiere.

La política preventiva: la trasposición exacta de las directivas comunitarias y la búsqueda de una mayor eficacia a la hora de trasponer

Como es comprensible, no siempre la legislación española resulta ser un calco de la comunitaria, ya que pese a que el legislador ha traspuesto la directiva en todos sus elementos, para no vulnerar el espíritu de ésta y la obligación de una trasposición correcta, en ocasiones decide ir más allá para lograr una



mayor eficacia. Las directivas son en muchas ocasiones traspuestas de forma literal, aunque a veces, como sólo pretenden asegurar un mínimo que armonice la política de los Estados miembros, éstos van más allá a la hora de regular la seguridad y la salud de los trabajadores¹. Por este motivo, considero que es importante hacer una referencia a aquellos aspectos más importantes que han sido traspuestos de forma literal, y a aquellos que, en cambio, han añadido a la trasposición ciertos matices en aras a conseguir una protección más eficaz.

La trasposición literal

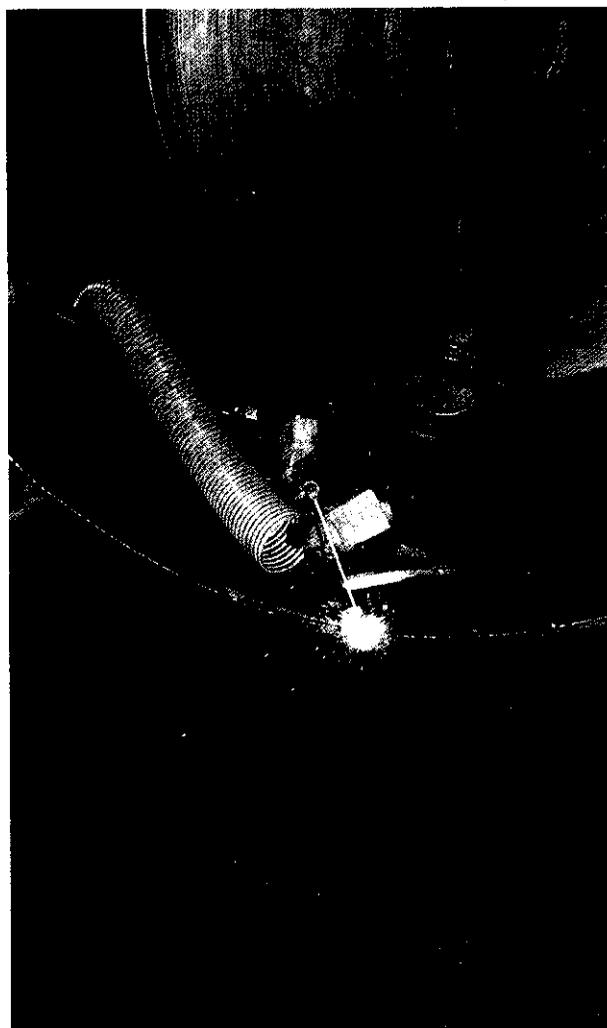
La principal muestra de literalidad entre la Ley española y la normativa comunitaria es referente al objetivo de la política de prevención de riesgos laborales: el art. 5 de la Ley 31/1995, establece cuáles son los objetivos de la política preventiva. Esos objetivos, que podemos clasificar en tres grandes grupos, se encuentran asimismo entre los objetivos que persigue la normativa comunitaria en esta materia:

1. Promoción de la mejora de las condiciones de trabajo dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo: este primer objetivo que señala la Ley, fue el gran objetivo que se propuso la directiva marco 89/391/CEE del Consejo, y en torno al cual gira toda la política de prevención de riesgos laborales. Tanto la normativa comunitaria como la legislación española se proponen asegurar una protección más eficaz de los trabajadores en el trabajo, tanto mediante medidas dirigidas a la prevención de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, como mediante la información, la consulta, la participación equilibrada, y la formación de los trabajadores y sus representantes. Además, la Ley y la Directiva marco pretenden ser la base para la adopción de normas específicas (en el caso español, ser base de reglamentos, y en el caso comunitario, ser base de otras directivas²).

2. Creación y desarrollo progresivo de la "cultura preventiva": la Directiva marco establecía la necesidad de que la mejora de la salud y la seguridad de los trabajadores no se subordinara a consideraciones de carácter

"En ocasiones, [el legislador] decide ir más allá para lograr una mayor eficacia"

puramente económico, y hacía un llamamiento a la necesidad de desarrollar la información y el diálogo. El art. 5 de la Ley española fue más allá, y así, en su apartado 2, enunció la obligación de las Administraciones públicas de promover la mejora de la educación en materia preventiva "en los diferentes niveles de enseñanza"³. Esta cultura preventiva se está desarrollando actualmente en forma de anuncios publicitarios que van dirigidos, sobre todo, a los trabajadores, para que éstos se concienten de que son actores principales en una tarea, la de prevención, que no corresponde exclusivamente al empresario. A pesar del esfuerzo que



¹ Sobre la adopción o mantenimiento de medidas internas plusprotectoras en materia de seguridad y salud en el trabajo, "El carácter mínimo de las directivas en materia de seguridad y salud de los trabajadores: transposición severa versus compatibilidad con el Tratado: Justificación: La mayor protección de las condiciones de trabajo". Amparo Garrigues Jiménez, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales "Derecho social internacional y comunitario" n°22.

² El mismo Anexo de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, establecía una lista de materias que debían ser desarrolladas por otras directivas sobre la base del art.16.1 de la mencionada Directiva.

³ Véase "La acción pública educativa", de Rafael Díaz Moliner en "Derecho de Prevención de Riesgos Laborales", volumen II.

se está realizando, queda mucho por hacer de la cultura preventiva laboral, una cultura de eficacia comprobada como puede ser la vial.

3. Reducción de los riesgos laborales, investigación y fomento de nuevas formas de protección, y promoción de estructuras eficaces de prevención: tanto el legislador comunitario como el español, han aceptado la triste realidad de que hay riesgos que no pueden eliminarse. Por ello, se hace especial hincapié en investigar nuevas formas de reducción de riesgos. Así, la directiva 89/654/CEE del Consejo, establece disposiciones mínimas necesarias que elevan el nivel de protección sanitaria.

Otro aspecto de transposición exacta entre la ley y la normativa comunitaria, se puede apreciar en el hecho de que ambas pretenden ser el "pilar" de la prevención, pero no el único. El último párrafo del art. 5 de la ley 31/1995, señala la posibilidad de que se adopten programas específicos "dirigidos a promover la mejora del ambiente de trabajo y el perfeccionamiento de los niveles de protección", y remite al art. 6 para el desarrollo reglamentario por parte del Gobierno de normas específicas. La misma directiva marco posibilita esta adopción de normas más rigurosas, ya que el deseo de los legisladores es asegurar la mayor protección posible de los trabajadores; tanto la Ley como la directiva, han demostrado ser tolerantes y beneficiosas para la creación de normativa posterior, que debe progresivamente adaptar la protección de los trabajadores a los nuevos riesgos que van surgiendo debido a innovaciones tecnológicas, etc...

Tanto las directivas comunitarias como la Ley de prevención de riesgos laborales han coincidido en la importancia que ha de atribuirse al derecho de participación de los trabajadores, y a la representación de los mismos. La directiva marco señala la necesidad de que los trabajadores y sus representantes estén informados de los riesgos para su seguridad y salud, ya que así se garantizará un mayor grado de protección y se podrán adoptar medidas más coherentes para reducir o suprimir los riesgos; pero sólo establece un contenido esencial mínimo. Como no podía ser de otra manera, la Ley española, en su art. 34, hace una mención expresa al ejercicio del derecho de participación de los trabajadores, y a la representación para la defensa de los intereses de los trabajadores en materia de prevención. Como señala el profesor Díaz Moliner, hay que hacer una distinción entre derecho de participación y el derecho de representa-

ción, algo que se deriva de la Ley española, pero no de las directivas comunitarias, ya que no regulan muy a fondo esta materia. En cuanto al primero, al derecho de participación, el reconocimiento de éste supone una doble canalización, la representación general y la especializada. Pero si la empresa cuenta con menos de 6 trabajadores, la participación no se canalizará, lo que no supone que desaparezca, sino que se ejercerá de "forma no canalizada, es decir, de manera directa"⁴. Por su parte, el derecho de representación no es más que un mecanismo "para el ejercicio eficaz de los derechos colectivos de los trabajadores", es decir, "es una representación que se atribuye legalmente para la defensa de los trabajadores en materia de prevención de riesgos en el trabajo"⁵; es un derecho que corresponde a los trabajadores, pero cuyo ejercicio se confía a las representaciones.

La última gran muestra de exactitud traspositiva la encontramos en los órganos creados para auxiliar en materia de prevención de riesgos laborales: el Consejo de la UE creó mediante el Reglamento (CE) nº2062/94 la Agencia europea para la seguridad y salud en el trabajo, con el objetivo de proporcionar a todos los interesados información técnica, científica y económica útil en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo. Por su parte, la Ley 31/1995, creó al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (art.8) como órgano científico técnico especializado, cuya misión es exactamente la misma que la de la Agencia europea. La diferencia tan sólo estriba en que la Agencia europea se extiende a todo el territorio comunitario, y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo sólo a España, y en que la primera es dependiente de la UE, y el segundo, de la Administración General del Estado español.



⁴ "La representación de los trabajadores", de R. Díaz Moliner (op.cit).

⁵ ídem.

"Tanto las directivas comunitarias como la Ley de prevención de riesgos laborales han coincidido en la importancia que ha de atribuirse al derecho de participación de los trabajadores"

La búsqueda de una mayor efectividad por el legislador español

Pese a que España es un país comprometido en lo que se refiere a la transposición de directivas comunitarias a derecho interno, la voluntad del legislador español de mejorar ciertas directivas ha propiciado el incumplimiento por parte de España de transponer en el plazo previsto algunas directivas, lo que le ha provocado ser demandado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Este hecho queda constatado con la demanda que promovió la Comisión contra España ante el TJCE; la Sentencia TJCE 1996/167, puso fin a un litigio en el que la Comisión acusaba a España de no haber transpuesto un total de siete directivas en materia de prevención de riesgos laborales. El Tribunal entendió que España efectivamente no había transpuesto las directivas, por lo que condenó a nuestro país⁶: España había incumplido las obligaciones que le incumben, ya que no adoptó dentro del plazo señalado las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a las directivas.

Si la bien la Sentencia del TJCE puso de manifiesto las diferencias entre normativa comunitaria y legislación española, no lo hizo en cuanto a diferencias que sobreviven una vez transpuestas las directivas; la mayoría de las diferencias que se pueden apreciar, están creadas por el hecho de que la legislación española ha previsto cosas que no preveía la comunitaria. Como en este sentido hay muchas diferencias, sólo voy a analizar dos casos concretos:

a) Sistema de responsabilidades y sanciones: La Ley 31/1995, dedica el capítulo VII a las responsabilidades y las sanciones y, sin embargo, las directivas comunitarias no dicen nada al respecto. Pero, ¿cuál es la razón por la que la normativa comunitaria no regula es sistema de responsabilidades y sanciones? La respuesta es clara: las directivas, aunque su característica principal es la de armonizar, se ven incapaces de realizar labor armonizadora en este ámbito, ya que en cuanto a responsabilidades y sanciones, las legislaciones internas de los quince Estados miembros son muy diversas. E haber provisto un sistema de responsabilidades y sanciones, es

más que probable que las directivas que lo contemplaban no hubieran visto la luz, ya que habría sido extremadamente complejo, por no decir imposible, el poner de acuerdo a los Quince, al ser muy poco probable que alguno hubiera cedido en este campo.

b) Auditorías: tampoco se dice nada de ellas en la normativa comunitaria, por lo que es una creación "ex novo" de la legislación española en lo que a prevención de riesgos laborales se refiere. Las auditorías, previstas en el capítulo V del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, establecen, en virtud del interés público de asegurar el correcto cumplimiento de la normativa, un deber de supervisar y censurar la actuación de dichas organizaciones con objeto de comprobar ese cumplimiento. La Ley establece dos supuestos: en primer lugar, si la actividad de prevención la desarrolla la propia empresa, ésta debe ser objeto de auditoría (el empresario someterá su sistema de prevención al control por parte de una entidad especializada ajena a la empresa); en segundo lugar, si la parte de funciones preventivas se confían a



un servicio de prevención ajeno, éste no debe ser auditado, ya que se entiende que al realizarse por un auditor de la administración Pública, se está aplicando una auditoría indirecta a través de la propia entidad auditora.

Principales diferencias en cuanto a derechos y obligaciones

La existencia de diferencias entre la normativa comunitaria y los Estados miembros es un hecho que, como ya hemos visto, determina el que las partes (ya sean los propios Estados miembros o las instituciones de la UE) acudan al TJCE a resolver diferencias. La prevención de riesgos no es una excepción en este sentido, por lo que hay Estados miembros que han acudido ante el tribunal comunitario para defender su postura ante imposiciones de las directivas; con la STJCE 1996/213, el Tribunal comunitario puso fin a un recurso de anulación interpuesto por el Reino Unido, que consideraba improcedente un párrafo del art. 5 de la directiva 93/104/CE del Consejo relativa a determinados aspectos en la ordenación del tiempo de trabajo. El TJCE declaró la nulidad del mencionado párrafo, por lo que el Reino Unido no tuvo que realizar las modificaciones pertinentes en su ordenamiento, que a buen seguro incidían sobre el derecho de los trabajadores y la obligación de los empresarios respecto al tiempo de trabajo.

Tanto la Ley de prevención de riesgos laborales española como la normativa comunitaria, establecen un amplio catálogo de derechos y obligaciones en materia de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores en el trabajo. Como es lógico, la mayoría de las obligaciones se imponen al empresario, ya que éste es el encargado de la organización de la empresa, y por tanto, tiene a los trabajadores trabajando para él. Pero la importancia de respetar estos derechos y cumplir estas obligaciones no determina únicamente la protección de los trabajadores, sino que su incumplimiento (por parte de los empresarios) dará lugar a responsabilidades administrativas, penales, y civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento (art.42 Ley 31/1995)⁷.

Las que podríamos denominar "grandes líneas" de los derechos y obligaciones en materia preventiva, se encuentran recogidas tanto en la legislación española como en la normativa comunitaria; se trata de derechos y obligaciones que son inherentes al propio concepto de prevención de riesgos laborales, ya que sin ellas, la prevención no tendría ni sentido ni aplicación efectiva. Estas grandes líneas, que figuran en todas las normas, son básicamente:

1. *Derecho de los trabajadores a la protección contra los riesgos laborales:* es la esencia, la inspiración, de la política preventiva. Su base es el derecho fundamental de toda persona a la vida, derecho del que el trabajo priva al trabajador. La Ley española lo consagra en el art. 14, al señalar que es un derecho del trabajador, y una obligación del empresario; el empresario se convierte por mandato legal, en garante y protector de los trabajadores frente a los riesgos laborales. Por lo que respecta a la normativa comunitaria, la evidencia más clara al respecto aparece contemplada en el art. 5.1 de la directiva 89/391/CEE del Consejo, según el cual "el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo).

2. *Consulta, información y participación de los trabajadores:* es otra de las obligaciones para el empresario, y derecho para los trabajadores, que aparece en toda la normativa de prevención de riesgos laborales. Según la Ley, la información, la consulta y la participación de los trabajadores en materia preventiva, es esencial para



⁷ El objeto del presente capítulo no es analizar las responsabilidades en que incurre el empresario por incumplir sus obligaciones preventivas o por no respetar los derechos de los trabajadores al respecto, sino que aquí se analizarán las diferencias que existen, en cuanto a derechos y obligaciones, entre la legislación española y la normativa comunitaria.

asegurar una protección eficaz de los mismos en el trabajo, por lo que deben ser informados en relación a los supuestos que establece el art.18.1, al igual que deben ser consultados por el empresario, el cual permitirá su participación en el marco de todas las cuestiones que afecten a la seguridad y a la salud en el trabajo. En el mismo sentido se pronuncia el art.10 de la Directiva marco, que obliga al empresario a adoptar las medidas necesarias para informar y hacer participar a los trabajadores y/o sus representantes en materia preventiva.

3. *Formación de los trabajadores:* es la última pieza que forma ese gran pilar central de derechos y obligaciones en prevención de riesgos laborales. El art. 12 de la directiva 89/391/CEE del Consejo obliga al empresario a "garantizar que cada trabajador reciba una formación a la vez suficiente y adecuada en materia de seguridad y salud"; pero la normativa comunitaria no se limita a establecer la obligación del empresario de formar a sus trabajadores sólo en un artículo, por lo que incide sobre esta obligación en diversas directivas posteriores a la directiva marco: así, el art. 7 de la directiva 89/655/CEE del Consejo, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo, obliga a que el empresario tome las medidas necesarias para que "los trabajadores encargados de utilizar los equipos de trabajo reciban una formación adecuada". Por lo que respecta a la Ley española, ésta en su art. 19 establece la necesidad de que el empresario garantice que "cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva".

Además de estas grandes líneas rectoras de la prevención de riesgos laborales, encontramos algunos preceptos que ponen de manifiesto la no transposición literal al ordenamiento español de las directivas comunitarias, sin que ello signifique el incumplimiento español del derecho comunitario; las diferencias existen porque la legislación española ha sido más concreta, o porque simplemente no ha podido transponer todas las directivas existentes en esta materia, por lo que regulando un mínimo esencial nos remite a las directivas correspondientes. A continuación, voy a analizar algunas de las diferencias existentes entorno a la regulación de ámbitos concretos:

1. *Principios de acción preventiva:* la LPRL recoge estos principios en el art. 15, mientras que la Directiva 89/391/CEE del

Consejo, lo hace en su art.6. Ambos artículos contemplan los mismos principios generales de prevención que deberá tener en cuenta el empresario para adoptar medidas, pero la Directiva hace además una referencia a los principios generales de prevención que debe aplicar el empresario teniendo en cuenta el tipo de actividades de la empresa y/o establecimiento, algo que la Ley española contempla fuera de su art.15. Por tanto, la diferencia reside en que la normativa comunitaria prevé en un mismo artículo todos los principios generales de prevención (tanto los generales, como los específicos que tienen en cuenta el tipo de actividades de la empresa y/o el establecimiento), mientras que la LPRL lo hace en distintos

preceptos (el art.15 regula los principios generales, y el art. 16, bajo el título de "evaluación de riesgos", los específicos referentes a las actividades de la empresa y/o el establecimiento).

2. *Equipos de trabajo y medios de protección:* en este punto (art.17 LPRL y art. 4 Directiva 89/655/CEE del Consejo), la distinción sólo reside en que el art. de la Directiva hace una distinción entre los equipos de trabajo que hayan sido entregados a los trabajadores después del 31 de diciembre de 1992, y los que hayan sido entregados antes, distinción no realizada por la LPRL. Pero en esencia, ambos preceptos señalan la obligación del empresario de proporcionar a sus trabajadores equipos de trabajo adecuados.

3. *Medidas de emergencia:* la diferencia en cuanto a las medidas de emergencia no es otra que la previsión de la Ley española de dos apartados al respecto, el art. 20 "medidas de emergencia", y el art.21 "riesgo grave e

"No son los empresarios los únicos que tienen obligaciones en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, sino también los propios trabajadores"





gan a sus trabajadores en un mismo lugar de trabajo, que establece el art.6.4 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, fue transpuesta a nuestro ordenamiento de forma mucho más específica, ya que se querían contemplar aspectos como los de la salud y la seguridad en el trabajo de trabajadores subcontratados, a los que la Directiva marco no se refería. También la LPRL introdujo los deberes de cooperación y de información e instrucción respecto de los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en los centros de trabajo donde desarrollan sus actividades trabajadores de dos o más empresas.

inminente". mientras que la Directiva 89/391/CEE del Consejo engloba todo en su art. 8. El art. 8 de la Directiva marco prevé las obligaciones a las que está sometido el empresario en cuanto a primeros auxilios, lucha contra incendios, evacuación de los trabajadores y riesgo grave e inminente, algo que la LPRL ha preferido hacer en dos artículos, para poder separar así los conceptos de medidas de emergencia y riesgo grave inminente, al entender que no son lo mismo. Además, los riesgos graves e inminentes son tratados también por el art. 5 de la Directiva 89/655/CEE del Consejo, por lo que parece más que acertada la separación clarificadora que realiza la Ley.

4. Vigilancia de la salud: como la vigilancia de la salud es un ámbito muy general, la labor de la LPRL no ha sido otra que recopilar en su art. 22 todas las menciones al respecto que se encontraban dispersas por numerosas directivas, y concretarlas. Lo que la LPRL hace, es obligar al empresario a que garantice a los trabajadores un servicio de vigilancia periódica de su estado de salud, siempre y cuando el trabajador haya prestado su consentimiento al respecto.

5. Documentación: la obligación, por parte del empresario, de documentación se hace más estricta en la LPRL que en la normativa comunitaria. Es el art.9 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo el que más se acerca a la previsión del art. 23 de la Ley española, pero ésta última establece de forma más concreta el deber del empresario de elaborar y conservar la documentación relativa a sus obligaciones: mientras la Directiva marco señala cuatro obligaciones que deben ser documentadas, la LPRL contempla cinco, y señala de forma expresa la obligación de colaborar con la autoridad laboral, e incluso con la sanitaria cuando sea pertinente.

6. Coordinación de actividades empresariales: la simple obligación de los empresarios de cooperar en materia de prevención de riesgos laborales cuando ten-

7. Protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos: el art.25 de la Ley española, obliga al empresario a garantizar la protección de los trabajadores que sean, por determinadas circunstancias, sensibles a los riesgos derivados del trabajo. En la normativa comunitaria, ésta obligación se encuentra recogida concretamente en el riesgo específico que puede presentar la utilización de un equipo de trabajo. Así, el art. 5 de la Directiva 89/655/CEE del Consejo, establece que el empresario deberá adoptar las medidas necesarias para que "la utilización del equipo de trabajo quede reservada a los trabajadores encargados de dicha utilización" (se impide que trabajadores no cualificados puedan utilizar ciertos equipos de trabajo) y para que "los trabajos de reparación, transformación, mantenimiento o conservación sean realizados por trabajadores específicamente capacitados para ello" (se evita exponer a estos riesgos a personas no capacitadas).

8. Protección de la maternidad: ante la imposibilidad de regular de forma eficiente en un artículo la protección a la maternidad, el art. 26 LPRL nos señala ese mínimo necesario al que nos hemos referido en tantas ocasiones, y parece remitirnos para una mayor regulación, a la Directiva 92/85/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada. Mientras que la Ley señala cómo debe realizarse la evaluación de riesgos en estos casos y la adaptación a condiciones de trabajo que no sean perjudiciales, la Directiva nos define los tres tipos de estados en los que se aplicará la regulación de la Directiva; la Directiva establece una triple distinción que la LPRL obvia, ya que distingue a la trabajadora embarazada, a la trabajadora que ha dado a luz, y a la trabajadora en periodo de lactancia. Ello no supone en ningún momento una discriminación por ejemplo de una trabajadora en



período de lactancia a favor de una trabajadora embarazada, sino que es importante para regular aspectos como las prohibiciones de exposición (mientras que se prohíbe al empresario a que exponga a la trabajadora embarazada a unos ciertos agentes o condiciones de trabajo, se le prohíbe también que exponga a una trabajadora en lactancia a otras determinadas sustancias o condiciones de trabajo —art. 6 de la Directiva 92/85/CEE del Consejo—). También la Directiva trata otros aspectos no contemplados por la LPRL⁸, como el permiso para exámenes prenatales, donde los Estados miembros están obligados por el Derecho comunitario a tomar las medidas necesarias para que las trabajadoras embarazadas puedan realizar los exámenes prenatales en caso de que dichos exámenes tengan lugar durante el horario de trabajo”

9. Protección de los menores: como sector que debe ser especialmente protegido frente a riesgos laborales, se hace de él una regulación tanto en la LPRL como en una directiva específica, la Directiva 94/33/CEE del Consejo, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo. La directiva mencionada, establece que la edad mínima de admisión al trabajo no debe ser inferior a la edad en la cual cesa la obligación de escolaridad a tiempo completo impuesta por la legislación, y que en ningún caso, puede ser inferior a los quince años. Respecto a la edad, la LPRL impone al empresario la obligación de efectuar una evaluación de los puestos de trabajo que desempeñarán los jóvenes, con antelación a la incorporación al trabajo de los mismos. Como sucedía con la directiva de la maternidad, en la directiva referida a los jóvenes, el legislador comunitario ha diferenciado tres tipos de jóvenes: los “jóvenes” en sentido estricto, los “niños”, y los “adolescentes”. La diferencia entre las tres categorías se hace en virtud de la edad, por lo que

será joven aquel individuo con más de 18 años, niño el que tenga menos de 15 años, y adolescente el sujeto comprendido entre los 15 y los 18 años. La directiva establece la obligación de los Estados miembros de prohibir el trabajo de los niños, y les pide que establezcan limitaciones a la contratación de adolescentes en trabajos que presenten riesgos específicos. La directiva regula además otros aspectos que debe tener en cuenta y respetar el empresario, como son el tiempo de trabajo, el trabajo nocturno, el período de descanso, y los trabajos de los adolescentes en caso de fuerza mayor.

10. Trabajadores con relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal: como en los dos casos anteriores, la Ley lo regula en un artículo, y comunitariamente se regula en una directiva. El art. 28 LPRL, señala que los trabajadores “con relaciones de trabajo temporales o de duración determinada, así como los contratados por empresas de trabajo temporal, deberán disfrutar del mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud que los restantes trabajadores de la empresa en la que prestan servicio”. La Ley transpuso correctamente la Directiva 91/383/CEE del Consejo, pero el problema surgió por el tiempo que transcurrió. La Directiva establecía que debía ser transpuesta antes del 31 de diciembre de 1992, y España no lo hizo hasta 1995, fecha en la que la Ley 31/1995 de Prevención de riesgos laborales veía la luz. Incluso se puede afirmar que, dentro de la posibilidad del art.9 de la directiva que menciona la capacidad de los Estados miembros de adoptar disposiciones más favorables, la LPRL ha dado un contenido más amplio a las condiciones, en materia de salud y seguridad en el trabajo, de los trabajadores temporales, con contratos de duración determinada o en empresas de trabajo temporal, por lo que ha asegurado una mayor protección de los mismos frente a los riesgos derivados del trabajo.

11. Obligaciones en cuanto a los lugares de trabajo: pese a que la LPRL no prevé un artículo concreto para regular esta materia, la Directiva 89/654/CEE del Consejo establece que las obligaciones de los empresarios respecto a la salud y seguridad en los lugares de trabajo se impondrán atendiendo a la fecha en la cual comenzaron a utilizarse los establecimientos donde la empresa desarrolla su actividad. Si el establecimiento fue utilizado por primera vez después del 31 de diciembre de 1992, la Directiva imponía a los empresarios las

obligaciones del anexo I que la propia norma comunitaria preveía, y que entrañaba una serie de obligaciones mayores que las que se imponían en el segundo supuesto; ese segundo supuesto, es que los establecimientos funcionasen con anterioridad al 1 de enero de 1993: si ello fuera así, se impondrían al empresario las obligaciones del anexo II. Con esta distinción se pretendía obligar a que los empresarios establecieran su actividad productiva en centros con medidas adecuadas, y en caso de que ya tuvieran un centro, éste debería adoptar las medidas de los anexos, siendo menores para los edificios más antiguos, ya que el transformar lugares de trabajo antiguos podría suponer costos a los que el empresario no podría hacer frente, o podría limitar la actividad de la empresa.

12. Evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva: esta obligación fue prevista por la Directiva 89/391/CEE del Consejo, pero no fue transpuesta al ordenamiento español por la LPRL, por lo que la transposición llegaba a nuestro ordenamiento de mano del capítulo segundo del Real Decreto 39/1997, que aprueba el Reglamento de servicios de prevención. Como la Directiva marco sólo señala la obligación del empresario de evaluar los riesgos profesionales relacionados con la elección de los equipos de trabajo y el acondicionamiento de los lugares de trabajo, y no entra más a fondo en determinar cómo deber realizarse esa evaluación, se hizo necesaria la regulación de la evaluación de riesgos y de la planificación de la actividad preventiva de forma exhaustiva; por ello, al regular de forma concreta la evaluación y la planificación, el Reglamento de servicios de prevención se asegura de que las empresas cumplan la normativa en materia de prevención de riesgos laborales en este sentido, que el art. 7 de la Directiva marco no garantizaba del todo.

13. Obligaciones de los trabajadores: como ya se decía al principio de este capítulo, no son los empresarios los únicos que tienen obligaciones en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Tanto la LPRL, como la Directiva marco 89/391/CEE del Consejo, disponen de artículos que establecen las obligaciones de los trabajadores, ya que se hace necesaria su participación para asegurar su salud y su seguridad en el trabajo. Los trabajadores están obligados⁹ a velar por su salud y por su seguridad, por lo que han de utilizar correctamente las máquinas, los equipos de protección individual, etc... La única diferencia que encontramos al respecto entre la LPRL y la normativa comunitaria, es que la primera establece en el apartado 3 del art.29 la consecuencia que acarreará el incumplimiento de los trabajadores

de las obligaciones en materia de prevención de riesgos: este incumplimiento equivaldrá al incumplimiento laboral que prevé el art. 58.1 del Estatuto de los Trabajadores, lo que supone que los trabajadores podrán ser sancionados "de acuerdo con la graduación de faltas y sanciones que se establezcan en las disposiciones legales o en el convenio colectivo que sea aplicable".

Criterios sistemáticos y problemáticos de algunas directivas específicas

La existencia de un gran número de directivas específicas en materia de prevención de riesgos laborales, conlleva forzosamente el que algunas de ellas contengan criterios problemáticos; con objeto de eliminar este tipo de inconvenientes, desde las instituciones se desarrollan nuevas medidas legislativas que vienen a sustituir a aquellas anteriores que, o contenían aspectos problemáticos o que han quedado desfasadas como consecuencia de los avances tecnológicos que inundan al mercado laboral. Por ejemplo, pese a existir dos directivas sobre el amianto, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión han adoptado, el 27 de marzo de 2003, una nueva directiva, la 2003/18/CE¹⁰, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición del amianto durante el trabajo: esta directiva modifica a la 83/477/CEE del Consejo, ya que se hacía necesario adaptar una directiva de hace diez años, al estado actual de la exposición al amianto.

Pero como todavía queda trabajo pendiente, la Comisión está adoptando las últimas directivas específicas que se hacían de necesaria adopción en virtud del art. 16.1 de la Directiva marco 89/391/CEE del Consejo; así, el 6 de febrero de 2003, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE adoptaban la directiva 2003/10/CE sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos.

Pero como las instituciones son conscientes de que hay aspectos de la seguridad y la salud en el trabajo que se le escapan, destina fondos para que los sectores interesados se impliquen en la labor de fortalecer y expandir la prevención de riesgos laborales. Por ello, no es extraño encontrarse con convocatorias en este sentido, como la "Convocatoria de propuestas restringida en el ámbito de la inspección de la salud y la seguridad en el trabajo"¹¹.

El análisis de criterios sistemáticos y problemáticos de algunas directivas específicas, merece un capítulo en el presente trabajo, ya que estas directivas han venido

⁹ Las obligaciones de los trabajadores que figuran en el art. 13 de la directiva 89/391/CEE del Consejo, fueron transpuestas al ordenamiento español por el art. 29 de la Ley de Prevención de riesgos laborales.

¹⁰ Debe notarse que esta Directiva ha sido adoptada tras la transformación de la Comunidad Económica Europea en Comunidad Europea, por lo que es una directiva de la CE, y no de la CEE.

¹¹ Diario Oficial de la Unión Europea C 82, de 5 de abril de 2003.



desarrollando las previsiones de la Directiva marco 89/391/CEE del Consejo, por lo que han impulsado la necesidad de satisfacer los compromisos adquiridos por España, en lo referente a adecuar nuestro ordenamiento interno a las nuevas exigencias comunitarias, al adherirse a las *Comunidades Europeas*¹².

Debido a que ciertas directivas específicas trataban cuestiones de especial relevancia, el legislador español decidió darlas un "carácter prioritario", por lo que las transpuso mediante la LPRL, y no mediante Reglamentos posteriores; además de la ya mencionadísima Directiva marco, la LPRL transpuso a nuestro derecho interno otras tres directivas específicas a las que también nos hemos referido en este trabajo: las directivas sobre protección de trabajadores temporales y en ETT, sobre protección de la maternidad, y sobre protección de los trabajadores jóvenes.

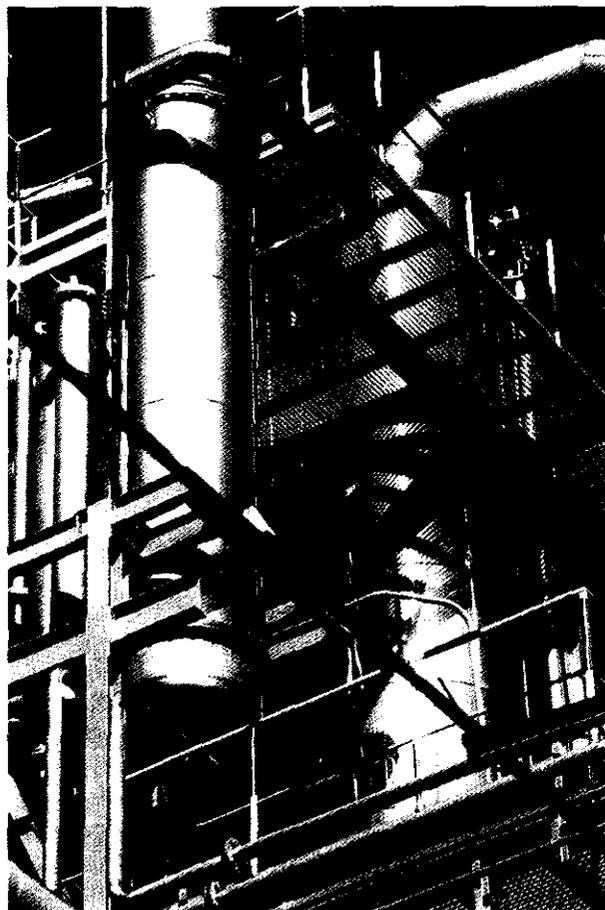
La aprobación de la LPRL y del posterior Reglamento sobre Servicios de Prevención, hizo que quedara despejado el camino "hacia la adecuación de nuestro Derecho a las prescripciones contenidas en otras directivas específicas de naturaleza o contenido más técnico, en la medida que restaba crear las *condiciones técnicas básicas*"¹³ de acuerdo con las cuales, cada uno de los sujetos implicados en la prevención debe actuar en su respectiva esfera de responsabilidad.

Pero dado a que la legislación comunitaria en materia de prevención de riesgos laborales es ya una realidad, la Comisión ha decidido centrarse no en la adopción de medidas legislativas (salvo aquellas que sean esenciales), sino en la necesidad de velar por el respeto

y la mejor aplicación de la legislación comunitaria ya existente en este campo, ya que la eficacia del acervo constituido en materia de salud y seguridad en el trabajo pasa por la incorporación total y a tiempo de las directivas a la legislación nacional, y por el control estatal, y de la Comisión, del cumplimiento efectivo e imparcial de susodichas medidas.

Como puede desprenderse de lo expuesto hasta ahora en el presente capítulo, las directivas específicas que no han sido transpuestas por la LPRL, han sido transpuestas por Reglamentos. Los Reglamentos inciden en el establecimiento de disposiciones mínimas de salud y seguridad frente a riesgos concretos,

por lo que se caracterizan por ser normas reguladoras de la "prevención material que el empresario debe desarro-



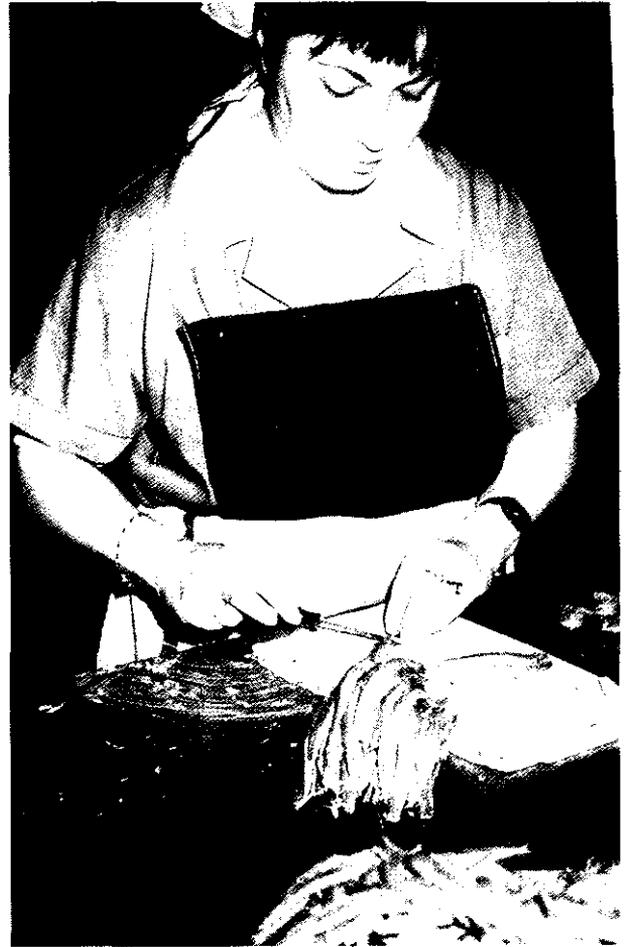
¹² Al respecto, "Los RR.DD. 485/1997, 486/1997, 487/1997 y 488/1997: El largo camino hacia la transposición de las directivas específicas ex artículo 16.1 de la Directiva Marco 89/391/CEE", de Amparo Garrigues Giménez. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, derecho social Internacional y Comunitario, nº 7.

llar en cumplimiento de su deber de protección/preven-
ción"¹⁴; por tanto, como señala la profesora Garrigues
Giménez, los Reglamentos son "normas reguladoras de
la actividad de gestión técnico-preventiva en la empre-
sa", que "desarrollan sus funciones en la misma, con ca-
rácter igualmente técnico y especializado en materia de
seguridad y salud laboral, pero desde la perspectiva de
su finalidad participativa en la gestión preventiva".

A continuación voy a analizar algunos de los crite-
rios sistemáticos y problemáticos que presentan algunas
directivas específicas, la mayoría de ellas transpuestas a
nuestro ordenamiento no por la Directiva marco, sino
por Reales Decretos:

a). Directiva 92/58/CEE del Consejo: se trata de
una directiva referida a las disposiciones mínimas en
materia de señalización de seguridad y de salud en el
trabajo, y fue la novena directiva específica que se
adoptó con arreglo a lo dispuesto en la Directiva marco
89/391/CEE del Consejo. La Directiva fue transpuesta
por el RD 485/1997, que recogió fielmente el sistema de
señalización que establecía la norma comunitaria, y que
recalcó el objetivo por el que se había procedido a la
adopción de la Directiva: la creación de un sistema co-
munitario de señalización de seguridad con el fin de re-
ducir los riesgos de accidentes laborales y de enferme-
dades profesionales. La Directiva comunitaria vino a
ampliar el contenido de una directiva anterior, la
77/576/CEE del Consejo, y la sustituyó obligando, tanto
a las empresas ya constituidas como a las que se vayan a
establecer, a la incorporación de nuevas formas de seña-
lización. Lo que pretende la Directiva, y por tanto el
Real Decreto, es introducir un refuerzo de las obligacio-
nes de los empresarios en cuanto a la información y a la
formación de los trabajadores: el empresario estará obli-
gado a adoptar las medidas oportunas para que trabaja-
dores y representantes de éstos reciban información so-
bre las medidas que deben tomarse referentes a la
señalización de seguridad y salud en el trabajo, es decir,
referentes a la señalización que proporciona una indica-
ción u obligación relativa a la seguridad o la salud en el
trabajo mediante una señal en forma de panel, un color,
una señal luminosa, acústica o una comunicación ver-
bal. Hay que hacer uso de la señalización cuando los
riesgos no pueden evitarse o limitarse suficientemente
mediante medidas de prevención. En caso de ser neces-
ario, la señalización aplicable al tráfico se utilizará en el
interior de los establecimientos (el ejemplo más claro al
respecto lo constituyen las señales de tráfico en las pis-
tas, plataformas y hangares de los aeropuertos).

b) Directiva 89/654/CEE del Consejo: esta Directi-
va fue transpuesta por el RD 486/1997, que además ade-
cuó nuestro Derecho interno al Convenio n°148 de la
Organización Internacional del Trabajo. Si bien ya nos



hemos referido a ella en el presente trabajo, ahora se
aborda la Directiva debido a los criterios sistemáticos
que plantea; su ámbito de aplicación alberga todos los
lugares de trabajo excepto cinco tasados que revisten ca-
racterísticas especiales: los medios de transporte utiliza-
dos fuera de la empresa, las obras temporales o móviles,
las industrias extractivas, los barcos de pesca, y los
campos de cultivos, bosques y similares situados fuera
de la zona edificada de una empresa agrícola o forestal.
Lo que se pretende es fijar unas condiciones mínimas de
seguridad y salud, ya que se quiere asegurar una mejora
efectiva del nivel de protección de los trabajadores. El
criterio más importante tanto de la Directiva como del
RD 486/1997, es la importancia que conceden a los pri-
meros auxilios: en toda empresa con más de 50 trabaja-
dores, o con más de 25 pero que según la Autoridad la-
boral tenga un índice especial de peligrosidad, "debe
existir un local y los medios adecuados, propios, para la
dispensación de los primeros auxilios"¹⁵. Como los ac-
cidentes de trabajo no conocen de ámbitos, por lo que
pueden producirse en todos los trabajos, la exigencia re-
glamentaria respecto a la actividad de primeros auxilios

¹⁴ Op.cit., pág. 40.

¹⁵ Op. Cit., pág. 40.



alcanza al mismo lugar de trabajo, donde se hace necesaria la prestación de los mencionados servicios. Se obliga a las empresas a que tengan un botiquín en el centro de trabajo, y a personal cualificado, ya sea el empresario, personal encargado, o miembros de un servicio de prevención interno, que puedan hacer un correcto uso de él. La actividad de primeros auxilios exige en todo momento su realización en condiciones adecuadas y dignas, para lo que se hace necesario la designación de uno o varios de los trabajadores, que tras haber sido formados al respecto, pueden "garantizar, con su presencia física en la empresa o centro de trabajo, un servicio inmediato y permanente de cara a la realización de dicha actividad".

c) Directiva 90/270/CEE del Consejo: la Directiva sobre las disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización fue transpuesta a nuestro ordenamiento interno mediante el RD 488/1997. Debido a que los equipos con pantallas de visualización son muy comunes en todos los trabajos, se pretendía asegurar que el empresario realizara un control sobre los mismos; por ello, el empresario debe realizar los análisis pertinentes de los puestos de trabajo con el fin de poder evaluar las condiciones de seguridad y salud para los trabajadores, ya que los riesgos derivados del uso de equipos con pantallas de visualización no son sólo visuales, sino que pueden concretarse también en problemas físicos y en cargas mentales. El empresario debe organizar la actividad del trabajador "de tal forma que el trabajo diario y continuado con pantalla de visualización quede reducido al mínimo, debiendo interrumpirse periódicamente por medio de pausas y/o cambios de actividad que disminuyan la carga de trabajo en pantalla"¹⁶. El puesto de trabajo de los empleados que utilicen equipos que incluyan panta-

llas de visualización, no vienen compuestos únicamente por la pantalla y al equipo técnico de la que ésta es soporte, sino que está formado por un conjunto: equipo con pantalla de visualización, teclado, accesorios ofimáticos, una mesa, una silla, y el entorno laboral inmediato. A la obligación del empresario de analizar estos puestos de trabajo, se une el derecho de los trabajadores a que se les practique un reconocimiento de ojos y de la vista periódicamente, siempre que pueda revelarse un trastorno en su capacidad o agudeza visual. En caso de que el reconocimiento establezca la necesidad de utilizar correctores para la protección de la vista, se obliga al

empresario a suministrarlos gratuitamente. Como la Directiva únicamente prestaba atención a los problemas de los ojos y de la visión, nuestro Real Decreto fue más allá e introdujo una referencia a otras patologías relacionadas con el uso de equipos que incluyen pantallas de visualización, como pueden ser cargas mentales o problemas derivados de las condiciones ergonómicas del puesto. La seguridad y la salud del trabajador se garantizarán posibilitando a éste adoptar posturas cómodas, facilitándole equipos que reduzcan las radiaciones a niveles inocuos...

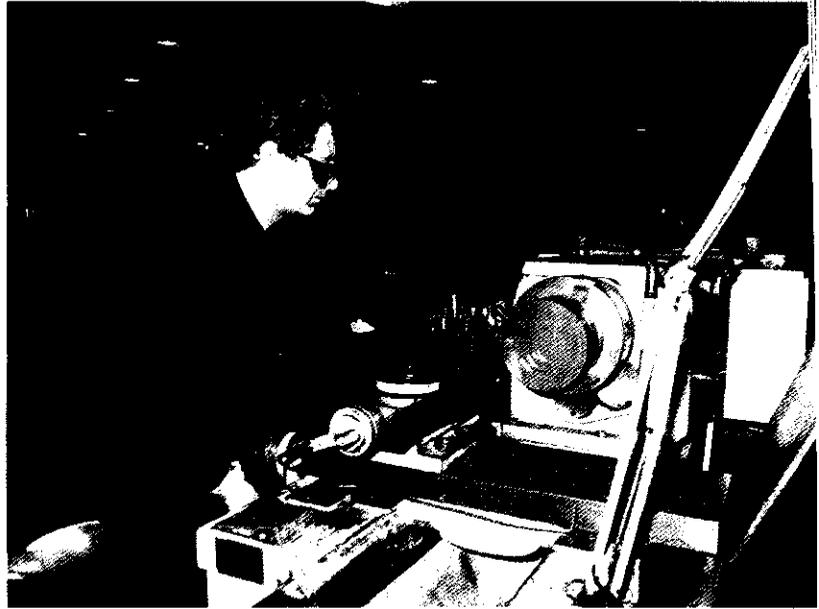
d) Directiva 90/269/CEE del Consejo: fue el RD 487/1997, el que transpuso la Directiva sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañan riesgos, en particular dorso-lumbares, para los trabajadores. Fue la cuarta directiva específica que se adoptó con arreglo al art. 16.1 de la Directiva marco 89/391/CEE del Consejo, y su objetivo es garantizar la protección de los trabajadores contra los riesgos resultantes del transporte manual de cargas pesadas. Además, el mencionado Real Decreto adaptó a nuestro ordenamiento el Convenio nº127 de la Organización Internacional del Trabajo sobre peso máximo de la carga transportada por un trabajador. Lo que quieren tanto la Directiva como el Real Decreto, es preservar al trabajadores de aquellos riesgos que entrañan el manejo de cierto tipo de cargas, ya que le pueden ocasionar importantes lesiones, especialmente dorsolumbares. Por ello se pretende que el empresario adopte las medidas necesarias, como puede ser la puesta a disposición del trabajador de medios mecánicos para la elevación y transporte de cargas. Pero, ¿qué es exactamente la manipulación manual de cargas? Se entiende que manipulación manual de cargas es cualquier operación de transporte o sujeción de una carga que, por sus

características o condiciones ergonómicas desfavorables, suponga riesgos para los trabajadores. Si no se pudiera evitar la manipulación manual por medio del empleo de instrumentos mecánicos, la manipulación manual debe realizarse de tal modo que los riesgos inherentes a esta actividad queden reducidos al mínimo. En la manipulación manual de cargas adquieren especial relevancia dos factores:

1. Evaluación de los riesgos en el puesto de trabajo: se hace imprescindible un análisis de la carga y de los eventuales riesgos que puedan derivarse de ellas (volumen, peso...); también se medirán otros factores como el esfuerzo físico necesario, las características del medio de trabajo, etc...

2. Formación e información de los trabajadores¹⁷: el trabajador ha de conocer el modo en que debe manipular las cargas, así como los riesgos que supone el hacerlo incorrectamente; como señala la profesora Garrigues Giménez, son "medidas orientadas a impedir el riesgo desde su mismo origen".

e). El caso del amianto: el amianto ha sido un material muy tratado por normas comunitarias, debido a que es causante de enfermedades en un gran número de trabajadores. En 2003, se adoptó la última directiva al respecto, que venía a completar a otras dos anteriores, la

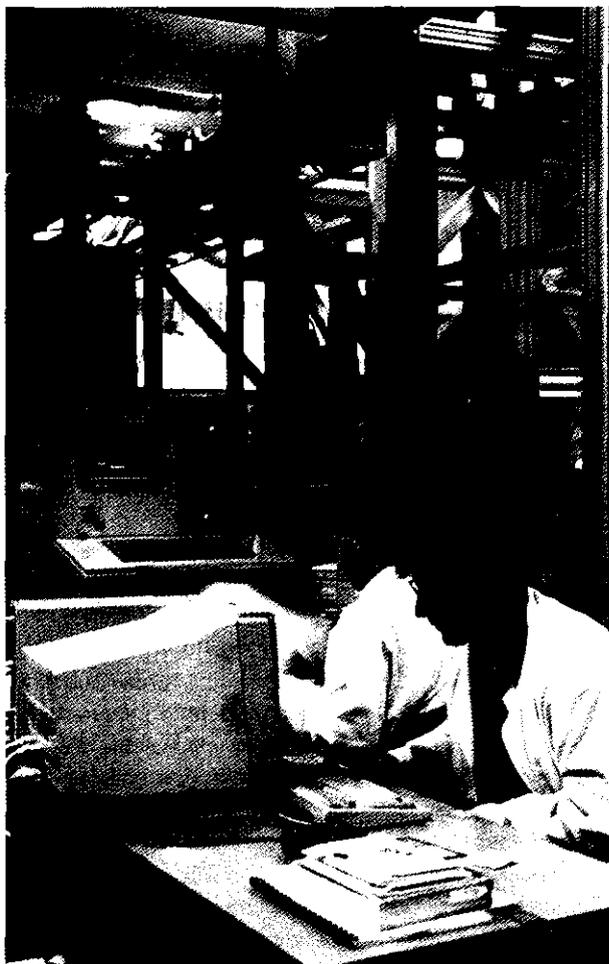


Directiva 83/477/CEE del Consejo, y la directiva 91/382/CEE del Consejo. He considerado interesante el hacer una referencia al amianto en el presente trabajo, porque su utilización ha creado problemas no sólo a los trabajadores expuestos a él, sino también a las Instituciones comunitarias, concretamente a la Comisión; en la construcción de la sede de la Comisión se utilizó, hace años, el amianto, ya que es un gran aislante (a ser un

material no inflamable), por lo que una vez que se descubrió el perjuicio que causaba a la salud de las personas, se decidió que había que poner fin a la exposición de los funcionarios que trabajaban en el edificio. Dos fueron las propuestas: por un lado se contempló la posibilidad de derrumbar el edificio por completo, pero la dinamitación del mismo crearía una nube tóxica sobre Bruselas, que causaría graves perjuicios a la salud de los belgas, y en segundo lugar se propuso (propuesta que se llevó a cabo) desmontar el edificio, extraerle el amianto, y volverlo a reconstruir, esta vez sin el material tóxico. Debido a estos trabajos aún sin finalizar, la Comisión se vio



¹⁷ La labor de información y de formación de los trabajadores es extremadamente importante cuando las cargas que se manipulan están consideradas como peligrosas; sirva como ejemplo la formación especial, que deben realizar al respecto las empresas que transporten mercancías peligrosas y que quieran operar en los aeropuertos españoles, ya que es una exigencia de Aviación Civil el que todo trabajador que manipule mercancías peligrosas en el aeropuerto haya superado un examen previo al respecto.



obligada a trasladar su sede a otro edificio en tanto en cuanto no hayan concluido las obras en su emblemática sede. El amianto es una forma fibrosa, que las directivas al respecto definen muy técnicamente, compuesta por varios minerales y silicatos hidratados de magnesio, y que tiene como gran inconveniente, el que su inhalación produce enfermedades pulmonares y cáncer. Por ello, la Directiva 83/382/CEE del Consejo, se propuso reducir la exposición de los trabajadores al amianto, mediante el establecimiento de límites máximos de utilización, es decir, establecer valores límite y prescripciones específicas mínimas armonizadas para la protección de los trabajadores. Las directivas adoptadas en el ámbito del amianto, obligan a los empresarios a evaluar todas aquellas actividades que puedan presentar un riesgo de exposición al amianto o a materiales que lo contengan, en aras a determinar el grado y la naturaleza de la exposición de los trabajadores.

38

Para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones por parte del empresario, se obliga a éste a notificar dichas actividades a la autoridad responsable del Estado miembro, donde se debe indicar, al menos, los tipos y las cantidades de amianto utilizados, las actividades y los procedimientos aplicados, y los productos fabricados. Se establecen ciertas prohibiciones, así como límites máximos de utilización y de personas expuestas y la aplicación de técnicas adecuadas de mantenimiento de edificios, almacenamiento, transporte y etiquetado. Debe asimismo medirse el contenido de amianto en el aire, y en caso de sobrepasar los límites, deben identificarse las causas y paralizar el trabajo hasta que se adopten medidas adecuadas de protección. En aquellos lugares donde se trabaje con amianto, está prohibido el acceso a las personas no imprescindibles, por lo que ha de delimitarse obligatoriamente la zona de trabajo, y señalarla mediante carteles. En aquellos trabajos que consistan en demoler o retirar el amianto, como es el mencionado caso de la sede de la Comisión en Bruselas, se establecerá un plan de trabajo antes del comienzo de los trabajos, y en él estarán previstas las medidas necesarias de salud y seguridad. Pese a que la Comisión ha señalado la validez de las medidas previstas por la legislación comunitaria para la protección de la salud de los trabajadores expuestos al amianto, ha mostrado su intención de seguir una política de nueva reducción de los límites ya establecidos, por lo que tomará medidas oportunas para seguir las indicaciones de la Organización Mundial de la Salud.

Conclusiones

Después de haber analizado los aspectos más importantes de la influencia del derecho comunitario sobre el español, en cuanto a prevención de riesgos laborales se refiere, se hace necesario el realizar una evaluación final





y una avance de cómo será en el futuro el tratamiento que se dará a la prevención desde las instituciones de la UE.

Como hemos visto a lo largo del presente trabajo, el derecho comunitario ha sido una de las fuentes que ha impulsado la regulación de la prevención de riesgos laborales no sólo en España, sino en los quince Estados miembros de la Unión. Este hecho ha posibilitado el que ciudadanos de un país miembro hayan podido ir a trabajar a otro, sin ver por ello disminuida su salud y su seguridad en el trabajo. Pero no sería justo atribuir sólo los éxitos a las instituciones comunitarias, sino que España se ha convertido en un ejemplo a seguir, al ser uno de los países europeos con un índice más alto de transposición de directivas en la materia objeto de este trabajo.

Aunque no se puede hablar de fracaso, sí hay que mencionar, como hace la propia Comisión, que el índice de siniestralidad laboral en Europa sigue siendo extremadamente amplio, por lo que la política protectora de los trabajadores no puede frenarse, sino que debe ser dinámica para adaptarse a los continuos cambios; además de crear nuevas normas preventivas, hay que afianzar aún más las existentes, ya que los riesgos laborales son inmensos y no hacen distinción. Por todo ello, la labor legislativa debe ser acompañada por un total respeto a las normas tanto por parte de trabajadores como de empresarios, al ser ellos los destinatarios de las normas: ello sin duda se conseguirá asegurando la cultura preventiva, que tanto la Ley 31/1995, como numerosas directivas, han pretendido consolidar.

Creo que debe hacerse también aquí, en las conclusiones, una visión prospectiva de cómo va a ser la prevención de riesgos laborales en Europa, y cómo afectará ese nuevo tratamiento a España. Han de tenerse en cuenta dos factores muy importantes:

1. *Ampliación de la Unión Europea:* aunque ya nos hemos referido a ella, sólo hemos mencionado la actual, la ampliación a 25. Después de esta ampliación, que es ya un hecho, se sucederán otras que dejarán en un principio a la UE con 28 Estados miembros, aunque es más que posible que en un futuro también los países balcánicos se integren, pues esta ha sido la invitación que les ha hecho el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003. Las sucesivas ampliaciones están caracterizadas porque incluyen a Estados con recursos muy inferiores a los de los actuales, lo que se traduce en otros hechos, como el que la siniestralidad laboral en los Estados candidatos es mucho más



alta, pues su cultura preventiva es inexistente, debido a la falta de recursos económicos. Corresponderá a las instituciones de la UE el prestar ayudas destinadas a mejorar esa precaria situación, para igualar lo máximo posible los índices de enfermedades y accidentes profesionales de los candidatos, a los de los Estados miembros.

2. *La prevención tras la aprobación de una Constitución Europea:* con la futura entrada en vigor de una Constitución Europea, la prevención de riesgos laborales está llamada a verse fortalecida. Hasta ahora, era la Constitución Española la que servía de base más sólida a la prevención, ya que es ella la que recoge derechos inherentes al trabajo como es el derecho a la vida. Al no estar dotada de un conjunto de derechos, Europa justificaba su política preventiva únicamente en la necesidad de fortalecer la política social, pero con la Constitución Europea, que va a establecer un catálogo de derechos fundamentales, la prevención de riesgos laborales desde Europa se justificará también en base a derechos como el de la vida, la integridad física, etc...

Cabe por esperar, por todo lo expuesto, que la prevención de riesgos laborales siga en un futuro asegurando la salud y la seguridad de los trabajadores en el trabajo, aunque el camino que hay que seguir no va a ser precisamente de rosas; tras unos años en los que deben realizarse numerosos e importantes ajustes, Europa se dotará de una política de prevención de riesgos laborales que será el principal referente, y modelo a seguir, en todo el mundo: por ello, se debe construir Europa no sólo desde las instituciones, sino que cada vez que un trabajador y un empresario respeten normas relativas a la seguridad y salud en el trabajo, estarán también construyendo Europa, la Europa de los ciudadanos.

Bibliografía

- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.*
Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
Legislación laboral y de la Seguridad social; ed. Aranzadi.
Derecho de la Unión Europea. J. Díez-Hochleitner y C. Martínez Capdevilla; ed. Mc Graw Hill.
Directivas comunitarias en materia de prevención de riesgos laborales, disponibles en EUROLEX (europa.eu.int).
Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: disponible en www.westlaw.es
Documentos proporcionados por las instituciones comunitarias, en virtud del reglamento (CE) n° 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo.
Web site del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España (www.mtas.es), y vínculos del mismo.
La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano. Colección "Europa en movimiento", Comisión Europea.
Europa en cifras, conocer la Unión Europea. Mundi-Prensa Libros/Eurostat.
Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, derecho social Internacional y Comunitario.
Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo. Yolanda Valdeolivas y Gregorio Tudela; ed. COLEX, 2002.
Plan de Acción sobre siniestralidad laboral. Instituto Nacional de seguridad e higiene en el trabajo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
Política social y de empleo en la Unión Europea en 1999-2001. Comisión Europea.
La UE sigue creciendo. Colección "Europa en movimiento", Comisión Europea.
Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia. Comisión Europea, Dirección General de acciones prioritarias de información.