

La seguridad y la salud de los trabajadores en la Unión Europea: pasado, presente y futuro

M^a Piedad López-Romero González

Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Valladolid

1. INTRODUCCIÓN

La incidencia que han tenido y tienen, cualitativa y cuantitativamente¹ hablando, los accidentes laborales y las enfermedades profesionales sobre nuestras sociedades, ha llevado a los responsables, en este caso europeos, a dar cada vez más importancia a la adopción de normas en el campo de la prevención. Desde el siglo pasado, se han desarrollado políticas sociales en los Estados miembros, en las que se han introducido mejoras progresivas en el campo de la salud y la seguridad en el trabajo. Pero el ritmo de evolución, ha variado de un Estado a otro, existiendo además, importantes diferencias en cuanto a las medidas adoptadas. No obstante, desde el principio, se consideró que el tema debía recibir atención a nivel comunitario, y desde entonces se fijó, dentro de la "Política Social", como uno de los grandes objetivos de la Comunidad².

Por otro lado, en la Unión Europea se es consciente en estos momentos, de la importancia de la adopción de medidas de seguridad y salud en el trabajo, en relación al problema de la creación de empleo. Es indiscutible, que el empleo está muy relacionado con este tipo de medidas. Para que los puestos de trabajo sobrevivan, las empresas deben ser competitivas, y es sabido, que los costes directos e indirectos de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, amenazan dicha competitividad. Así, la regulación de la materia a nivel comunitario, va a ser muy importante de cara a su incorporación y consideración por los distintos ordenamientos nacionales, que deberán velar, en todo caso, por su aplicación y cumplimiento³.

2. EVOLUCIÓN NORMATIVA EN MATERIA DE SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO A NIVEL COMUNITARIO

Se puede decir, que desde la creación de las Comunidades Europeas, y dado el contenido fundamentalmente económico⁴ de sus objetivos, las disposiciones en materia social, han brillado más por su ausencia que por su presencia⁵.

En un primer momento, en las Comunidades europeas, se partía del supuesto de que el crecimiento y mejora

económica resultante de la existencia del Mercado Común, traería consigo para los ciudadanos de la Europa comunitaria beneficios sociales. Por esta razón, no cabía hablar, en ese momento, de una Política Social comunitaria. La Política Social, seguía siendo de alcance nacional. Las actuaciones comunitarias, estaban limitadas fundamentalmente a promover la colaboración de los Estados en materia social, y además, las referencias a puntos concretos, son de carácter marginal. Tan solo tuvo dimensión comunitaria un tema, el de la igualdad de salario entre hombre y mujer. Este abstencionismo comunitario respecto a la problemática social, fue criticado, por que se consideraba que el mero crecimiento económico, no llevaría a la resolución de los problemas sociales en los países de la Comunidad.

Las circunstancias (económicas sobre todo), existentes a finales de los años sesenta y setenta, hicieron que se fuera creando un ambiente favorable a la intervención comunitaria, en el ámbito social⁶ (así v.gr. se adoptó el Programa de Acción Social de 1974).

Las consecuencias de la crisis económica, y en particular de la crisis del empleo, al final de la década de los años setenta, provoca un cierto repliegue al ámbito nacional, de los temas sociales, y en consecuencia, una cierta crisis de la dimensión comunitaria de la Política Social, que va a centrarse ahora más, en el fomento de la coordinación de las políticas nacionales, que en el diseño y establecimiento de medidas comunitarias de Política Social. Los primeros ochenta, son años, por tanto, de una escasa Política Social comunitaria, y además centrada fundamentalmente en cuestiones relacionadas con la Política de empleo. Es en ese contexto, en el que se plantea originariamente el problema de la dimensión social de la Comunidad, que trata de articularse e integrarse dentro de los objetivos económicos de la Comunidad. En estos momentos se defendía que no cabía profundizar en el Mercado Común, olvidando la dimensión social, que esa dimensión social requería la intervención de normas comunitarias, y que se trataba de crear un espacio social a través, no de una unificación o uniformidad, sino de un esfuerzo mínimo⁷. Aunque las propuestas en tal sentido, no tuvieron éxito, si permitieron el inicio de un amplio debate al respecto, entre las tendencias favorables y las contrarias a la configuración de un "espacio social euro-

peo". La expresión "espacio social europeo", no ha sido muy aceptada, eso sí, el debate en torno a él, no ha concluido, más bien se ha visto favorecido, al surgir nuevos hechos (ampliación de la Comunidad; cambio de coyuntura económica, que no ha traído consigo una mejora de los niveles de empleo, y la aprobación del AUE⁸) y nuevas consideraciones.

Por último, y con carácter general, hay que mencionar la importancia de la adopción del Tratado de la Unión Europea en 1992 (entró en vigor en 1993), dicho Tratado, a través de un Protocolo y Acuerdo de Política Social anexos al mismo, ha permitido, como veremos más adelante, ampliar las competencias en materia de Política Social (para todos los Estados miembros menos Reino Unido), y ampliar también, los casos en que se puede recurrir a la votación por mayoría cualificada. A pesar de dicha ampliación de competencias, no se es muy optimista por lo que refiere a la existencia de una verdadera Política Social, el Tratado de Maastricht, eso sí será revisado⁹.

A pesar de todo, dentro de la regulación social, la salud y seguridad en el trabajo ocupa un lugar privilegiado, dada la abundante normativa que existe en comparación a otras materias. Así, se ha dicho que "la actividad legislativa comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo, ciertamente muy intensa y extensa, constituye la principal y casi exclusiva manifestación de lo que se viene llamando dimensión social del Mercado Común Europeo, al que se acusa, por algunos autores, de frigididad social"¹⁰. Precisamente, el objeto de este trabajo es acercarnos a dicha legislación, analizando su evolución en paralelo a la evolución de la regulación comunitaria en materia social.

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (TCEE, TCECA y TCEEA), recogieron las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo, como puntos de interés no sustancial, prueba de ello es que las actuaciones concretas en la materia¹¹, se produjeron, en un primer momento, lejos de la constitución de las Comunidades Europeas, y además, con un contenido simplemente médico-sanitario¹².

Así, el TCEE, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, declaraba en su preámbulo, que la Comunidad tendrá como fin esencial, la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos, fin que apareció más desarrollado en los artículos 117 y 118 TCEE (en este momento los objetivos sociales vienen vinculados a los objetivos económicos). En base a estas disposiciones, se aprobaron una serie de Programas sobre Salud, Seguridad e Higiene en el trabajo. El Primer Programa de Acción específico, es el de 1978, pero antes, se habían adoptado disposiciones en la materia, en base al Programa de Acción Social de 1974 (así entre otras, Directiva del Consejo 77/576/CEE sobre aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la señalización de seguridad en el centro de trabajo¹³; Directiva del Consejo 78/610/CEE, referente a la aproximación de disposiciones legales relativas a la protección sanitaria de los trabajadores expuestos al

cloruro de vinilo monómero¹⁴), y se había creado por Decisión 74/325/CEE del Consejo de 24 de junio de 1974, el Comité Consultivo para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el centro de trabajo¹⁵.

El Primer Programa específico (1978), estableció una serie de objetivos y acciones importantes, que no fueron alcanzados en su momento, pero que constituyen, aún hoy, base de la política comunitaria¹⁶. Del mismo, hay que destacar el amplio desarrollo en lo relativo a la protección de los trabajadores, contra la exposición a determinados agentes. De acuerdo con este Programa, se adoptaron las Directivas sobre protección del trabajador contra riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo, y contra riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales¹⁷.

Pasado el plazo para el desarrollo del Primer Programa, se aprobó en la Comunidad en 1984, un Segundo Programa en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo, que se limita a profundizar en las líneas marcadas por el anterior. Sus campos de actuación se vertebran en 7, con sus correspondientes acciones, pero el Programa no se ejecutó de forma completa, solo dos de sus acciones concretas tuvieron éxito. Así, se adoptaron las Directivas de protección de los trabajadores, contra riesgos debidos a la exposición al ruido; y la relativa a la protección de los trabajadores, mediante la prohibición de determinados agentes específicos y/o determinadas actividades¹⁸.

Todos estos Programas se inscriben en una fase que ha sido calificada de higienista e industrial.

Sin embargo, el Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, y que representa un avance en materia de Política Social¹⁹, marcará el paso a una fase distinta, centrada en la mejora de las condiciones de trabajo²⁰. A través del mismo, se introduce el art 118A, en el que se adquiere el compromiso de promover la mejora del medio de trabajo para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores. Este artículo, da un paso importante, en el sentido de que introduce la regla de la mayoría cualificada, para la aprobación de Directivas en materia de salud y seguridad. Se contemplan, además, en este artículo, dos niveles de actuación:

- *Por parte de la Comunidad*: armonización, dentro del progreso, de las condiciones de protección; que opera como un mínimo común en todos los Estados miembros.

- *Por parte de los Estados*: aplicación de medidas de mayor protección conforme a las legislaciones internas de los Estados miembros²¹.

La reinterpretación del artículo 118A, ha sido ofrecida como una vía para operar un desbloqueo, aunque parcial, en materia de Política Social; se trata en todo caso, de reinterpretar el concepto de salud y seguridad y su relación con el medio de trabajo. En este sentido, caben varias interpretaciones, una primera restrictiva, que entendería por política de protección del medio de trabajo, exclusivamente la tradicional de seguridad e higiene en el trabajo; una segunda, más amplia, que entendería que la

protección auspiciada por el artículo 118A, comprendería todas aquellas condiciones de trabajo que tienen o podrían tener efecto, sobre la seguridad y la salud de los trabajadores, comprendida la duración de la jornada de trabajo, su organización etc., postura esta, que es la más aceptada, y que mayores efectos ha tenido, y por último; una tercera interpretación de salud y medio de trabajo, que abarcaría todas las condiciones de trabajo en el sentido más amplio²².

También, a través del Acta Unica Europea, se introduce el artículo 118B TCEE sobre el fomento al diálogo social, que no podemos dejar de mencionar.

Mientras que los dos primeros Programas de Acción, tuvieron su base jurídica en los artículos 117 y 118 TCEE, el Tercer Programa de Acción (1988) en materia de seguridad y salud en el trabajo, va a encontrar apoyo en los artículos 118A y 118B TCEE.

El Tercer Programa de Acción, es un complemento esencial para los aspectos sociales del desarrollo del Mercado Interior. Los principios utilizados en ese Programa, siguen siendo válidos hoy, y forman una base esencial para las demás acciones que ahora se llevan a cabo. Los objetivos del Programa eran:

- Abarcar el máximo de riesgos con el mínimo de Directivas.

- Cubrir los requisitos específicos de ciertas actividades o sectores de riesgo elevado, y ciertas categorías de trabajadores que son particularmente vulnerables.

- Asegurar la coherencia entre las disposiciones comunitarias adoptadas como parte del Mercado Interior (artículo 100A TCEE) [que fijan los requisitos principales de seguridad e higiene, que deberán observarse durante el diseño, la fabricación y la comercialización de productos] y las Directivas adoptadas sobre la base del artículo 118A, que se refieren a su uso en el lugar de trabajo.

El Programa de la Comisión, se estructuraba en 6 grandes áreas de trabajo (seguridad y ergonomía, salud, seguridad e higiene; información; formación; PYMES, y diálogo social) que a su vez se concretaron en una serie de acciones específicas. Entre otras cosas, suministrar información, siguió siendo una prioridad y así, la iniciativa más significativa y acertada, fue el Año europeo de la seguridad y la salud en el trabajo, 1992; año que por cierto tuvo mucho éxito²³.

En esta fechas, hay que destacar también, la circunstancia de la elaboración y publicación del Documento de trabajo de la Comisión sobre dimensión social del Mercado Interior, más conocido por "Documento Marín", elaborado sobre la base del "Informe de Degimbe" sobre Europa Social²⁴. Dicho documento, con fecha de 14 de septiembre de 1988, pretendió sobre todo, abrir un debate en materia social, para ello, partió de una premisa, la de la interdependencia de las políticas económicas y sociales. Entiende que la dimensión social, no se opone ni entorpece la consecución del Mercado Interior, y es un factor fundamental de este proyecto, el cual también debe servir para lograr una utilización más eficaz y completa de todos

los recursos, y un justo reparto de todos los beneficios que se produzcan. Han de optimizarse los beneficios del espacio económico común, gracias a la potenciación de los recursos humanos disponibles, y a la anticipación, frente a las futuras transformaciones. Se reitera así, lo dicho en el Consejo Europeo de Hannover, de que la justificación económica del Mercado Interior, es el progreso social, y las ventajas que supone para los ciudadanos. En el "Documento Marín", se distinguen dos partes fundamentales: una primera, que trata de razonar por qué es necesaria la dimensión social y cuáles son su contenido y alcance, examinando las prioridades y principios de actuación de la Política Social comunitaria; y una segunda parte de propuestas de actuación, que trata de diseñar cómo se instrumentaría a nivel comunitario ese Programa social. En el Documento, se cuestiona entre otras cosas, la importancia relativa de las ventajas de la homogeneización, y se entiende que la diversidad de las condiciones de trabajo, depende de muchos factores, no solo de unas normas de aplicación distintas, sino también de la situación económica y del mercado de trabajo, de la fuerza y grado de representación de las respectivas organizaciones empresariales y sindicales. No obstante, en el Documento, se afirma que la necesidad de una cierta homogeneidad existe, sin embargo, en determinados aspectos laborales. Se cita expresamente, la necesidad de garantizar a todos los trabajadores de la Comunidad unas normas mínimas de seguridad e higiene haciendo referencia al respecto al artículo 118A TCEE²⁵. El Documento Marín, carente de eficacia jurídica, ha sido muy analizado y criticado por la doctrina española y por los sindicatos²⁶.

En 1989, y con base jurídica en el artículo 118A, fue adoptada la Directiva-Marco 89/391/CEE²⁷, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que representa la consolidación y el afianzamiento del ordenamiento jurídico comunitario en materia de seguridad y salud en el trabajo²⁸, supone en sí esta Directiva, un punto de inflexión en la experiencia comunitaria, por que viene a diseñar una política de las relaciones industriales del ambiente de trabajo, y no un reglamento técnico al que habitualmente está acostumbrado el técnico en la materia²⁹.

Hay que decir, que las Directivas que se adoptaron antes que la Directiva-Marco, tienen en común el establecimiento de objetivos de carácter preventivo, solo respecto a ciertos agentes a los que el trabajador puede estar expuesto durante el trabajo. Estas Directivas, se inscribían, tras su adaptación a los cuerpos normativos nacionales, en sistemas de relaciones laborales muy diferentes, en particular en lo que respecta a obligaciones preventivas 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 se mantenía una diversidad en lo general, situación esta, que era inapropiada.

Con la Directiva-Marco, se formulan principios comu-

nitarios armonizados con carácter mínimo, sobre las medidas preventivas a adoptar para lograr el objetivo de mejora de la seguridad y la salud en el trabajo. El enfoque de dicha norma, es eminentemente preventivo y acorde con las legislaciones nacionales adoptadas por los Estados miembros, en la década de los años 70³⁰.

La Directiva se estructura en cuatro secciones diferenciadas, a saber:

1. Disposiciones generales.
2. Obligaciones de los empresarios.
3. Obligaciones de los trabajadores.
4. Disposiciones varias.

La misma Directiva, define prevención, como el conjunto de disposiciones o de medidas adoptadas o previstas en todas las fases de la actividad de la empresa, con el fin de evitar o disminuir los riesgos profesionales. Además establece en su artículo 6, los siguientes principios de prevención a tener en cuenta por el empresario:

- evitar los riesgos
- evaluar los riesgos que no se puedan evitar
- combatir los riesgos en su origen
- adaptar el trabajo a la persona, y no al contrario
- tener en cuenta la evolución de la técnica
- sustituir lo peligroso por lo que entraña poco o ningún peligro
- planificar la prevención
- protección colectiva antes que individual
- dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

De las *disposiciones generales* hay que destacar los siguientes puntos:

- Afirmación del *carácter mínimo* de la Directiva.
- Ambito de aplicación extenso: la Directiva se va a aplicar al sector *público* y al sector *privado*. No se aplicará sin embargo a actividades de la función pública, cuyas particularidades se opongan a la aplicación de la misma. Se excluye también, a los trabajadores al servicio del hogar familiar.

Por lo que se refiere a la sección relativa a las *obligaciones de los empresarios*, se puede decir que su contenido es el principal de la Directiva, y consiste en la pomenorizada concreción de la condición de deudor de seguridad del empresario. Así, se establecen las siguientes obligaciones:

- Obligación general de *garantizar la seguridad y la salud* de los trabajadores en el trabajo.
- Obligación de *constituir servicios de prevención y protección*.
- Obligaciones en materia de *primeros auxilios, lucha contra incendios, evacuación de los trabajadores y su puestos de riesgo grave e inminente*.
- Obligaciones en materia de *información*.
- Obligaciones en materia de *consulta y participación* de los trabajadores.
- Obligaciones en materia de *formación* de los traba-

adores.

- Principio general de *responsabilidad* del empresario.

La sección relativa a las *obligaciones de los trabajadores*, recoge una obligación general y unas obligaciones específicas. Así, la *obligación general*, es que cada trabajador está obligado a *velar*, según sus posibilidades, *por su seguridad y salud*, así como por las de las demás *personas*, sobre las que pueden recaer los efectos de sus acciones u omisiones en el trabajo, conforme a su formación y a las instrucciones de su empresario. Para dar cumplimiento a este mandato, se establecen una serie de *obligaciones específicas*, que son las siguientes:

- *Utilizar correctamente las máquinas, aparatos, herramientas, etc.*

- *Utilizar correctamente los dispositivos de seguridad y no ponerlos fuera de funcionamiento, ni cambiarlos o desplazarlos arbitrariamente.*

- *Indicar inmediatamente* al empresario y/o a los trabajadores, con funciones específicas al respecto, *toda situación laboral que consideren que entraña un peligro grave e inminente*, para la seguridad y la salud, y todo defecto comprobado en los sistemas de seguridad.

- *Contribuir* de conformidad con los usos nacionales y por el tiempo que fuere necesario, junto con el empresario y/o los trabajadores que tengan atribuidas funciones al respecto, *a que puedan cumplirse la tareas o exigencias impuestas* por la autoridad competente, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, y a que el empresario pueda garantizar, que el medio y las condiciones de trabajo no presenten riesgos.

Por último, la sección de *disposiciones varias*, contiene *mandatos* que tienen por destinatarios a los *Estados miembros*, referidas concretamente, a la adopción de medidas en relación a la *vigilancia de la salud*³¹.

Con base jurídica en la Directiva-Marco, y derivadas de esta, se han aprobado hasta nuestros días 13 Directivas específicas³².

Pero además, en el Consejo Europeo de Estrasburgo de 1989, se adoptó la llamada Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores, Carta que sin vincular jurídicamente³³, quería ser una proclamación de los derechos sociales fundamentales a nivel comunitario, pero que se puede decir, no contenía innovaciones o cambios importantes en los modelos de relaciones sociolaborales de los Estados miembros³⁴, sino una reafirmación de los mismos, aunque eso sí, gran parte de la doctrina asegura la especial relevancia del compromiso político de los once países que la suscribieron³⁵. Un aspecto que queda bastante claro en el contenido de esta Carta, es la prevalencia e importancia que se otorga a la salud y seguridad en el trabajo. En la Carta, se invita a la adopción de nuevas disposiciones, y a la modificación de algunas de las existentes, teniendo en cuenta los progresos técnicos. A pesar de todo, "con vistas a una valoración de la Carta, una cierta impresión de frustración, resulta inevitable"³⁶ y además "la adopción por mayoría cualificada de once Estados miembros (todos excepto Reino Uni-

do) ha dado lugar a una degradación del carácter jurídico vinculante que primigeniamente se buscaba con la incorporación de un instrumento jurídico comunitario garantizador del cumplimiento de mínimos obligatorios en materia social (idea inicial de la Comisión respaldada por el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, la Confederación Europea de sindicatos y varios Estados miembros)³⁷.

A la Carta, que reconocía doce campos de derechos sociales básicos³⁸, le acompañaba un Programa de acción para su aplicación³⁹. En lo que respecta a acciones concretas en materia de salud y seguridad en el trabajo, y siguiendo con la línea trazada por la Comunidad para contar con instrumentos jurídicos vinculantes, que garanticen de forma suficiente y amplia la protección de los trabajadores, la Comisión propone una serie de nuevas Directivas, modificaciones de las ya existentes y una Recomendación, la mayoría de las cuales han sido ya adoptadas.

No podemos dejar de mencionar, que desde 1993, una nueva y trascendental norma ha pasado a formar parte del ordenamiento comunitario, suponiendo en todo caso, la modificación y ampliación de los Tratados constitutivos, nos referimos al Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, y cuya entrada en vigor se produjo en noviembre de 1993. Anexos a dicho Tratado, aparecen un Protocolo y Acuerdo de Política Social, firmado por 11 Estados miembros (de nuevo, todos excepto Reino Unido). El artículo 2 del Acuerdo, recoge ámbitos de actuación de la Unión Europea entre los que se encuentran "la mejora en concreto del entorno del trabajo, para proteger la salud y seguridad de los trabajadores". En dicho punto, y de cara a la armonización, se establece la aprobación de Directivas por mayoría cualificada. Por tanto, en relación a la salud y seguridad en el trabajo, no existe gran variación en cuanto a la situación anterior, lo único que varía es que nos vamos a encontrar con una doble cobertura, dada la existencia de dos regulaciones⁴⁰.

También en 1993, la Comisión Europea, elaboró un Libro Verde sobre las opciones de la Política Social Europea, que incluye un breve capítulo sobre salud y seguridad en el trabajo⁴¹. Este Libro, suponía el lanzamiento de un debate de amplio alcance, sobre la orientación futura de la Política Social. La Comisión, tuvo en cuenta, todas las reacciones al Libro Verde, tras las consultas y debates públicos, para en 1994, preparar un Libro Blanco sobre Política Social europea⁴². El Libro Blanco, dedica, al igual que el Verde, una pequeña parte al tema de la salud y seguridad en el trabajo. En ellos se dice, que aunque es cierto que las Directivas de la Comunidad adoptadas, antes y después de la entrada en vigor del AUE, constituyen un fundamento valioso para promover unas condiciones de trabajo justas y elevar el nivel de protección de los trabajadores, también lo es, que su eficacia real, depende y seguirá dependiendo de su aplicación rigurosa en los Estados miembros. Es preciso además, mejorar la informa-

ción, la educación y la formación en este terreno.

También en el año 1994, y a través del Reglamento 2062/94 del Consejo de 18 de julio⁴³, se creó la Agencia para la seguridad y la salud en el trabajo, dicho Reglamento, ha sido posteriormente modificado, debido a las nuevas adhesiones, a través de Reglamento 1643/95 del Consejo de 24 de junio⁴⁴. Dicha Agencia, dotada de personalidad jurídica propia y con sede en Bilbao, tiene como objetivo proporcionar a los organismos comunitarios, a los Estados miembros y a los medios interesados, toda la información técnica, científica y económica útil, en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo; para conseguir este objetivo, la Agencia tiene una serie de misiones, como recoger y difundir todo tipo de información entre los Estados miembros, fomentar y apoyar la cooperación y el intercambio en materia de información y experiencias entre los Estados miembros, etc.

Tras el Libro Verde y el Libro Blanco sobre Política Social, y como culminación de los mismos, el 12 de abril de 1995 la Comisión adoptó una Comunicación relativa a un Programa de Acción Social a medio plazo⁴⁵, para un período de tres años⁴⁶. En este Programa, se hace una breve referencia a la seguridad y salud en el trabajo. La Comisión, se compromete en él, a presentar varios informes específicos sobre las medidas específicas en materia de salud y seguridad (por ejemplo un informe sobre la Directiva relativa al amianto), así como documentos orientativos sobre cuestiones tales como la evaluación de los riesgos para las trabajadoras embarazadas, la violencia y el estrés en el lugar de trabajo⁴⁷.

En el verano de 1995⁴⁸, y a propuesta del Sr. Padraig Flynn, Comisario de Empleo y Asuntos Sociales, la Comisión ha adoptado un Cuarto Programa comunitario en materia de seguridad, higiene y salud en el trabajo⁴⁹. En dicho Programa, se llama la atención sobre el hecho de que la actuación de la Unión Europea, en el área de la salud y seguridad en el trabajo, ha sido fundamentalmente legislativa, sobre todo tras la introducción por el Acta Única Europea, del artículo 118A; ahora es el momento de hacer mayor hincapié en la información, razón por la cual se ha dotado a este nuevo Programa de un ámbito de actuación más extenso. El objetivo es velar por que el importante corpus legislativo comunitario, ya existente en materia de salud y seguridad, se comunique correctamente, y se tengan presentes las necesidades específicas de las PYMES. En este sentido, se va a poner en marcha una nueva iniciativa específicamente dirigida a las PYME. El Programa SAFE (programa europeo de acción para la seguridad), hará de las prácticas correctas la norma, para la instauración de un entorno laboral seguro, productivo y competitivo.

El Comisario Flynn, destacó, que la mejora de las normas de salud y de seguridad reducen los costes por enfermedad y accidentes. Por otro lado, si los trabajadores toman conciencia de la seriedad de los esfuerzos realizados para proteger su seguridad, responderán a los mismos con una mejora de su productividad.

Este nuevo Programa, establece como objetivo importante, el de mayor control del cumplimiento de la legislación vigente en materia de salud y de seguridad. Así, sobre este punto, el Comisario Flynn destacó, que la legislación de la Unión Europea en materia de salud y seguridad, debe ser incorporada cuidadosamente y sin retrasos a las legislaciones nacionales; así como ser objeto de una aplicación eficaz e imparcial, en todos los Estados miembros. En caso contrario, la Comisión interpondrá recursos de incumplimiento. Analicemos ahora el contenido de este Programa.

3. CUARTO PROGRAMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (1996-2000)

Como se sabe, la Unión Europea está atravesando un período de profundo cambio. Los próximos años, hasta la entrada en el siglo XXI, se van a caracterizar por rápidos y grandes cambios, por lo que se refiere a capacidades y tecnologías.

La economía de la Unión Europea, está basada, cada vez más, en el conocimiento, además, en dicha economía, los servicios representan una parte cada vez mayor de la producción total, y está apareciendo una nueva sociedad de información (información/ clave del éxito), etc.

De todo esto resulta la necesidad de que la Unión Europea adapte sus programas de acción a tales circunstancias. Por esta razón, se ha adoptado el Cuarto Programa de seguridad y salud en el trabajo, que ante todo, y teniendo en cuenta el futuro que se aproxima, quiere ser innovador.

A su vez, y en desarrollo del Programa se ha adoptado una Propuesta de Decisión del Consejo, por la que se adopta un Programa sobre medidas de carácter no legislativo, a fin de mejorar el nivel de seguridad y salud en el centro de trabajo⁵⁰.

Tanto en relación al Cuarto Programa, como a la Propuesta de Decisión, se ha emitido recientemente un Dictámen, por el Comité Económico y Social, que tendremos en cuenta en este trabajo.

Por lo que se refiere a su estructura, el Cuarto Programa se ha concebido en tres partes que cubren una serie de acciones, en las que se establecen las bases del trabajo actual y futuro, entre enero de 1996 y diciembre de 2000.

Parte I: Medidas no legislativas para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo

Parte II: Medidas legislativas existentes y nuevas

Parte III: La seguridad y la salud en otras políticas

Para aplicar el Programa, están previstas 11 acciones específicas, que detallaremos seguidamente. Para el logro de dichas acciones, era necesario adoptar además, otras medidas como una Decisión del Consejo, por la que se aprobasen medidas no legislativas (como hemos dicho, se ha adoptado ya la correspondiente Propuesta); y una Decisión, para constituir un Comité de altos responsables

de inspección de trabajo (ya adoptada⁵¹), y por último, contar con una Decisión de la Comisión, para establecer el grupo de expertos científico, sobre límites de exposición profesional (LEP) a agentes químicos (ya adoptada⁵²). Por lo demás, el Programa se aplicará mediante las potestades y recursos existentes.

Además, existe un anexo al Programa, en el que para cada acción incluida en el mismo, se señalan una serie indicativa de actividades, para los años 1996-1997, a las cuales también nos referiremos.

Analicemos ahora cada parte del Programa.

I PARTE: Medidas no legislativas

Acción 1. Guías orientativas y material informativo de base sobre legislación.

Durante el año 1992, que fue el Año Europeo de Seguridad y Salud en el trabajo, se publicaron innumerables documentos y folletos explicativos, relativos a las Directivas comunitarias. Dichos textos, que no vinculan jurídicamente, pero que proporcionan mucha ayuda a los que la necesitan, han sido muy demandados en la Unión Europea.

La Comisión, quiere proseguir tales iniciativas, poniendo al día las publicaciones existentes, y elaborar nuevas guías no vinculantes, asegurándose de que sean lo suficientemente prácticas y concretas.

En esta acción, se insiste en que es necesario que la información sobre legislación comunitaria, tenga en cuenta las necesidades de PYME, y les permita hacer frente a sus obligaciones.

Sobre esta acción, el Comité Económico y Social ha puesto de relieve, que el apoyo de la UE a las PYME, en materia de seguridad e higiene en el trabajo, requiere más recursos. Así, señala, que la Comisión no ha tenido en cuenta su propuesta de potenciar el papel de los intermediarios, especialmente, el de aquellos que pueden operar directamente, entre las autoridades normativas y las pequeñas empresas, en el lugar de trabajo. Debería hacerse una referencia más clara, en especial, a los individuos o entidades que operan entre las autoridades normativas y las PYME, como por ejemplo las organizaciones sindicales y empresariales, los centros de formación profesional, las entidades bancarias y de seguros, los proveedores y los contratistas generales⁵³.

Entre las actividades previstas para 1996-1997, dentro de esta acción, están, adoptar Comunicaciones de la Comisión, sobre un modelo de plan de salud y seguridad, para facilitar la aplicación de la Directiva 92/57/CEE (obras de construcción) y, sobre un planteamiento general de la evaluación de riesgo, como exige la Directiva marco; evaluar la necesidad de otras acciones en temas relacionados con las investigaciones realizadas en la acción 3, y proponer las medidas necesarias; establecer una metodología y preparar guías para la evaluación de rentabilidad de las acciones comunitarias y su seguimiento; preparar documentos orientativos sobre las Directivas ya aproba-

das; así como preparar y adoptar directrices sobre la evaluación de los agentes químicos, físicos y biológicos y de los procesos industriales considerados peligrosos para la seguridad o la salud de las trabajadoras embarazadas, de las que han dado a luz recientemente o están en período de lactancia.

Acción 2: Información, educación y formación sobre asuntos no legislativos.

Dentro de esta acción se pretende:

a) Un aumento de la conciencia, en materia de seguridad e higiene. La Comisión ayudará a los Estados miembros, a fomentar el aumento de dicha concienciación, especialmente, en relación con una mejor evaluación del riesgo en el lugar de trabajo.

La concienciación, debe fomentarse de forma temprana desde el nivel escolar.

Así, desde la Unión Europea, se ayudará al logro de dicho objetivo, se adoptarán documentos orientativos y de formación, de las personas que trabajan en el terreno de la salud y la seguridad; se creará una red de centros de enseñanza; y habrá una evaluación de las disposiciones de primeros auxilios. En este objetivo, prestará su ayuda la Agencia Europea de seguridad y salud en el trabajo.

Según el Comité Económico y Social, queda poco claro el compromiso de la Comisión, para la inclusión de los temas que engloban la salud y seguridad en el trabajo en los programas de estudio de enseñanza media y superior, tal como se solicitó en su día por el Comité. Así mismo, la Comisión debería reconocer, que deberían realizarse estudios sobre salud y seguridad laboral, durante toda la vida activa de la persona. Este aspecto, debe quedar recogido en el Programa de trabajo. La Comisión, debería al menos, elaborar directrices, relativas por ejemplo a:

- La introducción de la protección sanitaria y la seguridad en los Programas escolares de toda la Comunidad Europea.

- La preparación adecuada de los enseñantes que impartirían esta educación.

- El fomento de la investigación pedagógica y el desarrollo del nuevo material didáctico.

- Disposiciones sobre seguridad preventiva y salud, y toma de conciencia en las escuelas, a través de canales de comunicación, que sean accesibles y apropiados para los jóvenes.

- El establecimiento de un vínculo entre estos programas de educación general y programas de experiencias laborales.

- La promoción de la coordinación entre empresas y centros de enseñanza media y superior, para ayudar a las tareas de formación de los trabajadores en los temas de salud, seguridad e higiene.

- El establecimiento de una lista de profesiones, con responsabilidades en los ámbitos de la salud y seguridad en los lugares de trabajo, procurando que las Universidades, centros de enseñanza superior y otros centros que ofrezcan formación profesional, desarrollen elementos o

módulos de salud y seguridad, en la formación de estos profesionales.

b) Información sobre las políticas de la Comisión. La Comisión, buscará la forma de mejorar la recopilación y difusión de datos fiables y comparables, relativos a la eficacia de la acción comunitaria en el campo de la salud y seguridad. Las posibles fuentes de información, incluyen, por ejemplo, estadísticas disponibles, estudios sobre las condiciones de trabajo en Europa, valores límite para la salud, etc. En especial, la Comisión facilitará la publicación de datos sobre los riesgos y las precauciones a tomar en relación a agentes físicos, biológicos y químicos. También, fomentará la armonización de estadísticas relativas a accidentes laborales y enfermedades profesionales. Por último, examinará la eficacia de la información exigida por la Directiva marco y sus textos subordinados. Se fomentarán los intercambios de información entre Estados miembros, sobre iniciativas nacionales y comunitarias.

Entre las actividades previstas para 1996-1997 en relación con esta acción, se encuentran:

- Aumento de la concienciación en materia de seguridad e higiene: desarrollar y validar, un planteamiento educativo de la prevención; fomentar el funcionamiento de una red efectiva de centro, que realice las actividades de enseñanza que exigen las directivas; preparación y evaluación de un módulo de formación en primeros auxilios, en el marco de la Directiva sobre la ayuda médica a navegantes; preparar un documento de consulta sobre una estructura para un centro de recursos de material didáctico de salud y seguridad en el trabajo; elaborar y aprobar una recomendación/código de buena práctica, sobre las necesidades de educación y formación en materia de salud y seguridad en el trabajo; evaluar las necesidades de las PYMES en materia de formación e información, en cuanto a salud y seguridad

- Información sobre las políticas de la Comisión: estadísticas (en colaboración con EUROSTAT).

- Concienciación y acontecimientos: preparación de un simposio final; semana europea de salud y seguridad en el trabajo en octubre de 1996; Congreso mundial de ISSA; 25 congreso mundial de seguridad y salud; festival europeo de cine sobre salud y seguridad en el trabajo⁵⁴.

Acción 3: Aparición de nuevos riesgos para la seguridad y la salud.

Es crucial, abordar activamente, las importantes cuestiones relativas al impacto de la sociedad de la información en las condiciones de vida y de trabajo, para minimizar sus efectos potencialmente negativos. Para las personas en régimen de teletrabajo, efectivamente las nuevas formas de organización del trabajo, en especial las estructuras organizativas flexibles de las empresas, plantean cuestiones, no solamente de protección social, sino también de seguridad y de salud en el trabajo. Así, se han creado grupos de expertos, para el estudio de estas cuestiones. Además, está previsto intensificar o iniciar estudios centrados en las siguientes cuestiones:

a) Violencia en trabajos (especialmente empresas de seguridad y de comercio).

b) Influencia de exceso de tensión, y del comportamiento personal, en la iniciativa de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

c) Las ventajas o desventajas, del uso de técnicas particulares, para el control de la salud de los trabajadores (incluidos la investigación genética y el control genético), por lo que se refiere a sus consecuencias éticas, sociales, psicológicas y legales.

d) El impacto para la seguridad y la salud, de las nuevas tecnologías y técnicas de producción, la introducción de tecnologías modernas de telecomunicación y el aumento consiguiente del trabajo en el propio domicilio.

e) La posible exposición de los trabajadores, en especial, en los centros de asistencia sanitaria, a riesgos potenciales sanitarios y de seguridad, como ciertos microorganismos infecciosos, agentes químicos y polvos, agentes físicos, agentes mutágenos y teratogénicos, irritantes de la piel etc.

f) Necesidad de medidas específicas para mujeres y jóvenes.

g) Sistemas de incentivo, que favorezcan las actividades de prevención, por lo que se refiere a su eficiencia e idoneidad de su aplicación general.

Sobre esta acción, el Comité Económico y Social, sobre todo, insta a la Comisión a que incorpore en los contenidos del Programa, lo expresado por dicho Comité en otro Dictámen de abril de 1994, que fue aprobado por unanimidad, y en el cual, sobre la cuestión de la legislación se afirmaba que "debe revisarse el corpus de la legislación comunitaria en vigor sobre salud y seguridad en el trabajo, con el fin de determinar qué tipos importantes de riesgos no se recogen todavía en Directivas específicas". Pueden señalarse inmediatamente algunos ejemplos de temas en los que la Comisión debe tomar medidas:

- Accidentes asociados a transporte en el lugar de trabajo.

- Trastornos de los miembros superiores asociados a un trabajo repetitivo.

- Estrés asociado al trabajo.

- Prevención de la violencia en el trabajo (sufrida por los trabajadores que por la naturaleza de su trabajo, están en contacto con el público y relacionarlo con otros problemas, como el acoso sexual o racial, la intimidación o el lenguaje ofensivo).

La cuestión del trabajo con pantalla (unidades con pantalla, monitores, etc.), y el preocupante aumento de accidentes laborales, en los que se ven involucradas personas jóvenes, deberían también ser objeto de nuevos análisis y acciones, que incluyeran el derecho a disponer de una cobertura de seguro de enfermedades y accidentes.

Entre las actividades previstas, para 1996-1997, están, el estudio desde el punto de vista de la salud y seguridad en el trabajo, de los problemas relacionados con las nuevas tecnologías y técnicas producción; análisis de la

acción necesaria a nivel comunitario para la prevención de la violencia en el trabajo; análisis de la acción necesaria, a nivel comunitario, de la prevención de riesgos vinculados a la eliminación de residuos; análisis de la acción necesaria a nivel comunitario de la prevención del estrés en el trabajo; investigar el uso de técnicas particulares para el control de la salud de los trabajadores, y posible acción a nivel comunitario; investigar el papel de los servicios multidisciplinares de protección y prevención, destinados a los trabajadores y posible acción a nivel comunitario; evaluar el impacto de la sociedad de información en las condiciones de trabajo y evaluar las posibles disposiciones legales a nivel comunitario.

Acción 4: El Programa SAFE (acciones de seguridad para Europa).

Como se sabe, las PYMES, tienen unas necesidades específicas, en lo referente a la salud y seguridad en el trabajo, por ello, esta acción del Programa, va a servir para fomentar proyectos prácticos, destinados a hacer frente a dichas necesidades, de modo constructivo y eficaz. Así, se demostrará que las prácticas correctas en esta materia, están directamente relacionadas con una gestión eficaz, que por otra parte es vital para la supervivencia de una empresa. Estas medidas van a convertirse pues, en una parte integrante de la mejor práctica empresarial.

En muchos lugares de trabajo, se han realizado proyectos diseñados para mejorar la situación laboral, la organización y las prácticas de trabajo, que se han visto coronados por el éxito. Un resultado frecuente, ha sido la clara reducción del absentismo. Uno de los objetivos del Programa SAFE, es apoyar este tipo de Proyectos.

Por otro lado, está claro que es necesario mejorar el entorno laboral, pero muchas veces no se sabe como hacerlo, por ello SAFE, apoyará el desarrollo de lugares de trabajo de referencia, que hayan ideado soluciones prácticas frente a los riesgos del lugar de trabajo, y que desempeñarán el papel de modelos para otros que querrían cambiar los lugares de trabajo existentes o diseñar otros nuevos. También, promoverá planteamientos innovadores para nuevos ámbitos de riesgo o actividades de alto riesgo, ya sea mediante el fomento del uso de tecnologías seguras o limpias, o con otras medidas innovadoras.

La misión del Programa SAFE, va a ser, proporcionar las condiciones necesarias, para llevar a cabo las medidas que estimularán a las empresas a mejorar la salud, seguridad e higiene en el trabajo, así como a disminuir los riesgos ambientales, y también demostrar que dichas condiciones pueden serles de ayuda, y no una carga. Así, será importante crear sistemas, que permitan un continuo flujo de información, procedentes de los empresarios, en cuanto a sus necesidades de información para dotar sus centros de trabajo de un alto nivel de salud y seguridad. Se subraya, que los proyectos que apoye SAFE, no reemplazarán el trabajo que ya se esté llevando a cabo. Tampoco se asumirá, la responsabilidad que ya incumbe

a los interlocutores sociales de los Estados miembros y a las organizaciones oficiales. Además, se considerarán los proyectos elaborados por organizaciones europeas, dichos proyectos prestarán asesoramiento para decisiones referentes a medidas que haya que poner en práctica en sectores enteros de actividad, especialmente en más de un Estado miembro. En resumen, el Programa SAFE, se utilizará para apoyar medidas que garanticen la aplicación apropiada de Directivas comunitarias de salud y seguridad en el trabajo, para así, seguir promoviendo elevados niveles de salud y seguridad en el trabajo a nivel comunitario, y asegurando la participación efectiva de los interlocutores sociales en el desarrollo, formulación y aplicación de la política comunitaria, iniciada por la Comisión, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores.

Entre las actividades previstas para 1996-1997, están la de apoyar una serie de proyectos dentro del Programa SAFE y establecer un mecanismo consultivo, para evaluar las propuestas presentadas en el programa SAFE.

PARTE II: Medidas legislativas existentes y nuevas

Acción 5: Correcta aplicación por los Estados miembros de la legislación comunitaria ya adoptada.

En este punto, se insiste en la importancia de que la Comisión se asegure de que los Estados incorporen exactamente y a tiempo, las Directivas comunitarias (al obrar así, la Comisión llevará a cabo su control de la comunicación y de la conformidad de las medidas nacionales). Como se sabe, para que la legislación comunitaria se convierta en realidad para los ciudadanos, no solo es esencial incorporarla a la legislación nacional en dichos términos, sino que también, debe hacerse cumplir efectiva e imparcialmente, en todos los Estados miembros.

Además, se dice, que la Comisión continuará su diálogo con las autoridades nacionales, para evaluar los posibles incumplimientos detectados, y cuando sea necesario iniciará procedimientos de infracción en los casos en que no se haya comunicado la norma nacional pertinente, o en los que la norma no se ajuste a las disposiciones comunitarias.

Sobre estas cuestiones, el Comité Económico y Social, opina que "es de vital importancia que las Directivas existentes, se apliquen en todos los Estados miembros. Ello, beneficia a los trabajadores y promueve la competencia leal, entre los Estados miembros". "Los procedimientos de infracción, que contempla la Comisión, en los casos de incumplimiento, deben formularse de manera más clara y convincente".

Dentro de esta acción, la Comisión propone que el Comité de altos responsables de la inspección de trabajo, reciba un mandato formal, para fomentar sobre la base de la colaboración estrecha de sus miembros y la Comisión, la aplicación efectiva y equivalente de la legislación comunitaria de salud y seguridad, y el análisis riguroso, de las cuestiones prácticas, de la aplicación de la legislación

en este campo.

El Comité Económico y Social opina, que la Comisión debería aceptar su sugerencia de admitir observadores de los trabajadores y de los empleadores, en el Comité de altos responsables de la inspección de trabajo.

La Comisión estimulará la formulación de principios comunes para la inspección de trabajo, en el campo de la seguridad y la salud en el trabajo, así como el desarrollo de métodos de evaluación de los sistemas nacionales de inspección, de acuerdo con estos principios.

El Comité Económico y Social, opina que al estimular la formulación de principios comunes para la inspección de trabajo en el campo de la salud y seguridad en el trabajo, la Comisión debería también, contemplar un sistema de información sobre los accidentes en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo.

Entre las actividades previstas para esta acción en el período 1996-1997, están el control de comunicación (actualización mensual de la comunicación y remisión al TJCE de los casos de no comunicación de medidas nacionales para la aplicación de la Directiva marco) y control de conformidad (diálogo con las autoridades nacionales responsables de la transposición, para evaluar las posibles no conformidades detectadas, informe global detallado sobre la conformidad con la Directiva marco 89/391/CEE, e introducción de procedimientos de infracción de dicha Directiva si procede, y control de conformidad de las medidas nacionales comunicadas para las Directivas específicas).

Acción 6: Progreso de las Propuestas de la Comisión ya presentadas.

La Comisión va a seguir reclamando del Consejo, la adopción del trabajo legislativo en curso (esto es, las Directivas sobre agentes físicos, agentes químicos, transporte y equipos de trabajo), con el fin de consolidar algunas Directivas existentes y racionalizar el planteamiento global de la salud y seguridad de los trabajadores en estos campos.

Entre las actividades previstas en relación con esta acción, para el período 1996-1997, está previsto participar activamente en las negociaciones interinstitucionales sobre Propuestas pendientes (transporte, agentes químicos, agentes físicos, y equipos de trabajo).

Acción 7: Revisión de la legislación comunitaria.

Dado que la mayoría de las Directivas sobre salud y seguridad en el trabajo, elaboradas desde 1989, son demasiado recientes y todavía no se aplican completamente en la Comunidad, es prematuro prever cualquier modificación importante de manera sistemática, pero la Comisión se propone evaluar, en cooperación con los Estados miembros y los interlocutores sociales:

- Las posibles dificultades de ejecución para las empresas y trabajadores de las disposiciones de las Directivas.

- Los problemas de aplicación, y el impacto de las

Directivas, sobre la organización y los métodos de trabajo de las inspecciones de trabajo nacionales.

- El impacto socioeconómico de la legislación comunitaria en los Estados miembros.
- La eficacia de la política de salud y seguridad en el trabajo en la Unión Europea.

Tras hacer estas evaluaciones, la Comisión propondrá los ajustes apropiados de la legislación actual.

Por último en esta acción, la Comisión considera que el propio tamaño de la estructura, así como el modo operativo de los Comités en materia de salud y seguridad en el trabajo, podrían revisarse para alcanzar una aportación más eficaz en esta materia.

Entre las actividades previstas para 1996-1997, están, adaptar al progreso técnico la Directiva 90/270/CEE, sobre las pantallas de visualización; evaluar los problemas de aplicación e impacto de las Directivas relativas a la inspección nacional de trabajo en colaboración con el CARIT; estudio mediante un proyecto piloto de la aplicación y evaluación práctica de una Directiva, por ejemplo, "equipos de trabajo", en Estados miembros seleccionados; crear un modelo de informe, con arreglo a lo estipulado en las Directivas, adecuándolo a las necesidades de una evaluación concienzuda; adoptar una Directiva de la Comisión para adaptar al progreso técnico la Directiva 90/679/CEE ("agentes biológicos"); aprobar una Directiva 90/394/CEE ("agentes carcinógenos"); Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de los resultados de un estudio sobre las disposiciones de la Directiva del Consejo para la protección de los trabajadores, frente a los riesgos relacionados con la exposición al amianto en el trabajo, etc.

Acción 8: Nuevas propuestas para actividades de alto riesgo o para ciertas categorías de trabajadores.

La evaluación y la limitación del riesgo, son fundamentales para poder mantener o mejorar las normas mínimas de protección, que forman la base de una economía dinámica y eficaz. Si se llevan a cabo de forma inadecuada, pueden convertirse en una carga importante para los empresarios y trabajadores. Por ello la reducción del riesgo debe ser uno de los primeros objetivos para mejorar la situación en el trabajo. En este sentido, y trabajando de cerca con la Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo, y con la Agencia Europea de seguridad y salud en el trabajo, la Comisión se va a basar en un planteamiento investigador.

Una vez estén identificadas las actividades de alto riesgo, que es lo que se pretende en primer término, la Comisión deberá considerar los medios más adecuados para combatirlos. La Comisión se basará así, en una alternativa no legislativa, pero si considera más apropiada la solución legislativa, actuará en consecuencia.

Como actividades para el período 1996-1997 están previstas, examinar la necesidad de una Propuestas de Recomendación, sobre la salud y seguridad en el trabajo de los trabajadores por cuenta propia; evaluar la necesi-

dad de más legislación; evaluar la necesidad de otras acciones sobre los temas relacionados con las investigaciones llevadas a cabo por la acción 3; y proponer las medidas que puedan ser necesarias.

PARTE III: La seguridad y la salud en otras políticas

Acción 9: Mayor coherencia entre las actividades de la Comisión.

Es sabido, que los requisitos de salud y seguridad en el trabajo, son en estos momentos un componente de muchas de las otras políticas de la Comunidad, tales como medio ambiente, investigación, asuntos laborales, agricultura, transporte, protección del consumidor y relaciones exteriores. No siempre resulta fácil reconciliar las diversas opciones políticas, por lo que existe la posibilidad de que estas puedan a veces generar situaciones contradictorias. Hay que garantizar que la aplicación de instrumentos legislativos específicos, no vaya en detrimento de la aplicación de medidas comunitarias horizontales relativas a la protección de trabajadores. Ejemplos de estas posibles situaciones, son la Directiva Seveso 82/501/CEE relativa al control de riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales. Al idear políticas para abordar tales peligros, la Comisión tiene que asegurarse de que la legislación comunitaria pertinente sea complementaria y no conlleve una duplicación innecesaria. Otro ejemplo, es la Directiva 91/414/CEE, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios.

Además, hay que prestar especial atención al Cuarto Programa marco de I+D (1994-1998), y a algunos de sus programas específicos como v.gr. el de biomedicina.

Entre las actividades previstas para 1996-1997, estaría la investigación en las siguientes áreas:

- BIOMEI: identificación y control de factores de riesgo (biológicos, químicos, etc.), educación sanitaria y medidas preventivas para reducir los accidentes y enfermedades profesionales; y la interacción entre factores de riesgo en el lugar de trabajo y en el medio ambiente.

- Programa de normalización y medidas y ensayos: mejora de los métodos de medición y elaboración de material de referencia, para controlar la exposición de los trabajadores a los agentes físicos, químicos o biológicos en el lugar de trabajo, así como para someter a prueba, la eficacia de las medidas de protección aplicadas; creación de métodos y elaboración de material de referencia, para identificar las alergias derivadas de la exposición a factores naturales o artificiales; fabricación de monitores individuales con posibilidad de aviso, especialmente diseñados para su utilización el lugar de trabajo; establecimiento de métodos para detectar organismos modificados genéticamente.

- Programa de aplicaciones telemáticas: la necesidad de información rápida, exacta, fiable y actualizada, requiere una acción de estas características.

Acción 10: Vínculos con terceros países que han firmado acuerdos de asociación con la Comunidad Europea.

Entre las actividades previstas para 1996-1997, estaría el seguir fomentando el progreso en el campo de la protección de los trabajadores de los PECO, con vistas a futuras adhesiones en estrecha colaboración con el CARIT.

Acción 11: Sistema mejorado de cooperación dentro de la Unión Europea y a escala internacional.

Lo que se busca con esta acción, es que las Políticas de la Comisión en el campo de la salud y seguridad en el trabajo, no dupliquen innecesariamente las actividades llevadas a cabo en otros organismos comunitarios (las agencias y las fundaciones), en los Estados miembros, en países exteriores a la Unión o en organizaciones internacionales.

Entre la lista de actividades prevista para 1996-1997, está el promover el intercambio de funcionarios entre las inspecciones nacionales de trabajo; seguir participando activamente en la elaboración del Convenio y la Recomendación de la OIT sobre la seguridad y la salud en la industrias extractivas; continuar la cooperación con el IPC (programa internacional de seguridad en los productos químicos) en especial en lo referente a monografías, documentos sobre criterios de sanidad ambiental y tarjetas internacionales de seguridad en los productos químicos; apoyar los esfuerzos nacionales fuera de la UE, concretamente en el área mediterránea, para mejorar la salud y seguridad en el trabajo; continuar el intercambio de información y cooperación con socios comerciales (EE.UU, Canadá y Japón).

Sobre estas dos últimas acciones el Comité Económico y Social manifiesta su apoyo.

4. CONCLUSIONES

Las cifras de accidentes y enfermedades profesionales, son todavía hoy en día en Europa, alarmantes, y repercuten seriamente en los costes sociales de las empresas, además de entrañar un sufrimiento humano importante. Por esta razón, se hacía necesaria una regulación a todos los niveles.

Se puede decir, que dentro de la Política Social comunitaria, la salud y seguridad en el trabajo, ha sido la gran privilegiada en cuanto a su regulación. Las etapas decisivas, han surgido con la aprobación del AUE, que introdujo el artículo 118A, facilitando la adopción del Tercer Programa sobre seguridad y salud en el trabajo, así como de Directivas por mayoría cualificada, destacando entre ellas, la Directiva marco 89/391/CEE. Esta Directiva, que representa la consolidación y afianzamiento del ordenamiento jurídico comunitario en materia de seguridad y salud en el trabajo, es una Directiva distinta de las

Directivas que se habían adoptado hasta este momento, y que con claro contenido técnico, se referían a riesgos concretos (estas se inscribían en una fase higienista e industrial). La Directiva marco, además de propugnar la prevención como elemento central de la política comunitaria de salud y seguridad en el trabajo, busca superar el alcance de la armonización; a través de ella se va a conseguir una armonización general en todos los países comunitarios de unas normas mínimas. En otras palabras, se va a pasar de una armonización de temas específicos a una general, sin olvidar la adopción de Directivas específicas derivadas de la misma y necesarias para complementarla. Nos encontramos con una Directiva que va a orientar todo el desarrollo posterior en la materia, siendo al tiempo estructuradora, respecto a la normativa adoptada con anterioridad a 1989. No obstante, a pesar de ser una Directiva fundamental, la Directiva marco no puede ser calificada de muy novedosa, y además es en muchos casos vaga e imprecisa.

Avanzando en el tiempo, ha sido aprobado el Cuarto Programa Comunitario de seguridad, higiene y salud en el trabajo (1996-2000), nuestra opinión sobre este Programa, que coincide en parte con la del Comité Económico y Social, es que la orientación general es muy satisfactoria. Pero los objetivos prácticos del Programa son ambiguos, por que los métodos de intervención son en algunos aspectos vagos, y sus costes no se explican claramente. Además, no se ha apoyado de modo convincente la elaboración de un verdadero Programa de "acción" en la materia. En este Programa, se vacila a la hora de proponer acciones concretas, necesarias para poner en marcha las propuestas. Nos encontramos con un Programa, sobre todo exploratorio y explicativo, basado fundamentalmente en la concienciación, la investigación, el análisis y la cooperación, no se ha elaborado un Programa integrado de acción, basado en medidas y políticas concretas. No se ha tenido prácticamente en cuenta, el artículo 118A TCEE, y la exigencia, ante todo, de una legislación marco básica, que debería ir por delante.

Quizá, se deberían haber fijado metas más ambiciosas, estableciendo una combinación equilibrada de acciones de carácter legislativo, y de acciones de ejecución, que respondan a las necesidades reales de todos, estableciendo prioridades claras y medidas de aplicación. Por otro lado, se debía haber tenido más en cuenta al sector servicios y a las pequeñas empresas, aunque eso sí hay que felicitarse por el Programa SAFE, que deberá, por cierto, adaptarse a las necesidades reales de las empresas. Por último los interlocutores sociales deben seguir jugando un papel importante, la aparición de nuevos Comités, no debe suponer la exclusión de la participación de los interlocutores sociales en todo lo relativo a la salud y seguridad en el trabajo.

NOTAS

¹ Ref: IP/95/742. En un informe sobre la adopción del Cuarto Programa en materia de Salud y Seguridad en el trabajo, el Comisario de Empleo y Asuntos Sociales Sr. Pádraig Flynn, señaló que "no obstante, y a pesar de los considerables progresos, el número de accidentes de trabajo y la frecuencia de las enfermedades profesionales, son aún demasiado importantes. Alrededor de ocho mil trabajadores mueren cada año en la Unión, a resultas de un accidente de trabajo, mientras que otros diez millones de trabajadores, son víctimas de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. El sufrimiento humano que entraña esta situación es excesivo, como lo son también, las consecuencias económicas: según cálculos de la Comisión, los meros costes directos ascendieron en 1992 a 27 millones de ecus. Esta circunstancia, constituye un obstáculo al aumento de la producción y a la creación de empleo".

² Véase Europa por la Seguridad y la Salud en el trabajo, en Europa Social 2/93, 1994, p. 9, Comisión Europea. En 1991, una encuesta de Eurobarómetro, reveló que un 94% de los trabajadores, estaban a favor de una legislación común para todos los Estados miembros.

³ PALOMEQUE LOPEZ, M.C., "El derecho constitucional del trabajador a la seguridad en el trabajo", *AL* n.º 4, 1992, p. 37; el autor al hablar del ordenamiento nacional español señala "que no puede olvidarse... la normativa procedente de... Ni naturalmente el derecho comunitario en materia de seguridad e higiene en el trabajo"; y también VALDES DAL-RE, F., "La prevención de riesgos profesionales en la negociación colectiva" *RL* 1994/I, pp. 13 y ss., en dicho artículo el autor señala "No estará de más recordar, sin embargo, que a la legislación nacional, ha venido a sumarse la legislación procedente de la Unión Europea, dotada de importantes consecuencias en esta materia, por obra de lo previsto en el artículo 118A del Tratado, reformado por el Acta Única... Precisamente y al amparo de este pasaje, el Consejo aprobó por unanimidad, la Directiva marco 89/391/CEE... y cuyo contenido también resulta inderogable para nuestra negociación colectiva".

⁴ MANCINI, F., "Derecho del trabajo y derecho comunitario" *RL* n.º 4, 1986, pp. 175 y ss., el autor aludiendo al TCEE señaló que "aun concibiéndolo como etapa de un proceso con fines más ambiciosos, el Tratado tiene uno solo, verdadero objetivo: crear un mercado europeo fundado en la concurrencia y caracterizado, por un lado por la liberalización de los intercambios entre los Estados miembros y por otro, la institución de una tarifa aduanera común, hacia el resto del mundo". RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "La dimensión social del mercado interior", *RL* 1989/I, pp. 3 y ss.

⁵ HUERTAS BARTOLOME, T., "La dimensión social del mercado interior europeo y la construcción de una nueva Política Social comunitaria", *AL* n.º 25, 1989, pp. 323 y ss., la autora señala que "esta orientación manifiesta hacia los aspectos económicos, viene a justificar desde un punto de vista comparativo, el escaso desarrollo producido en áreas distintas y más concretamente en el área llamada de la Política Social"; LAPEYRE, J., "La longue marche de la politique sociale européenne", *RAE* n.º 3, 1995, pp. 31 y ss., el Secretario general adjunto del CES, señala en este trabajo, que dar dos pasos adelante y un paso atrás e incluso a veces al contrario, parece ser la suerte de la Política Social europea.

⁶ HUERTAS BARTOLOME, T., "La dimensión social...", op. cit., pp. 323 y ss., y RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "La dimensión social...", op. cit., pp. 3 y ss.

⁷ Véase al respecto, el trabajo de RODRIGUEZ-PIÑERO, M., "La dimensión social...", op. cit., p. 6.

⁸ FERRER, C., "L'Europe Sociale au seuil du XXI siècle", *Revue du marché unique européen*, n.º 4/1993, pp. 133 y ss.

⁹ FLYNN, P., "Politique sociale européenne. Où sommes, où allons nous?", *RAE* n.º 3, 1995, pp. 11 y ss., en este trabajo el

Comisario señala, que está convencido de la necesidad de un marco jurídico único, y desea que las disposiciones sociales del Tratado del Acuerdo sobre Política Social se funden en este solo marco y se apliquen así de manera uniforme en el conjunto de la Unión Europea. Espera la revisión del Tratado le de satisfacción sobre este punto; LAPEYRE, J., "La longue marche...", op. cit., p. 35; el secretario de la Confederación europea de sindicatos señala, que esta situación no puede ser más que temporal y debe regularizarse lo más rápido posible, para reintegrar a Reino Unido en el proceso de integración coherente de la Unión Europea. La revisión del Tratado deberá de solucionar el problema, PERIGOT, F., "Reticences et ouverture patronales", *RAE* n.º 3, 1995, p. 27; el Presidente de UNICE señala en este trabajo que no hace falta exagerar los efectos de la excepción británica.

¹⁰ FERNANDEZ MARCOS, L., "Reflexiones sobre la anunciada Ley de Seguridad e Higiene desde las normas de la OIT y CEE", dentro del libro *Ensayos sobre temas actuales de seguridad e higiene en el trabajo*, UNED, Madrid, 1992, p. 329.

¹¹ En este período se adoptaron, la Recomendación de 20 de julio de 1962 en materia de medicina en el trabajo, Recomendación de 23 de julio de 1962 relativa a las enfermedades profesionales, y Recomendación de 27 de julio de 1966 sobre el control sanitario de los trabajadores expuestos a riesgos particulares.

¹² GONZALEZ-POSADA MARTINEZ, E., "El significado de la normativa comunitaria en materia de seguridad e higiene en el trabajo. La directiva 89/391/CEE" dentro del libro *El Espacio Social Europeo*, Lex Nova, 1991, pp. 191 y ss.

¹³ DO L 229 de 7-9-1977, p. 12.

¹⁴ DO L 197 de 22-7-1978, p. 2.

¹⁵ DO L 185 DE 9-7-1974.

¹⁶ PEREZ ALENCART, A., *El derecho comunitario europeo de la seguridad y la salud en el trabajo*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 49.

¹⁷ Directiva Marco 80/1107/CEE (DO L 327 de 3-12-1980, p. 8) y Directiva 82/501/CEE (DO L 230 de 5-8-82, p. 1) respectivamente.

¹⁸ Directiva 86/188/CEE (DO L 137 de 24-5-1986, p. 28) y Directiva 88/364/CEE de 9 de junio de 1988 (DO L 179 de 9-7-1988, p. 44) respectivamente.

¹⁹ CABERO MORAN, E.; GARCIA TRASCASAS, A. y MORGADO PANADERO, P.: "El incumplimiento de las normas de Seguridad e higiene en el trabajo: ¿una subvención encubierta a las empresas? Una aproximación jurídica y socioeconómica a la salud laboral", *AI* 1995/I, pp. 1275 y ss.; BORRAJO DACRUZ, E., "De las Comunidades Europeas a la Unión europea: el Acta Única y la Europa Social", *AI*, 1986, n.º 20, pp. 1001 y ss.

²⁰ GONZALEZ-POSADA MARTINEZ, E., "El significado de la normativa comunitaria...", op. cit., p. 193.

²¹ Para ampliar información se puede consultar el trabajo de ALONSO OLEA, M., "Directivas comunitarias y normas nacionales (el carácter mínimo de las Directivas sobre seguridad e higiene en el trabajo y la posible mayor protección de la norma nacional)", *RIE* enero-abril 1991, vol. 18, n.º 1, pp. 9 y ss.

²² PEREZ DEL RIO, T., "La dimensión social del Mercado Único Europeo", *REDT* n.º 47, mayo-junio 1991, p. 401.

²³ El objetivo del Año Europeo de la seguridad, la higiene y la salud en el lugar de trabajo, puesto en marcha por el Consejo de Ministros con el apoyo del Parlamento Europeo, fue dar una respuesta a los problemas humanos y económicos, que plantean los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Este año, fue el resultado de la actividad de la Comisión Europea y de los comités nacionales de enlace (CNE), creados para llevar a cabo una tarea de difusión informativa a nivel local, y poner en marcha las acciones del año en los Estados miembros. Algunas de las cifras de este Año europeo fueron las siguientes:

- 12 millones de ecus de presupuesto, otorgados en un 60% a las acciones propuestas por los Estados miembros.
- 2.600 acciones registradas, de ellas, 508 acciones cofinanciadas por

la Comisión (58% destinado a PYMES y 44% a los jóvenes) y 2.092 acciones llevadas a cabo sin apoyo comunitario.

Así pues:

- El 21% de la población europea, es decir, 60 millones de personas, fue destinataria de la campaña (encuesta de Eurobarómetro en primavera de 1993)

- El 25 % de los trabajadores europeos, admite que recibieron información, y manifestaron su opinión sobre la mejora de la protección en el lugar de trabajo (encuesta de Eurobarómetro, primavera 1993).

Estos datos están tomados de Europa por la seguridad y la salud en el trabajo. Comisión Europea. Dirección General de empleo, relaciones laborales y asuntos sociales. *Europa Social* 3/1993, 1994, p. 43.

En el marco de la clausura del Año Europeo, en Copenhague, se otorgaron diversos premios, entre ellos el de la "Comunidad Europea a la prevención en el lugar de trabajo" que distinguió al Proyecto español, CEPREN. Este Proyecto, proporciona información, formación y asesoramiento, a casi 1.000 pequeñas empresas con unos 10000 trabajadores de tres polígonos industriales cercanos a Zaragoza, por medio de una acción concertada en la que participan los sindicatos, las asociaciones de industriales de la zona, la Mutua de accidentes de Zaragoza y el gabinete técnico provincial del INSHT, en esta provincia. Con ello, se pretende hacer llegar a estas empresas, carentes de estructura preventiva, unos recursos técnicos, para que tanto los empresarios como los trabajadores sean capaces de identificar los riesgos para la salud y seguridad, e intervenir para mejorar los lugares de trabajo. Sobre CEPREN, se puede encontrar más información en el trabajo de MARCUELLO BENEDICTO, M., "El Proyecto Ceprén. Premio de la Comunidad Europea a la prevención en el trabajo", *Salud y Trabajo* nº 96, 1993/2, pp. 4 y ss.

²⁴ PEREZ DEL RIO, T., "La dimensión social...", op. cit., p. 390; RODRIGUEZ-PIÑERO, M.C., "La dimensión social...", op. cit., p. 8.

²⁵ PERIGOT, F., "Reticences et ouverture...", op. cit., p. 29.

²⁶ HUERTAS BARTOLOME, T., "La dimensión social...", op. cit., p. 326; RODRIGUEZ-PIÑERO, M., "La dimensión social...", op. cit., pp. 3 y ss.

²⁷ DO L 183 de 29 de junio de 1989.

²⁸ PEREZ ALENCART, A., *El derecho comunitario europeo...*, op. cit., p. 87.

²⁹ GONZALEZ-POSADA MARTINEZ, E., "El significado de la normativa comunitaria...", op. cit., p. 194.

³⁰ GRAU RIOS, M. y PINILLA GARCIA, J., "La directiva marco sobre la seguridad y la salud en el trabajo", *Salud y Trabajo*, Edición especial, nº 4, 1992, p. 5, y también GARCIA ROSS, A., "Análisis presente y futuro del contenido obligacional del derecho de la seguridad e higiene en el trabajo", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, abril-junio 1994, pp. 45 y ss.

³¹ Sobre todas estas cuestiones vease, PEREZ ALENCART, A., "El derecho comunitario...", op. cit., pp. 86 y ss., PEREZ DE LOS COBOS, F., "La Directiva marco sobre medidas de seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo y la adaptación al ordenamiento español (I) (II)", *RL* 1991, números 8 y 9, pp. 46 y ss., y pp. 99 y ss. respectivamente; FERNANDEZ MARCOS, L., "Directiva-marco comunitaria de seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo" dentro del libro *Ensayos sobre temas actuales de seguridad e higiene en el trabajo*, UNED, 1992, pp. 29 y ss.

³² Las directivas específicas son:

- Directiva 89/654/CEE del Consejo de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los lugares de trabajo (primera Directiva específica). DO L 393, 30-12-89, p. 1.

- Directiva 89/655/CEE del Consejo de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo (segunda

Directiva específica). DO L 393, 30-12-93, p. 13.

- Directiva 89/656/CEE del Consejo de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de equipos de protección individual (tercera Directiva específica). DO L 393 30-12-89, p. 18.

- Directiva 90/269/CEE de Consejo de 29 de mayo de 1990, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores (cuarta Directiva específica). DO L 156 de 21-6-90, p. 9.

- Directiva 90/270/CEE del Consejo de 29 de mayo de 1990 referente a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización (quinta Directiva específica). DO L 156 de 21-6-90, p. 14.

- Directiva 90/394/CEE del Consejo de 28 de junio de 1990 relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos durante el trabajo (sexta Directiva específica). DO L 196 de 26-7-90, p. 1.

- Directiva 90/679/CEE del Consejo de 26 de noviembre de 1990 sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo (séptima Directiva específica). DO L 374 de 31-12-1990, p. 1.

- Directiva 92/57/CEE del Consejo de 24 de junio de 1992 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles (octava Directiva específica). DO L 245 de 26-8-1992, p. 6.

- Directiva 92/58/CEE del Consejo de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo (novena Directiva específica). DO L 245 de 26-8-1992, p. 23.

- Directiva 92/85/CEE del Consejo de 12 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Directiva específica). DO L 348 de 28-11-1992, p. 1.

- Directiva 92/91/CEE del Consejo de 3 de noviembre de 1992 relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las industrias extractivas por sondeos (undécima Directiva específica). DO L 348 de 28-11-1992, p. 9.

- Directiva 92/104/CEE del Consejo de 3 de diciembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y salud de los trabajadores de las industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas (duodécima Directiva específica). DO L 404 de 31-12-1992, p. 10.

- Directiva 93/103/CEE del Consejo de 23 de noviembre de 1993, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca (decimotercera Directiva específica). DO L 307 de 13-12-93, p. 1.

³³ PETITTI, C., "La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs: un progrès?", *Droit Social*, nº 4, 1990, pp. 387-389; SPYROPOULOS, G., "Derecho del trabajo y relaciones laborales", *RIT*, vol. 110, 1991, nº 1, p. 7.

³⁴ OUAZAN, J.-M., "La dimension sociale de la construction européenne. Etapes, perspectives et réalités", *RAE* nº 3, 1995, p. 58, el autor señala que la Carta constituye un pilar esencial de la dimensión social de la construcción europea, pero en sí misma, no modifica en nada la situación jurídica existente.

³⁵ Sobre estas cuestiones vease VALDES DAL-RE, F., "La Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores" dentro del libro *El Espacio Social Europeo*, Lex Nova, 1991, pp. 17 y ss., y RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "Los derechos sociales en la dimensión Europea" dentro del libro *El Espacio Social Europeo*, Lex Nova, 1991, pp. 41 y ss.

* VALDES DAL-RE, F., "La Carta de los derechos sociales fundamentales...", op. cit., p. 29.

³⁷ PEREZ DEL RIO, T., "La dimensión social del Mercado Unico...", op. cit., pp. 385 y ss., en este trabajo la autora señala que "...como es sabido fue adoptada por mayoría cualificada de once de los doce Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, causa por la que no ha podido adoptar siquiera la fórmula jurídica de 'Declaración solemne', y cuyo rango comunitario cabe poner en tela de juicio...". PEREZ ALENCART, A., *El derecho comunitario europeo...*, op. cit., p. 57.

³⁸ Estos campos de derechos sociales básicos son: libre circulación; empleo y remuneración; mejora de las condiciones de vida y de trabajo; protección social; libertad de asociación y negociación colectiva; formación profesional; igualdad de trato entre hombres y mujeres; información, consulta y participación de los trabajadores; protección de la salud y seguridad en el lugar de trabajo; protección de los niños y de los adolescentes; personas de edad avanzada, y minusválidos

³⁹ Para ampliar información sobre este punto vease RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "El Programa de Acción de la Comisión para la aplicación de la Carta Social", *RL* 1989/II, y GONZALEZ-POSADA MARTINEZ, E., "La normativa jurídico-laboral española en la fase de desarrollo de la dimensión social del mercado interior europeo", *RL*, 1991, nº 24, pp. 87 y ss., el autor señala que "No obstante, el programa de acción de la Comisión para la aplicación de la Carta comunitaria intenta, de un lado, satisfacer los objetivos de la misma, determinando mínimos sociales, y, de otro, fortalecer la dimensión social del Mercado Interior presentando iniciativas que pueden tener una variable y diferenciada proyección en cada uno de los Estados miembros. Es de advertir que significativamente el programa de acción, al determinar los procedimientos de ejecución, utiliza distintos mecanismos jurídicos como: Recomendación, Dictamen, Decisión, Propuesta de instrumento comunitario, Directiva, reservándose esta última técnica, en aquellos supuestos en que se considera competente la Comunidad y con la misión más decididamente determinante de incidir sobre los derechos nacionales de los países miembros de la Comunidad. Es por ello, que conviene concentrarse en los aspectos que el programa de acción pretende manifestar a través de las Directivas al considerar que los ámbitos de imputación señalados por ellos, son los que han de reflejar el mayor impacto en el Derecho del Trabajo...".

⁴⁰ CABERO MORAN, E.; GARCIA TRASCASAS, A. y MORGADO PANADERO, P., "El incumplimiento de las normas de seguridad e higiene...", op. cit., pp. 1275 y ss.

⁴¹ LIBRO VERDE DE POLÍTICA SOCIAL EUROPEA: OPCIONES PARA LA UNIÓN: COM (93) 551 FINAL de 17-11-1993.

⁴² LIBRO BLANCO DE LA COMISIÓN SOBRE POLÍTICA SOCIAL EUROPEA. UN PASO ADELANTE PARA LA UNIÓN: COM(94) 333-C 4-87/94.

⁴³ DO L 216 de 20-8-1994, p. 1.

⁴⁴ DO L 156 de 7-7-1995, p. 1.

⁴⁵ PROGRAMA DE ACCIÓN SOCIAL A MEDIO PLAZO 1995-1997: COM (95) 134.

⁴⁶ PERIGOT, F., "Reticences et ouverture...", op. cit., p. 25, en este trabajo se dice que se critica al Comisario por el Parlamento Europeo y sindicatos por haber elaborado un Programa que contiene relativamente pocas proposiciones de naturaleza legislativa.

⁴⁷ FLYNN, P., "Politique sociale européenne. Où sommes...", op. cit., pp. 11 y ss.

⁴⁸ Ref: IP/95/742.

⁴⁹ COM (95) 282 FINAL, 95/0155(CNS), BRUSELAS, 12-07-1995.

⁵⁰ DICTAMEN CES 96/C/ 39/ 05, DO C 39,12-2-1996, pp. 26 y ss.

⁵¹ Decisión de la Comisión de 12 de julio de 1995 (DO L 188 de 9-8-1995). Este Comité estará compuesto por representantes de las inspecciones de los Estados miembros y tendrá la tarea de presentar dictámenes a la Comisión, a petición de esta, o por iniciativa propia, en relación con todos los problemas relativos a la aplicación por los Estados miembros de la legislación comunitaria en materia de salud y seguridad en el trabajo. El Comité, va a proponer también a la Comisión, cualquier iniciativa que estime oportuna a fin de favorecer la aplicación efectiva y equivalente del Derecho comunitario en materia de salud y seguridad en el trabajo, gracias fundamentalmente a una cooperación más estrecha entre los sistemas nacionales de inspección de trabajo.

⁵² Decisión de la Comisión de 12 de julio de 1995, DO L 188 DE 9-8-95, p. 14. Se constituye ante la Comisión este Comité científico, para examinar los efectos que pueden tener sobre la salud los agentes químicos en el trabajo. El cometido del Comité consistirá en facilitar a la Comisión, a petición de esta, dictámenes sobre cualquier asunto relacionado con el examen toxicológico de los productos químicos en cuanto a sus efectos sobre la salud de los trabajadores.

⁵³ DICTAMEN CES 96/C/39/05, DO C 39 de 12-2-1996, p. 27.

⁵⁴ En España, se cuenta ya con una experiencia piloto realizada por el Centro Nacional de condiciones de trabajo (Barcelona), dentro del marco del Año Europeo de la seguridad la higiene y la salud en el lugar de trabajo, llevado a cabo durante el año escolar 1992/1993. El Proyecto se llama ERGA-TEBEO, y realizado en colaboración con el MEC, se ha basado en la creación, impresión y distribución (a un número determinado de escuelas colaboradoras) de 5 tebeos que abordan cinco grandes riesgos del mundo laboral, caídas, quemaduras, carga de trabajo, riesgos eléctricos y productos tóxicos. Este Proyecto, planteado como una acción de carácter experimental y de investigación, ha pretendido cubrir un doble objetivo, el primero sensibilizar a los niños y las niñas (entre 9 y 11 años) sobre los riesgos antes mencionados y crearles conductas seguras, y el segundo valorar la utilidad del tebeo como método y herramienta técnica, para introducir a los niños/niñas, en el campo de la prevención de riesgos. Sobre este Proyecto, se puede ampliar información en la Revista Salud y Trabajo nº 98-1993.