



D. LEODEGARIO FERNANDEZ  
MARCOS

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo  
Inspector Técnico de Trabajo y Seguridad  
Social*

# Directiva marco comunitaria de seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo

## EL ENTORNO JURIDICO DE LA DIRECTIVA-MARCO

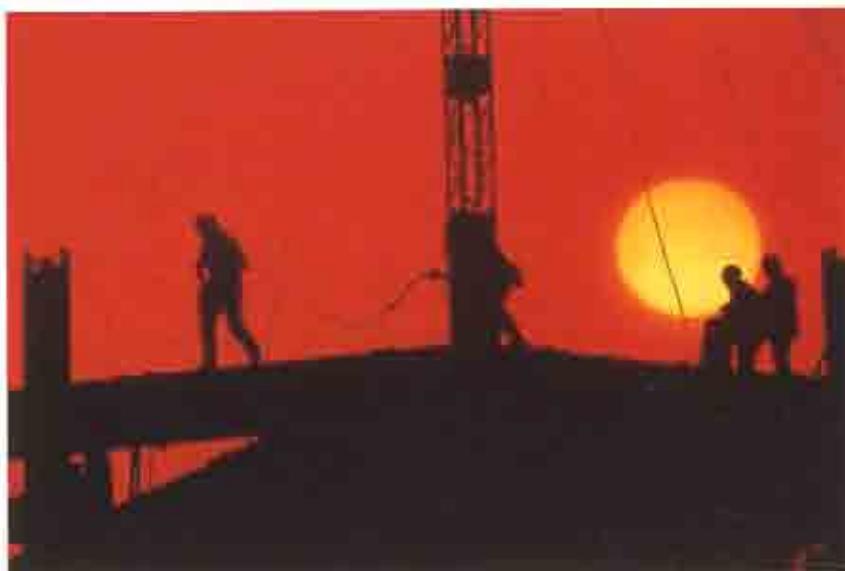
Dentro del ámbito laboral, la materia de seguridad e higiene en el trabajo viene siendo objeto de una permanente y especial atención por parte de la normativa comunitaria. Este interés no se acredita, al menos por el momento, en otros aspectos o parcelas laborales, también de gran importancia para la construcción del Mercado Único Europeo.

Con fecha 8 de junio del pasado año 1989, después de un largo y laborioso proceso de elaboración, el Consejo de las Comunidades Europeas ha adoptado la Directiva «relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo», conocida como Directiva-marco de seguridad e higiene.

Esta Directiva perfecciona y completa la Directiva 1.107/80, de 27 de noviembre, también de carácter general, relativa a la «protección de los trabajadores contra los riesgos deri-

vados de la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo».

Antes de entrar en el examen de esta Directiva-marco conviene recordar que la incorporación de España



*Las empresas deben prestar una mayor atención a los temas relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo.*

*La influencia del derecho comunitario sobre la legislación española de seguridad e higiene en el trabajo ha sido muy intensa desde la integración de España en la C.E.E. y antes de la promulgación de la Directiva-marco.*

sobre «normas de señalización de seguridad en los centros y locales de trabajo».

— Reglamento de 31 de octubre de 1984, modificado por Orden de 31 de marzo de 1986, sobre «trabajos con riesgo de amianto».

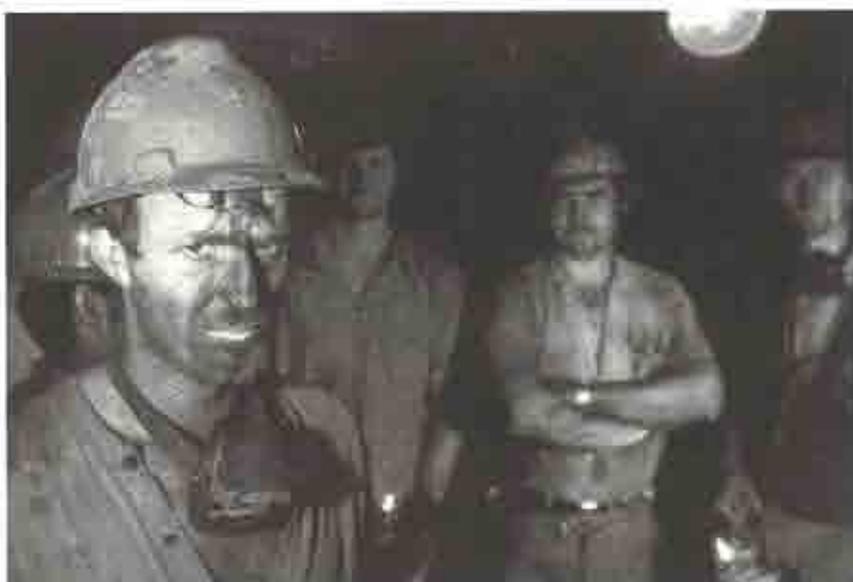
— Reglamento de 26 de marzo de 1986 de «seguridad en las máquinas».

— Y muy recientemente, el Reglamento de 27 de octubre de 1989 (B. O. E. de 2 de noviembre) sobre «protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la experiencia al ruido durante el trabajo», que no es sino la traducción al Derecho interno español de la Directiva de la C.E.E. sobre «ruido y vibraciones», adaptada por el Consejo de las

condiciones existentes en este ámbito».

La Directiva-marco de 1989 se adopta precisamente para cumplir las obligaciones de los Estados, asumida en virtud de este artículo, 118-A, del Acta Unica Europea.

Conviene precisar aquí, y para fijar debidamente el entorno jurídico de la Directiva-marco, que esta reciente normativa jurídica, de origen comunitario, tiene vigencia sobre y además de la prolija legislación española de seguridad e higiene en el trabajo, no derogada, y cuyas más importantes disposiciones (con la señalada excepción del Estatuto de los Trabajadores de 1980, arts. 4, 5 y 19) son de carácter preconstitucional. Así, la Ley General de Seguridad Social de 1974,



*La Directiva Marco acentúa considerablemente la protección de los trabajadores en materia de seguridad e higiene en el trabajo.*

a la Comunidad Económica Europea, en 1986, ya había determinado la necesidad de adaptar la legislación interna española en materia de seguridad en el trabajo a las numerosas Directivas de la C.E.E. vigentes, a la sazón, en la Comunidad.

Fruto de esta necesaria adaptación son los siguientes Reglamentos, cuya naturaleza es de seguridad e higiene:

— Reglamento de 9 de abril de 1986 sobre «prevención de riesgos y protección de la salud de los trabajadores por la presencia del plomo metálico y sus compuestos iónicos en el ambiente de trabajo».

— Reglamento de la misma fecha, 9 de abril de 1986, para la «prevención de riesgos y protección de la salud de los trabajadores por la presencia de cloruro de vinilo monómero en el ambiente de trabajo».

— Reglamento de 9 de mayo de 1986

Comunidades el 12 de mayo de 1986.

La influencia del derecho comunitario sobre la legislación española de seguridad e higiene en el trabajo ha sido, como vemos, muy intensa en los últimos años y antes de la promulgación de esta Directiva-marco.

La ratificación por España, ya incorporada a la C.E.E. 1987, de la llamada Acta Unica Europea (B. O. E. de 3 de julio de 1987) va a acentuar el ya dinámico proceso legislativo sobre seguridad e higiene en el trabajo. El artículo 118-A del Acta Unica establece «que los Estados miembros procurarán promover la mejora del medio de trabajo para proteger la seguridad y salud de los trabajadores y se fijarán como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las

la Ordenanza General de Seguridad e Higiene de 1971, Constitución y funcionamiento de los Comités de Seguridad e Higiene, también el año 1971, o Reglamento de Servicios Médicos de Empresa de 1959.

Esta heterogeneidad de textos legales, que se promulgan y responden, además, a principios y etapas históricas bien diferentes, da lugar a que podamos considerar en este momento como caótica la legislación de seguridad e higiene en el trabajo en nuestro país.

La actividad normativa de la C.E.E. en materia de seguridad e higiene culmina ahora con la aprobación de esta Directiva-marco, que vamos a considerar y que abre una nueva etapa en la política comunitaria en la materia, de inminente repercusión en la legislación española.

Basta mencionar, en este aspecto, que el propio articulado de la Directiva-marco (art. 16-1) anuncia ya la inmediata adopción de hasta siete Directivas específicas de seguridad e higiene, relativas a:

- lugares de trabajo;
- equipos de trabajo;
- equipos de protección individual;
- trabajos en pantallas de visualización;
- manipulación de cargas pesadas que entrañen riesgos lumbares;
- trabajos temporales y móviles, y
- pesca y agricultura.

Y que no se trata de un mero anuncio lo prueba el que con fecha 30 de noviembre de 1989, se aprobaron ya las tres primeras de estas anunciadas

A diferencia de los Reglamentos de la C.E.E., que tienen un alcance general y son directamente aplicables a todos los Estados miembros de la Comunidad, la Directiva es un instrumento normativo que únicamente obliga a los Estados en «cuanto al resultado que deba conseguirse», dejando a cada Estado la elección de la forma y de los medios para conseguir el resultado que la Directiva pretende.

Las Directivas de la C.E.E. no son, pues, directamente aplicables a invocables como fundamento de una pretensión jurídica en el interior de cada Estado miembro, sino que la consecución del resultado que la Directiva impone obliga a este Estado a adaptar su legislación nacional a

*seguridad e higiene en el trabajo de origen comunitario.*

Cuanto acabamos de decir es predicable de todas las Directivas de la C.E.E. y, por supuesto, de las Directivas relativas a la seguridad e higiene, incluida esta Directiva-marco.

Otra característica de las Directivas, como instrumento normativo de la C.E.E., de acuerdo con el artículo 21 del Acta Unica Europea, es su aplicación progresiva, «teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros», es decir, que la obligación del Estado de adaptar su legislación interna no es inmediata, sino que se le da un período más o menos largo para esta adap-



*En tanto en cuanto no se promulguen por el legislador nacional las pertinentes disposiciones de adaptación, no cabe considerar como inmediatamente vigentes en España los derechos y obligaciones que la Directiva-marco de la C.E.E. establece.*

directivas y que existe posición común con respecto a las relativas a «Manipulación de cargas pesadas» y a «Trabajos con equipos provistos de pantallas de visualización».

## EXAMEN DE LA DIRECTIVA-MARCO

### Naturaleza jurídica

Estimamos necesario fijar, con carácter previo, la significación jurídica de las Directivas de la Comunidad Económica Europea.

La Comunidad Europea, para el cumplimiento de sus fines, utiliza una gran variedad de instrumentos jurídicos: Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes; todos ellos configuran un ordenamiento jurídico autónomo distinto del Derecho internacional y del Derecho interno de cada Estado.

las disposiciones mínimas que la Directiva contiene.

Esto nos lleva a una primera conclusión, en tanto en cuanto no se promulguen por el legislador nacional las pertinentes disposiciones de adaptación a las que obviamente está obligado, no cabe considerar como inmediatamente vigentes en España los derechos y obligaciones que la Directiva de la C.E.E. establezca.

Ya hemos visto en el apartado anterior los numerosos Reglamentos dictados por el legislador nacional, de adaptación a las Directivas de la C.E.E., que, una vez publicados en el B. O. E., constituyen derecho vigente en España.

De aquí que no hablemos, *strictu sensu* de Derecho internacional de seguridad e higiene, ni siquiera de Derecho comunitario de seguridad en el trabajo, sino que utilicemos la expresión de *Derecho español de se-*



fación, poniendo siempre un límite máximo cronológico.

Así, el artículo 18-1 de la Directiva-marco de 8 de junio de 1989, titulado «Disposiciones finales», establece que «los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 1992».

Nos hallamos, pues, ante una Directiva que obliga simplemente al legislador español a promulgar las pertinentes normas legales, reglamentarias y administrativas de adaptación antes del 31 de diciembre de 1992.

Otra cosa es, y en nada contradice este aserto, que la norma o normas de armonización se dicten antes del tope cronológico fijado, como parece con seguridad se producirá en España con la anunciada Ley de Salud y Condiciones de Trabajo, en muy avanzado estado de elaboración. Será entonces, y no antes, cuando las prescripciones de esta Directiva-marco, adecuadamente traducidas al Derecho interno español, tendrán plena vigencia y eficacia jurídica en nuestro país.

#### **Criterios básicos de su contenido**

La Directiva-marco que consideramos tiene como objeto, y así se

dice en su artículo 1.º, «la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo».

Su condición de Directiva-marco la constituye en base a todas las disposiciones comunitarias adoptadas en el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo, y aquí radica su excepcional importancia.

Se aplica a todos los sectores de actividades públicas y privadas, comprendiendo «las actividades industriales, agrícolas, comerciales, administrativas, de servicios, educativas, culturales, de ocio, etc.», y así lo dice su artículo 1.º.

No desciende a la regulación detallada de aspectos concretos de la seguridad y salud en el trabajo (que son objeto de las Directivas específicas), sino que contiene los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales y a la protección de la seguridad y de la salud en el trabajo, que se repetirán, o a los que tendrán que ajustarse las distintas y futuras Directivas específicas.

El establecer los criterios generales de la política comunitaria de seguridad e higiene va a constituir referencia obligada para la aplicación o interpretación del resto de las Directivas relativas a la materia, definiendo un nuevo y amplio marco jurídico

básico, entre cuyos límites han de moverse las normas nacionales de armonización.

Utilizando los criterios nacionales de jerarquía normativa podríamos decir, para entendernos, que en el ámbito de la C.E.E. esta Directiva-marco opera, a modo de Ley, en tanto que las demás directivas específicas actuarían a modo de reglamentos necesariamente supeditadas a esta Directiva-marco.

Por otra parte, y precisamente por ello, si toda norma jurídica de seguridad e higiene en el trabajo se caracteriza por su elevado contenido técnico, esta Directiva-marco tiene un contenido preponderantemente jurídico, en cuanto, huyendo de concreciones técnicas, que se abandonan a las Directivas específicas, define derechos y obligaciones para las partes de la relación laboral en esta concreta parcela de las relaciones de trabajo.

Ante la imposibilidad material, en un trabajo de esta naturaleza, de exponer «en extenso» el contenido de la Directiva-marco, centramos nuestra atención en sus rasgos más característicos y de mayor incidencia en la vida empresarial.

1. *Se acentúa considerablemente la protección de los trabajadores en materia de seguridad e higiene en el trabajo.* En los artículos 5.º y 6.º,

*Si toda norma jurídica de seguridad e higiene en el trabajo se caracteriza por su elevado contenido técnico, esta Directiva-marco tiene un contenido preponderantemente jurídico en cuanto, huyendo de concreciones técnicas, que se abandonan a las Directivas específicas, define derechos y obligaciones de empresarios y trabajadores y sus representantes.*

bajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo» (art. 6.<sup>º</sup>-2-g);

— o «cuando confie tareas a un trabajador, tomar en consideración las capacidades profesionales de dicho trabajador en materia de seguridad y de salud» (art. 6.<sup>º</sup>-3-b);

— o bien, «adoptar las medidas adecuadas para que sólo los trabajadores que hayan recibido información adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico» (art. 6.<sup>º</sup>-4-d); y, como digo, hasta trece más, de este tenor.

La consideración general que nos sugiere el examen de las obligaciones empresariales consignadas en la Directiva-marco es su gran ambición normativa. Si de siempre hemos considerado que las obligaciones del empresario, en materia de seguridad e higiene, eran especialmente intensas y extensas, respecto de otros materiales laborales esta impresión queda ahora rotundamente ratificada cuando, por añadidura, se sienta en la exposición de motivos de la Directiva que «la mejora de la seguridad, de la higiene y de la salud de los trabajadores en el trabajo representa un ob-

jetivo que no podrá subordinarse a consideraciones de carácter puramente económico».

2. Otro rasgo característico de la Directiva-marco y, sin duda, más importante en la vida diaria de las empresas es el *incremento de la participación de los órganos representativos de los trabajadores en la práctica y control de las medidas de seguridad e higiene obligatorias en la empresa.*

El incremento de participación de los trabajadores se articula a través de tres vías: *información, consulta y participación.*

El artículo 10 de la Directiva consagra un auténtico derecho de información, por supuesto restringido al ámbito de seguridad e higiene en el trabajo, y respecto de los trabajadores «que desempeñan una función específica en la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores» o «representantes de los trabajadores que tengan una función específica en la materia», de conformidad con las legislaciones y/o usos nacionales.

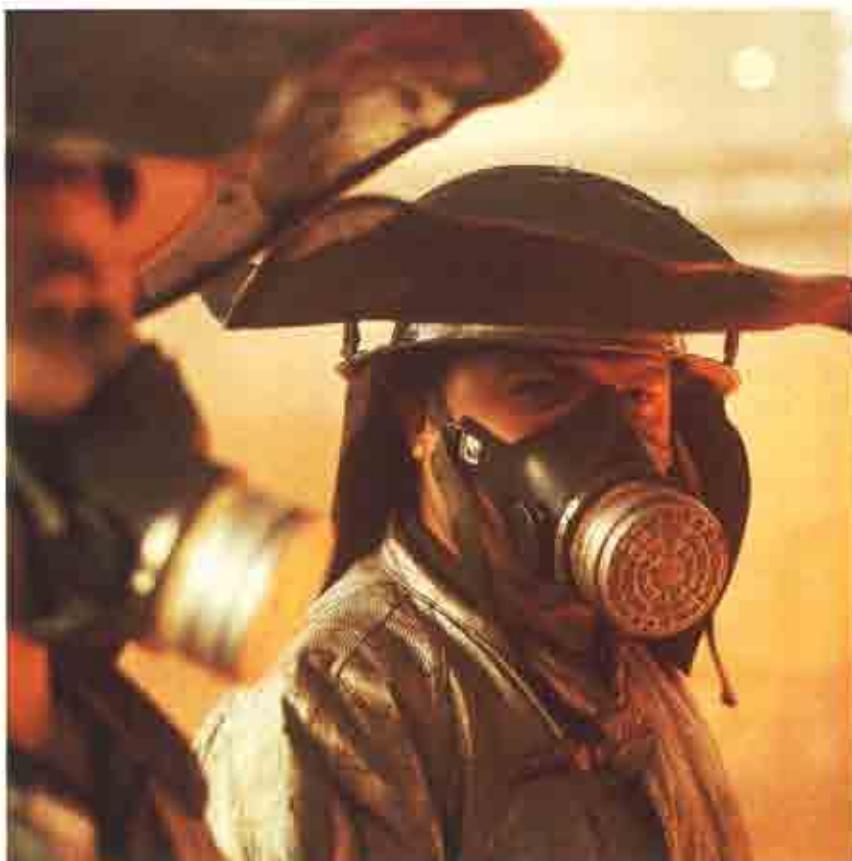
Así, el empresario deberá informar, con carácter general, «de los riesgos para la seguridad y la salud y de las

nominados «Obligaciones de los empresarios» respectivamente, se enumeran hasta trece obligaciones del empresario, que si bien de carácter general, son lo suficientemente concretas para imponer al empresario una permanente actitud activa de preocupación en esta materia.

Así, la obligación general del artículo 5.<sup>º</sup>-1 de «garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo».

Se despliega, después, en una serie de obligaciones más susceptibles de concreción, como pueden ser, significativamente:

— «planificar la prevención buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de tra-



*El empresario deberá informar «de los riesgos para la seguridad y la salud y de las medidas y actividades de protección o prevención que afecten a la empresa, así como a cada tipo de puesto de trabajo o de función».*



El artículo 118-A del Acta Unica establece «que los Estados miembros procurarán promover la mejora del medio de trabajo para proteger la seguridad y salud de los trabajadores».

medidas y actividades de protección o prevención que afecten tanto a la empresa o establecimiento como a cada tipo de puesto de trabajo o de función» (art. 10-a).

Más en concreto, los representantes de los trabajadores «que tengan una función específica en materia de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores» tendrán derecho a ser informados de:

— Las evaluaciones de riesgo y medidas de protección que se realicen en la empresa.

— Conocimiento de los accidentes que ocasionan incapacidad laboral superior a tres días de trabajo y de los informes que la empresa emita sobre los mismos.

— A la información procedente, tanto de las actividades de protección o prevención como de los servicios de inspección y organismos competentes para la seguridad y la salud.

La participación de los trabajadores se refuerza, y en gran medida, por la vía de la *consulta*, en cuanto «Los empresarios consultarán a los

trabajadores, y/o a sus representantes respecto de todas las cuestiones que afecten a la seguridad y a la salud en el trabajo» (art. 11-1). La consulta implica también el derecho de los representantes de los trabajadores a formular *propuestas* para « paliar cualquier riesgo para los trabajadores y/o eliminar las fuentes de riesgo» (art. 11-3).

La *participación* de los representantes de los trabajadores, «que tengan una función específica en materia de seguridad e higiene», se realizará, de conformidad con las legislaciones y usos nacionales, «de forma equilibrada».

Cosciente, sin duda, el legislador comunitario de lo extremadamente delicado del tema de la participación, reitera, en diversas ocasiones, en el artículo de la Directiva, la expresión «participación equilibrada». Apuesta decididamente por la participación activa de los trabajadores o sus representantes en el ámbito específico de la seguridad y salud en el trabajo, pero reiteradamente hace dos cautelas o salvedades: 1) que el órgano representativo de los trabajadores tenga competencias específicamente asignadas en materia de seguridad e higiene, con lo que excluye a los órganos de representación general, y 2) que la participación de este órgano representativo específico se realice «de forma equilibrada», remitiéndose en todo caso a las legislaciones de cada Estado miembro.

Cómo haya de plasmarse este equilibrio de participación queda, obviamente, deferido a la legislación interna de adaptación.

Por lo que respecta a España, no cabe duda alguna que el órgano representativo con funciones específicas en materia de seguridad y salud en el trabajo es el Comité de Seguridad e Higiene, cuya composición y funciones vienen determinadas en el Decreto de 11 de septiembre de 1971 y artículo 8, o de la Ordenanza General del mismo año.

Parece claro que la regulación legal de los Comités de Seguridad e Higiene, actualmente vigente, no responde a los criterios recogidos en la Directiva-marco al tratar este tema. En este sentido, la anunciada Ley de Salud y Condiciones de Trabajo, que va a constituir la primera y más importante norma jurídica de adaptación a la Directiva-marco comunitaria, articulará lo que la Directiva entiende como «participación equilibrada»; y todos los indicios apuntan a que recogerá, con ligeras matizaciones, los derechos de información y consulta establecidos a la Directiva

*Sin duda, el rasgo característico más importante de la Directiva-marco es el incremento de la participación de los órganos representativos de los trabajadores en la práctica y control de las medidas de seguridad e higiene obligatorias en la empresa.*

y alterará fundamentalmente la composición de los Comités de Seguridad e Higiene, muy previsiblemente de composición partidaria.

3. La *formación* de los trabajadores en materia de seguridad e higiene se resalta de modo especial en la Directiva-marco, pero la regulación que contiene de esta faceta de la seguridad en el trabajo no ofrece novedades de importancia, en cuanto que básicamente se halla ya recogida en nuestro Estatuto de los Trabajadores de 1980 (art. 19).

4. La Directiva-marco hace especial hincapié en los que llama «Servicios de Protección y Prevención» en el seno de la empresa, cuya constitución la considera como una obligación empresarial.

Se trata de que la empresa cuente en su organización con profesionales especialmente preparados en seguridad y salud laboral que se ocupen específicamente de «las actividades de protección y de las actividades de prevención de los riesgos profesionales de la empresa y/o establecimiento».

La Directiva es particularmente parca al contemplar estos «Servicios de Protección y Prevención», en su artículo 7.º. Admite el recurso a servicios de prevención externos y sienta el criterio de que los trabajadores designados o los servicios externos consultados lo serán «en número suficiente» y tendrán «la capacidad necesaria» y «los medios necesarios para el cumplimiento de su función».

Todos conocemos que en España, y desde el año 1956, existen en las empresas servicios de esta naturale-

za, unos de carácter obligatorio, como son los Servicios Médicos de Empresa, cuyo Reglamento es de 21 de noviembre de 1959; y otros, que, sin ser legalmente obligatorios, constituyen una extendida realidad, como son los Servicios Técnicos de Seguridad, a los que se ha incorporado más recientemente Servicios de Higiene Industrial; no es, por consiguiente, la novedad más importante de la Directiva-marco la constitución como obligatorios de esta clase de «Servicios de Protección y Prevención».

Otra cosa es la previsible organización de estos Servicios de modo diferente a como actualmente están constituidos, a regular en la futura Ley de Salud y Condiciones de Trabajo, a los que se pretende dar un carácter unitario y multidisciplinar.

En todo caso, y prescindiendo de cualquier futura regulación, estimamos la realidad actual española como ajustada, en líneas generales y con ligeros matices, a las prescripciones contenidas en la Directiva-marco, toda vez que ésta, en el apartado 6 del artículo 7.º, admite, de modo expreso, que «la protección y prevención de los riesgos para la seguridad y salud se garantizarán mediante un sólo servicio o mediante servicios diferentes, ya sean internos o externos a la empresa o establecimiento».

*Parece claro que la regulación legal de los Comités de Seguridad e Higiene actualmente vigentes no recoge los criterios establecidos en la Directiva-marco al tratar este tema.*

## REFLEXIONES SOBRE LA INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA-MARCO

Estimamos que no es exagerado, a la vista del contenido de la Directiva-marco y las previsibles normas de adaptación, una serie de reflexiones muy importantes, con la siguiente cadencia:



1. La seguridad e higiene en el trabajo, cualquiera que sea la semántica utilizada, tiene una indiscutida y eminente naturaleza jurídico-laboral.

2. Todas las materias laborales pueden ser, a no dudarlo, objeto de especial atención por las Directivas Comunitarias.

3. Es lo cierto, sin embargo, que está especial atención, con vistas a la formación del Mercado Unico Europeo, sólo se produce, por el momento, respecto de la seguridad e higiene en el trabajo. La armonización que persigue la legislación comunitaria se da respecto de este concreto ámbito laboral y no sobre otros.

4. El desarrollo de las relaciones laborales en la empresa se va a ver, por ello, intensamente afectado por esta normativa comunitaria y por una doble vía que es conveniente tener muy clara: intensificación de las obligaciones empresariales en este ámbito, que no pueden generalizarse a otros aspectos de la relación laboral; y por las facultades y atribuciones que se otorgan al Comité de Seguridad e Higiene de la empresa, mucho mayores en este aspecto concreto que los que la legislación atribuye a los propios Comités de Empresa.

5. La conclusión es evidente: las empresas deben prestar una mayor y muy principal atención a los temas relacionados con la seguridad e higiene en el trabajo.

6. Y finalmente, más allá del ámbito empresarial, es de capital importancia que se consolide, legislativa, doctrinal y jurisprudencialmente, un concepto claro, nitido y perfectamente delimitado de lo que haya de entenderse por seguridad e higiene en el trabajo.

Es evidente que la noción de se-



*Prescindiendo de cualquier futura regulación, estimamos la realidad actual española de los Servicios de Protección y Prevención, en términos generales y con ligeros matices, como ajustada a las prescripciones contenidas en la Directiva-marco.*

guridad e higiene, como principio informador que es de todo el Derecho laboral, resulta hoy un tanto ambiguo e influenciado por otras condiciones de trabajo que, *sensu stricto*, no pueden considerarse como seguridad e higiene.

#### BREVE COMENTARIO

La legislación de seguridad e higiene en España está sometida a un intenso proceso de cambio como consecuencia de la integración de España en la C.E.E.

La Directiva-marco adoptada el 8 de junio de 1989 va a tener una inmediata repercusión en la legislación española de seguridad e higiene, ordenándola sobre nuevas bases que definen un nuevo marco jurídico. ■

