

Análisis de situación de la prevención en la Europa de los Doce tras la entrada en vigor de la Directiva Marco 89/391/CEE y sus Directivas particulares

SUMARIO

El autor hace un detenido análisis de la futura situación en España, tras la «previsible» entrada en vigor de la Directiva Marco 89/391/CEE y de sus Directivas específicas derivadas del artículo 16.1 de la mencionada Directiva Marco 89/391/CEE.

Se comparan, por otra parte, las acciones preventivas a llevar a cabo en la actualidad como consecuencia de la aplicación de la Directiva Marco 89/391/CEE y las que son consecuencia de la anterior Directiva Marco 80/1107/CEE y 88/642/CEE, apostándose, por el prometedor futuro prevencionista en la Europa de los Doce, como consecuencia del enfoque dinámico que da a las acciones preventivas la ya mencionada, varias veces, Directiva Marco 89/391/CEE.

Palabras clave: Seguridad e Higiene, Legislación comunitaria, Directiva Marco.

LUIS NESTOR RAMIREZ RODRIGO
Inspector de Trabajo (Almería)

El Acta Unica Europea de 1986, cuya entrada en vigor fue el 1 de julio de 1987, completó —a través de su artículo 21— el Tratado CEE, Subsección III. Política Social, en materia de prevención de riesgos profesionales. Así, el nuevo artículo 118A, cuyo texto transcribimos, especificó como:

«1. Los Estados miembros procurarán promover la mejora del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y se

fijarán como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito.

2. Para contribuir a la consecución del objetivo previsto en el apartado 1, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros.

Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

3. Las disposiciones establecidas en virtud del presente artículo no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo, compatibles con el presente Tratado».

Asistimos, con este cuerpo legal, a un novedoso planteamiento de la acción comunitaria en materia de seguridad laboral que requiere, derivado de ese artículo 118A del Acta Unica Europea mencionada, para proteger la integridad y salud de los trabajadores, no sólo el respeto de los mínimos fijados por las normas, sino la mejora constante del medio de trabajo. Las disposiciones mínimas referidas que habrán de aplicarse progresivamente y que no limitan a las pequeñas y medianas empresas son desarrolladas a través de Directivas, que no se conforman, en su planteamiento, con una actitud pasiva frente al riesgo profesional, sino que imponen la necesidad del progresivo avance preventivo del medio en el que se trabaja, independientemente del nivel alcanzado (carácter dinámico del nuevo concepto de salud laboral en la CEE).

Por otra parte, el artículo 100A del Acta Unica Europea señala la adopción de medidas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, tendentes a la consecución del establecimiento y funcionamiento del mercado interior.

Para ello, la Comisión en sus propuestas de Directivas al Consejo, referentes a la aludida aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores —dirigidas, como ya se ha dicho, a la consecución del mercado



El Diario Oficial de las Comunidades Europeas es el órgano divulgativo de toda la legislación comunitaria.

El artículo 100A del Acta Unica Europea señala la adopción de medidas para la aproximación de las disposiciones reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, tendentes a la consecución del establecimiento y funcionamiento del mercado interior.

interior—, se basará en un nivel de protección elevado.

Por tanto, ambos artículos del Acta Unica Europea —el 100A y el 118A— promueven medidas legislativas en el campo de la prevención de riesgos profesionales, si bien, como se verá, con objetivos distintos. Así, «las reglamentaciones de la CEE adoptadas sobre la base del artículo 100A pretenden el establecimiento de exigencias esenciales para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, ya que su fin es situar en el mercado sólo productos seguros. A través de las Directivas con base jurídica 100A sólo se podrán comercializar en los Estados miembros productos con una seguridad intrínseca elevada. Como la libre circulación de los productos debe ser garantizada, las normas nacionales adoptadas como consecuencia de Directivas 100A fijan valores de protección máxima y las autoridades de los países miembros no están autorizados a exigir una protección superior» (1).



En la Directiva Marco 89/391/CEE se obliga al empresario a garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores.

Como hemos comentado, los objetivos de las Directivas derivadas de los artículos 100A y 118A del Acta Unica Europea, si bien son el fundamento de la legislación comunitaria de seguridad y salud en el trabajo, persiguen metas distintas. Las del 100A facilitar el mercado interior de la CEE. Las Directivas dimanantes del 118A, con un marcado carácter social, pretenden salvaguardar la integridad y la salud de los trabajadores, mejorando sus condiciones y ambiente de trabajo. Por tanto, las Directivas 100A o de mercado interior establecen, básicamente, las condiciones esenciales que han de reunir los productos para poderse comer-

cializar, mientras que las Directivas 118A acentúan la concepción y fabricación de esos productos con el menor riesgo posible para los trabajadores.

El fin prioritario del presente análisis es la enumeración de las Directivas 118A, es decir, aquellas que, como se comenta, pretenden, fundamentalmente, la promoción de la seguridad y salud laboral. Por ello, nos detendremos, ahora, en su estudio.

La primera de ellas, genérica en sus objetivos y formuladora de unos principios comunitarios acordes con los nuevos planes de la Europa de los Doce, fue la Directiva 89/391/CEE,

relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo para lo cual acentúa la:

- Prevención de los riesgos y protección de la seguridad y la salud.
- Eliminación de los factores de riesgo y accidente.
- Información, consulta y participación equilibrada de los trabajadores y sus representantes.
- Formación de los trabajadores y sus representantes.

Los antecedentes normativos de la Comunidad a la citada Directiva Marco 89/391/CEE tenemos que encontrarlos, fundamentalmente, en la Directiva Marco 80/1107/CEE y 88/642/CEE sobre protección de los trabajadores contra los riesgos derivados de la exposición a agentes físicos, químicos y biológicos, y en cuatro Directivas particulares derivadas (plomo, ruido, amianto, y prohibición de agentes y/o actividades). También se publicaron otras, que referiremos con posterioridad, relativas a protección de los trabajadores frente a las radiaciones ionizantes, señalización de seguridad, cloruro de vinilo, y una última sobre prevención de accidentes graves en ciertas actividades industriales.

La Comisión en sus propuestas de Directivas al Consejo, referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado.

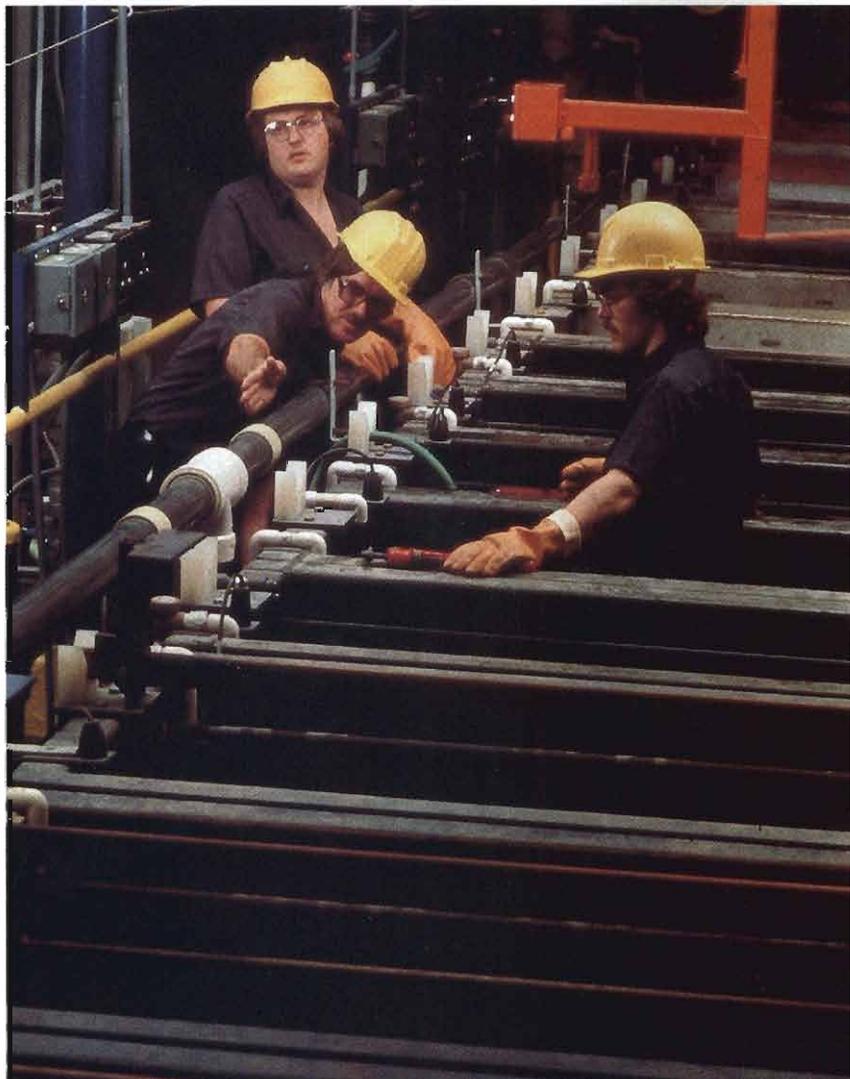
La Directiva 80/1107/CEE, y su posterior modificación por la Directiva 88/642/CEE, sobre protección de los trabajadores contra los riesgos derivados de la exposición a agentes físicos, químicos y biológicos, que hasta la aparición de la Directiva 89/391/CEE «se había considerado como marco y cuyo campo de aplicación se circunscribía solamente a las de higiene en el trabajo, debe entenderse que, en este aspecto, queda subordinada a la actual Marco (Directiva 89/391/CEE), junto con las cuatro Directivas particulares derivada de ella, sin perjuicio de la vigencia de las disposiciones más rigurosas o específicas que contengan» (2).

Las cuatro Directivas particulares que hemos citado ya, en dos ocasiones, no son otras que:

- Plomo y compuestos iónicos (82/605/CEE).
- Amianto (83/477/CEE).
- Ruido (86/188/CEE).
- Prohibición de ciertos agentes y/o actividades (88/364/CEE).

También han sido tenidas en cuenta por nuestro Derecho interno y, en general, se puede afirmar que, salvo cuestiones muy concretas de la Marco 80/1107/CEE y 88/642/CEE, prácticamente las Directivas comunitarias anteriores a la Marco 89/391/CEE y, por tanto, vigentes con anterioridad al 1 de enero de 1993, tienen en los momentos presentes su trasposición en España.

Pues bien, hecha esta pequeña digresión sobre el grado de trasposición de las recientemente aludidas Directivas anteriores a la Marco



En la Directiva Marco 89/391/CEE se encuentran los fundamentos para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores.



La Sede Oficial de la CEE, en Bruselas (Bélgica).

La Directiva Marco 89/391/CEE, en su artículo 16, apartado 1, prevé la adopción de Directivas particulares derivadas, relativas a disposiciones mínimas de seguridad y salud en determinados ámbitos y sectores específicos.



En el año 1989 se publicó la Directiva específica sobre los equipos de protección individual.

89/391/CEE, sigamos con nuestro «Análisis de situación de la prevención en la Europa de los Doce tras la entrada en vigor de la Directiva Marco 89/391/CEE y sus Directivas particulares».

Todas esas Directivas anteriores a la Marco 89/391/CEE establecían objetivos específicos de carácter preventivo respecto de ciertos agentes a los que podían estar expuestos los trabajadores (ruido, cloruro de vinilo, amianto, radiaciones ionizantes, etc.), inscribiéndose, tras su aplicación a los cuerpos normativos nacionales, en sistemas de relaciones laborales muy diferentes; en particular, en lo que respecta a obligaciones preven-

tivas y protectoras, derechos de los trabajadores, modelos organizativos de prevención y mecanismos de representación de los trabajadores. En definitiva, se producía una armonización en lo particular y una diversidad en lo general.

Esta situación era inapropiada para afrontar las previsibles consecuencias sobre el nivel de la salud y la seguridad de la eliminación de las barreras comerciales. Ello hacía necesario, por tanto, la formulación de unos principios comunitarios, armonizados con carácter mínimo, sobre las medidas preventivas a adoptar para dar cumplimiento al objetivo de promoción de la mejora de la seguri-

dad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (3).

Era necesario, en definitiva, formular una Directiva Marco que no fue otra que la Directiva 89/391/CEE. La misma, tal y como ya se ha indicado, establece una serie de objetivos preventivos, de carácter dinámico, basados, además, en la obligación del empresario —como titular del poder de dirección de la actividad laboral— de garantizar la seguridad y salud de sus operarios. Para ello:

- Preverá los riesgos (evitándolos, evaluando los inevitables, combatiéndolos en el origen, adaptando el trabajo a la persona, sustituyendo lo peligroso, planificando la prevención, utilizando los medios de protección colectiva antes que la individual, y todo ello teniendo en cuenta la evolución de la técnica).

- Informará de cuáles son esos riesgos, de las medidas adoptadas para combatirlos, de los progresos técnicos, de los planes de prevención, etc., a los trabajadores, a sus representantes, a los delegados y servicios de prevención y a las autoridades competentes.

- Formará sobre los aspectos antedichos a los trabajadores y a sus representantes.

- Consultará y participará su política de actuación preventiva con los

Los objetivos de las Directivas derivadas de los artículos 100A y 118A del Acta Unica Europea, si bien son el fundamento de la legislación comunitaria de seguridad y salud en el trabajo, persiguen metas distintas.

Las Directivas dimanantes del artículo 118A, con un marcado carácter social, pretenden salvaguardar la integridad y la salud de los trabajadores, mejorando sus condiciones y ambiente de trabajo.

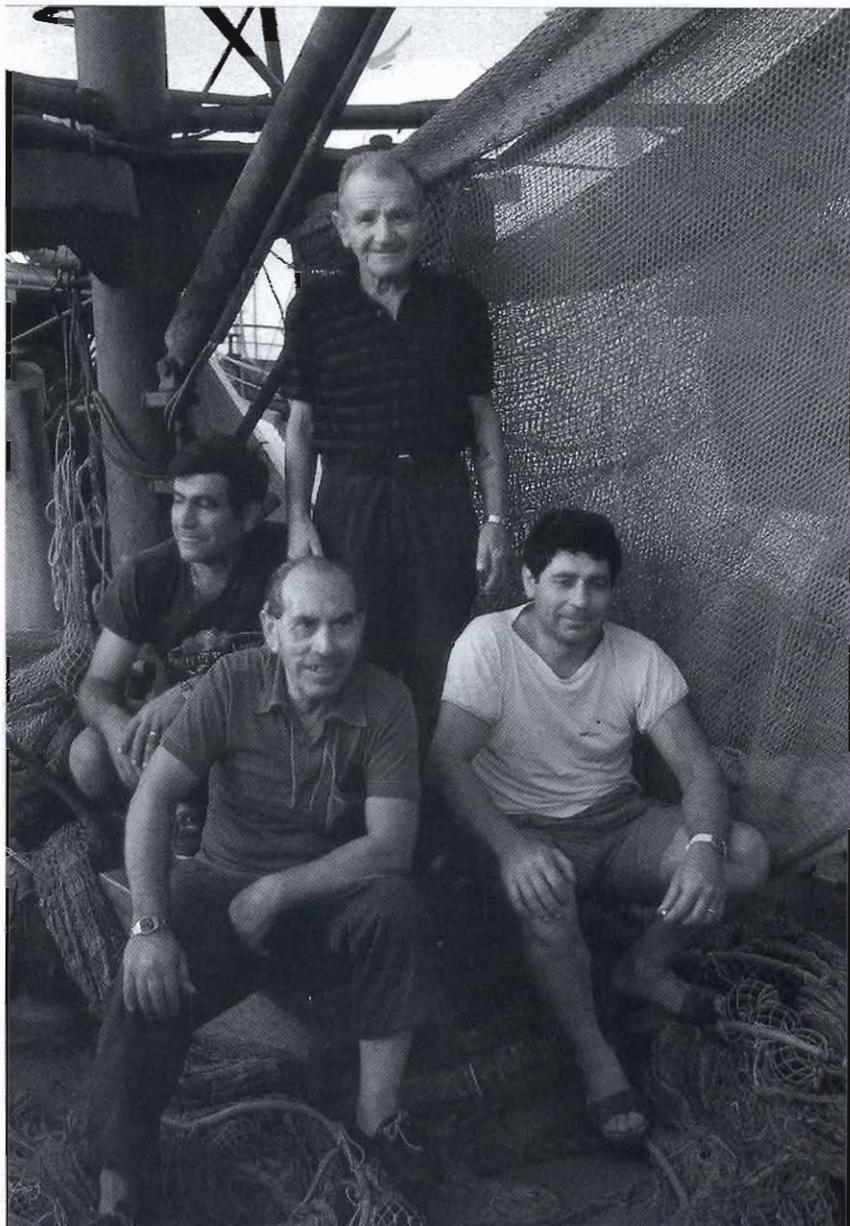
trabajadores y/o sus representantes y los delegados y servicios de prevención.

— Organizará la prevención, integrándola en las actividades de la empresa en todos los niveles, teniendo en cuenta las capacidades de sus trabajadores.

— Constituirá o concertará los servicios de prevención, adoptando las medidas precisas sobre primeros auxilios, lucha contra incendios, evacuación y salvamento, situaciones de peligro grave e inminente y asistencia médica de urgencia.

— Dispondrá de documentación actualizada sobre evaluación de riesgos, medidas de prevención y protección y relaciones e informes de accidentes y enfermedades profesionales.

Además de la fijación de los objetivos y obligaciones generales de la acción prevencionista en la empresa, la Directiva Marco 89/391/CEE, en su artículo 16, apartado 1, prevé la adopción de Directivas particulares derivadas relativas a disposiciones mínimas de seguridad y salud en determinados ámbitos y sectores específicos. Con su enumeración, damos por terminado este «Análisis de situación de la prevención en la Europa de los Doce tras la entrada en vigor de la Directiva Marco 89/391/CEE y sus Directivas particulares», con el deseo de que la pronta publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Económica Europea (DOCE) de las



Otro de los aspectos contemplados en la Directiva Marco es la formación de los trabajadores y sus representantes en materia de seguridad e higiene.

Directivas pendientes de: Pesca, Agricultura, Agentes físicos y Agentes químicos, y las dos más recientemente ya aprobadas por el Consejo de la CEE: Mujeres embarazadas, el 19-10-92 e Industrias extractivas por sondeo, el 3-11-92, y la relativa a Industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas, de inminente aprobación que, son objeto de consideración, entre otras, del citado Consejo de la Comunidad Económica Europea, contribuya a la consecución definitiva del marco de referencia normativo en materia de prevención para los países de la CEE.

Las Directivas particulares o específicas derivadas de la MARCO

89/391/CEE publicadas ya en el Diario Oficial de la Comunidad Europea (antes de noviembre de 1992) son:

- 89/654/CEE sobre Seguridad y Salud en los lugares de trabajo.
- 89/655/CEE sobre Equipos de Trabajo.
- 89/656/CEE sobre Equipos de Protección Individual.
- 90/269/CEE sobre Manipulación Manual de Cargas.
- 90/270/CEE sobre Equipos con Pantalla de Visualización.
- 90/394/CEE sobre Exposición a Agentes Cancerígenos.
- 90/679/CEE sobre Exposición a Agentes Biológicos.

CALENDARIO DE ENTRADA EN VIGOR DE LA DIRECTIVA 89/391/CEE Y DE LAS DIRECTIVAS ESPECIFICAS DERIVADAS DE SU ARTICULO 16, APARTADO 1, VIGENTES EN ESTOS MOMENTOS (OCTUBRE 1992)

Número Directiva	Título Directiva	Fecha limite trasposición a legislación española	Obligaciones empresariales
89/391/CEE	Mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores	31-12-92, art. 18	Desde entrada en vigor
89/654/CEE	Seguridad y salud en lugares de trabajo	31-12-92, art. 10	Lugares anteriores a 31-12-92, período adaptación a Directiva hasta 31-12-95, art. 4. Lugares posteriores, cumplimiento Directiva desde su inicio, art. 3.
89/655/CEE	Equipos de trabajo	31-12-92, art. 10	Equipos de trabajo anteriores a 31-12-92, período adaptación a Directiva hasta 31-12-96, art. 4.1.b). Equipos de trabajo posteriores, cumplimiento Directiva desde su inicio, art. 4.1.a).
89/656/CEE	Equipos protección individual	31-12-92, art. 10	Desde entrada en vigor.
90/269/CEE	Manipulación manual de cargas	31-12-92, art. 9	Desde entrada en vigor.
90/270/CEE	Equipos con pantalla de visualización	31-12-92, art. 11	Equipos con pantalla de visualización anteriores a 31.12.92, período adaptación a Directiva hasta 31-12-96, art. 5. Equipos posteriores, cumplimiento Directiva desde su inicio, art. 4.
90/394/CEE	Exposición a agentes cancerígenos	31-12-92, art. 19 (pendiente determinar valores mínimos).	Desde entrada en vigor.
90/679/CEE	Exposición a agentes biológicos	29-11-93, art. 20 (pendiente lista agentes biológicos de los grupos 2, 3 y 4, art. 18).	Desde entrada en vigor.
92/57/CEE	Obras de construcción temporales o móviles	31-12-93, art. 14	Desde entrada en vigor.
92/58/CEE	Señalización de seguridad	24-6-94, art. 11	Señalización que ya haya sido utilizada, antes de 24-6-94, período de adaptación a Directiva hasta 24-12-95, art. 5. Señalización que se utilice por primera vez, desde su inicio, art. 4.

— 92/57/CEE sobre Obras de Construcción Temporales ó Móviles.
 — 92/58/CEE sobre Señalización de Seguridad.

De publicación inminente, tal y como ya se ha dicho: Mujeres embarazadas; Industrias extractivas por sondeo e Industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas.

Podríamos concluir afirmando que la trasposición de la Directiva MARCO 89/391/CEE establecerá, en el futuro próximo, unas condiciones de prevención acordes con el desarrollo tecnológico, jurídico, social y administrativo en la Europa de los Doce.

Por otra parte, las trasposiciones de las Directivas específicas dimanantes del artículo 16.1 de la recientemente citada Directiva MARCO 89/391/CEE (que son nueve publicadas ya en el DOCE, y, otras tres

de rápida inclusión en el mismo, como ya hemos visto) reforzarán las acciones preventivistas iniciadas, en esta prometedora etapa de la seguridad e higiene y salud laboral, consecuencia, en último término, de la potenciación del interés comunitario mostrado en el Acta Unica Europea, particularmente en sus artículos 100A y 118A.

Por último, la pronta aprobación por las autoridades comunitarias de las Directivas pendientes en sectores y colectivos como los de: Pesca, Agricultura, Agentes físicos y Agentes químicos ultimarán, en buena parte, las acertadas medidas de protección que se inician con el enfoque «dinámico» de la seguridad e higiene y salud laboral planteados, fundamentalmente, por la ya reiterada Directiva MARCO 89/391/CEE.

BIBLIOGRAFIA

(1) GOMEZ HORTIGUELA AMILLO, Javier: «Nuevas perspectivas de la seguridad e higiene en el trabajo en las Comunidades Europeas», conferencia pronunciada en el Salón de Actos de la Mutua Patronal de AATT y EEP Muprespa, Madrid, junio 1992.

(2) GRAU RIOS, Mario, y otros: «La Directiva Marco sobre la seguridad y la salud en el trabajo», Informe Sociolaboral, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Subdirección General de Relaciones con los Servicios Periféricos, abril 1992, p. 2.

(3) Idem, p. 2.