

1. LA POLÍTICA COMUNITARIA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: FASES DE EVOLUCIÓN

1.1. Introducción

La seguridad y salud en el trabajo no ha ocupado, en general, entre nosotros, un espacio protagonista en el quehacer del legislador, ni de los agentes sociales, ni ha sido tradicionalmente relevante en la jurisprudencia y doctrina científica, pese a que la mejora de las condiciones de trabajo y el entorno en que se presta justifique el origen mismo del Derecho del Trabajo. Ese tradicional planteamiento sufriría un giro en la última década del siglo pasado, con la promulgación de la LPRL, que desencadenaría un proceso aluvional de intensa actividad normativa, un creciente interés de los agentes sociales por la materia, un ingente material doctrinal y, en fin, una intervención judicial significativa. La explicación de tan drástico cambio se debe al impacto que en nuestro derecho interno tuvo la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo producida en el marco de la Europa común. Conocer nuestro actual sistema normativo de la seguridad y salud laboral o en materia de prevención de riesgos laborales exige, como presupuesto ineludible, identificar aquel marco europeo de referencia, del que nuestra regulación interna es fiel reflejo en pocas otras materias con tanta intensidad.

Normativa europea que también ha recorrido un camino largo y complejo hasta su estadio actual, y que hoy es elemento central del denominado “modelo social europeo”, siendo punta de la lanza, junto a otros contenidos, de la actual política social comunitaria. Como ocurriera en el proceso de formación histórica de no pocos ordenamientos laborales nacionales y, sin duda, en el nuestro, la seguridad y salud en el trabajo o la mejora de las condiciones de vida y trabajo se encuentra en el epicentro de la onda expansiva de conformación del derecho social europeo.

El proceso de regulación de la seguridad y salud en el trabajo ha pasado por cuatro grandes fases o períodos, que no difieren de las típicas de la evolución del Derecho del Trabajo como disciplina autónoma: 1ª) De subordinación de la cuestión social al factor predominantemente económico; 2ª) De tibia regulación sobre aspectos concretos; 3ª) De expansión de la actividad reguladora, a partir del núcleo básico que constituye la DM; y 4ª) De consolidación normativa y estímulo de los agentes sociales y su instrumento típico de actuación, la negociación colectiva, en la que nos encontramos ahora. Naturalmente, cada uno de esos momentos es susceptible de desgranarse en subperíodos, en función de ciertas circunstancias políticas o hechos normativos de interés.

En síntesis, la perspectiva estrictamente económica que emanaba de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Europea iría variando, tras un largo y dificultoso recorrido, hacia la incorporación de elementos germinales de lo que, luego, será el citado “modelo social europeo”. Entre ellos destaca la seguridad y salud en el trabajo, que evolucionará dotándose de un perfil propio y diferenciado respecto de otras materias de contenido social, hasta ocupar hoy un lugar central en el ordenamiento social comunitario, con una fuerte proyección e incidencia en las regulaciones internas de los diversos Estados miembros.

1.2. La construcción europea de la normativa sobre salud laboral

1.2.1. La fase de subordinación de la cuestión social al factor económico: De los Tratados fundacionales al giro social de los setenta

Sabido es que en la redacción original de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas los objetivos sociales no pasaban de contemplarse como una cuestión puramente instrumental frente a los prioritarios, si no exclusivos, objetivos de carácter económico. Lo “social” no encontraba adecuado espacio para su desarrollo en ese contexto, aunque en los Tratados que integran el llamado derecho originario se aludiera genéricamente a objetivos conectados con la seguridad y salud en el trabajo. Tal es el caso, por ejemplificar, de la mención a “la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso” (art. 117 TCCEE), cuya genérica formulación llama, entre otras cuestiones, a la seguridad y salud en el trabajo. A partir de tan elementales premisas, y para promover la colaboración entre los Estados miembros (art. 118 TCCEE), se inicia una fase de estudio y estadística, en la que, desde las instancias comunitarias, se promueve la elaboración de estudios, dictámenes y la evacuación de consultas sobre diversas materias, como es el caso, de interés aquí, de la protección contra los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la higiene en el trabajo. Pero ello no oculta el fuerte sesgo económico que impregna al Tratado, ni la filosofía que lo subyace, en cuya virtud el progreso social debía ser una consecuencia derivada y necesaria del mero funcionamiento del mercado común. Lo que se traducirá en la ausencia de obligaciones para los Estados miembros en materia social, que se mantendrá en la esfera de su exclusiva competencia, y la negación de derechos sociales a favor de los trabajadores comunitarios. Estrecho margen de actuación jurídica que trataría de desbordarse acogiéndose a otras previsiones del TCCEE que permitían adoptar al Consejo, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, directivas para aproximar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común (art. 100 TCCEE).

Bajo tal cobertura, se abren paso las primeras actuaciones en materia de seguridad y salud laboral, aun a través de instrumentos de escasa eficacia jurídica, como es el caso de la Rec. 23 jul. 62 (*DO*, 31 ag.), por la que se adopta una lista europea de enfermedades profesionales; de la Rec. 1966/462/CEE, de 20 jul. (*DO*, 9 ag.), sobre las condiciones de indemnización de las víctimas de enfermedades profesionales; de la Rec. 166/464/CEE, de 27 jul. (*DO*, 17 ag.), sobre control médico de los trabajadores expuestos a riesgos particulares; o, en fin, de la Rec. 1967/125/CEE, de 31 en. (*DO*, 13 feb.), sobre protección de los jóvenes en el trabajo.

1.2.2. El giro social de los años setenta y la regulación de aspectos concretos

Sobre el anterior escenario impactaría fuertemente la crisis económica de principios de los 70, cuyas consecuencias más visibles –incremento del desempleo y de los desequilibrios interregionales– pondrían en evidencia lo insuficiente de los postulados originales que sostenían el proceso de construcción europea: la integración económica no era capaz, por sí misma, de generar el necesario progreso social. Ello sería factor determinante del giro social de la política comunitaria europea, decisivo para la aprobación del *Primer Programa de Acción Social*. Este trazaba las líneas generales y objetivos de una genuina política social comunitaria, independiente de los objetivos económicos preponderantes, rompiendo, así, los postulados básicos de los tratados fundacionales que sometían el logro de los objetivos sociales al funcionamiento del mercado común, tomando conciencia de la necesidad de actuar directamente, a nivel europeo, para posibilitar el progreso social de los diferentes Estados miembros.

Uno de los objetivos del programa es, precisamente, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, para cuya obtención se fijan medidas que incluyen el establecimiento de “un programa de acción en favor de los trabajadores, tendente a la humanización de dichas condiciones y, sobre todo, la mejora de la seguridad y de la higiene en el trabajo”, además de “la eliminación progresiva de las constricciones físicas y psíquicas” de los lugares y puestos de trabajo, básicamente a través de “la mejora del medio ambiente y la búsqueda de medios que permitan el enriquecimiento de las tareas”. Objetivos de ese primer programa de acción

debían ser la higiene y seguridad en el trabajo, la salud de los trabajadores y la ordenación de las tareas, con atención preferente a los sectores de actividad en los que las condiciones de trabajo son más penosas.

Durante este período surgen un conjunto de directivas con vocación universalista en lo que a su ámbito subjetivo de protección se refiere, aun proyectándose sobre riesgos que tienen una indudable incidencia sobre el trabajo; tal es el caso de la Dir. 1977/312/CEE, de 29 mar. (DO, 28 feb.), sobre vigilancia biológica de la población contra el peligro de saturnismo. Y otras que se proyectan, más claramente, sobre cuestiones relevantes para la protección de los trabajadores, como la Dir. 1976/579/EURATOM, de 1 jun. (DO, 12), sobre fijación de las normas básicas relativas a la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra los peligros que resultan de las radiaciones ionizantes; la Dir. 1977/576/CEE, de 25 jul. (DO, 7 sep.), sobre señalización de seguridad en el centro de trabajo; y la Dir. 1978/610/CEE, de 29 jun. (DO, 22 jul.), sobre protección sanitaria de los trabajadores expuestos al cloruro de vinilo monómero.

Al tiempo, comienzan a sentarse las bases para la creación de un entramado institucional de soporte de la acción comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo, al contemplar, dentro del objetivo de fomento de la participación de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad y de la participación de los trabajadores en la vida de las empresas, la creación de un Comité General Europeo de Seguridad del Trabajo y la extensión de las competencias del órgano permanente para la seguridad y la salubridad en las minas de hulla, así como la creación de una Fundación Europea para la mejora del medio ambiente y de las condiciones de vida y de trabajo (véase, *infra*, 3).

En consecuencia, por Res. del Consejo 29 jun. 78 (DO, 11 jul.) se aprobará el *Primer Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de seguridad y de higiene en el trabajo* (1978-1982), que supondrá un claro avance de la acción comunitaria en la materia. Define las líneas de actuación de este y sucesivos programas, al considerar que la expansión económica no es un fin en sí misma, debiendo permitir prioritariamente atenuar la disparidad de las condiciones de vida y traducirse en una mejora de la calidad y del nivel de vida. Dado que la protección contra los accidentes y las enfermedades profesionales y la higiene en el trabajo se incluyen entre las materias y objetivos del art. 118 TCCEE, es necesario reforzar la colaboración entre instancias comunitarias y Estados miembros para lograr “una prevención eficaz” de dichos accidentes y enfermedades, pues su elevado número “continúa siendo un grave problema”. Y ello sin merma de los esfuerzos realizados “en el campo de la prevención de los accidentes y de la protección de la salud en el trabajo”, de resultados beneficiosos económica y socialmente. Por ello se insta a las instancias comunitarias a tratar de adoptar las medidas adecuadas “para mantener o crear un medio de trabajo a la medida del hombre y de sus legítimas aspiraciones”, teniendo en cuenta la eficacia de las medidas y el costo de su aplicación, debiéndose mejorar las condiciones y el medio de trabajo “de una manera global y llegar a la totalidad de los sectores de la economía”. La eficaz prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la elevación del “nivel de protección respecto a los riesgos profesionales de cualquier naturaleza” sirvió para diseñar acciones relativas a la “etiología de los accidentes de trabajo y de las enfermedades ligadas al trabajo”, la “protección frente a sustancias peligrosas”, la “prevención frente a los peligros y los efectos nocivos de las máquinas” y la vigilancia e inspección para la mejora del comportamiento humano. Acciones con el propósito común de uniformar las metodologías, los aspectos tecnológicos y los criterios utilizados para el análisis y protección frente a determinados riesgos en los distintos Estados miembros.

Simultáneamente, otra pieza angular de la ordenación de la materia a nivel europeo y, desde luego, interno es la idea de que, en las decisiones y acciones sobre seguridad, higiene y protección de la salud en el trabajo, la participación de los interlocutores sociales es obligada a todos los niveles y, en particular, en la empresa. Ello se concreta en la previsión de que esa

función de diálogo social se ejerza en órganos consultivos específicos con representación de asociaciones sindicales y empresariales, sin perjuicio de otras acciones surgidas de los propios agentes sociales.

El *Segundo Programa de Acción en materia de seguridad y de higiene en el trabajo* (1984-1988), que insistiría en las acciones del anterior, se aprobaría por Res. del Consejo 27 feb. 84 (DO, 16 mar.). Sobre la base de ambos Programas, surgirán una serie de Directivas cuyo rasgo común es la ordenación de riesgos específicos, con una perspectiva eminentemente técnica, básicamente dirigida a establecer valores límites de exposición frente a tales riesgos y a obligar a la previsión de controles médicos sobre sus efectos.

Especial importancia tiene, en este momento, la Dir. 80/1107/CEE, de 27 nov. (DO, 3 dic.) –comúnmente conocida como Directiva Marco de Seguridad e Higiene–, sobre protección de los trabajadores frente a los riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo, modificada por la Dir. 88/642/CEE, de 16 dic. (DO, 24), y que daría lugar a la aparición de un conjunto de directivas focalizadas en la protección de los riesgos derivados de determinados agentes peligrosos. Tal es el caso Dir. 80/836/EURATOM, de 15 jul. (DO, 17 sep.) y 84/467/EURATOM, de 3 sep. (DO, 5 oct.), sobre radiaciones ionizantes; de la Dir. 82/605/CEE, de 28 jul. (DO, 23 ag.), sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos derivados de la exposición al plomo metálico y a sus compuestos iónicos durante el trabajo; de la Dir. 83/477/CEE, de 19 sep. 83 (DO, 24), sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo, luego completada con la Dir. 87/217/CEE, de 19 mar. (DO, 28), sobre prevención y reducción de la contaminación del medio ambiente producida por el amianto; de la Dir. 86/188/CEE de 12 may. (DO, 24), sobre protección de los trabajadores contra los riesgos debidos a la exposición al ruido durante el trabajo; o de la Dir. 88/364, de 9 jun. (DO, 9 jul.), relativa a la protección de los trabajadores mediante la prohibición de determinados agentes específicos y/o determinadas actividades. Otras preocupaciones específicas de la normativa comunitaria en la materia se plasman en la Dir. 82/501/CEE, de 24 jun. (DO, 5 ag.), sobre riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales, modificada por la Dir. 87/216/CEE, de 19 mar. (DO, 28) y la Dir. 88/610/CEE, de 24 nov. (DO, 7 dic.); o en la Dir. 89/392/CEE, de 14 jun. (DO, 29), sobre aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre máquinas, prácticamente coetánea ya de la DM.

1.2.3. La fase expansiva de la regulación sobre seguridad y salud: Del Acta Única Europea a la Directiva Marco

La firma del Acta Única Europea (1986) supuso, con la reforma del TCCEE, un fuerte espaldarazo al desarrollo de una más genuina política social y, desde luego, a su concreto contenido sobre seguridad y salud en el trabajo. Aquella reconoce expresamente la competencia de las instancias comunitarias sobre las cuestiones relativas a dicha materia, permitiendo proceder a su armonización legislativa a través de directivas y potenciar el desarrollo de actuaciones globales y coordinadas dirigidas a la mejora del medio de trabajo y la seguridad y salud de los trabajadores.

La inclusión de un nuevo art. 118 A, que resalta la importancia, entre otras cuestiones, de la seguridad y salud en el trabajo y flexibiliza el procedimiento de adopción de decisiones sobre ella, augura la adopción de directivas por mayoría cualificada del Consejo, en sustitución de la rígida exigencia de unanimidad, para la mejora del medio de trabajo o la seguridad y salud en el trabajo. Así, quiebra el tradicional obstáculo de exigencia de unanimidad del Consejo para la adopción de directivas sobre cuestiones sociales (art. 100 TCCEE), freno al desarrollo de la política social comunitaria y su normativa. También ha de destacarse, en este momento, el reconocimiento expreso del papel del diálogo social comunitario, aun sin reconocer aún medios colectivos para su real y efectiva implantación.

Emerge, así, un objetivo europeo de armonización de las legislaciones nacionales para garantizar un objetivo común, cuya obtención puede alcanzarse por mecanismos diversos, y compatible con las especificidades propias de las diversas regulaciones nacionales. En este sentido, se fijan unos mínimos homogéneos para el conjunto de Estados miembros, susceptibles de mejora por estos, y aplicables de forma progresiva en el plazo máximo de

transposición fijado por la directiva. *Modus operandi* que mantendrán básicamente las ulteriores reformas del Tratado llevadas a cabo en Ámsterdam (1997) y Niza (2001), sin incorporar tampoco novedades de interés en esta materia el fracasado proyecto de Constitución Europea (2004), ni el Tratado de Lisboa (2007), sin perjuicio de que en todos estos instrumentos son perceptibles avances en la línea de consolidación de la política social comunitaria.

En el marco del AUE se aprueba el *Tercer Programa de Acción Social*, mediante Res. del Consejo 21 dic. 87 (DO, 3 feb. 88), que diseña una acción comunitaria más articulada, general y omnicomprensiva, proyectada, a efectos aplicativos, sobre todos los centros de trabajo, poniendo de manifiesto una vocación armonizadora más intensa en materias como la seguridad y ergonomía en el lugar de trabajo; la salud e higiene en el trabajo; elaboración de una lista comunitaria de valores límite de exposición a agentes peligrosos, sustancias carcinógenas y prohibición de agentes específicos, entre otras cuestiones; la información y formación sobre todas las sustancias para las que se proponen directivas en el ámbito de la seguridad y la salud; la formación de responsables en materia de seguridad y de los propios trabajadores; la adopción de iniciativas específicas para las PYMES, para que la aplicación de la normativa no obstaculice su creación y desarrollo; y, en fin, el diálogo social.

La introducción del art. 118 A y la Res. de 1987 recién citadas, junto a cuatro resoluciones del Parlamento Europeo (1988) en las que se invitaba a la Comisión a elaborar una directiva-marco que sirviera de base a directivas específicas que cubran todos los riesgos relativos al ámbito de la seguridad y de la salud en el lugar de trabajo, serían los elementos germinales de la aprobación de la paradigmática DM, cuyo análisis pormenorizado se acomete luego (véase, *infra*, 2), suponiendo un fuerte estímulo de la política comunitaria en materia de protección de la seguridad y salud en el trabajo.

1.2.4. La fase de consolidación normativa y estímulo de los agentes sociales: De la Directiva Marco al desarrollo de Estrategias Comunitarias en materia de seguridad y salud

La promulgación de la DM y de sus directivas específicas, junto con otras complementarias en materia de seguridad y salud en el trabajo, no empuja la existencia de algunos nuevos hitos de interés en la materia que nos ocupa, como la aprobación de la *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales* (1989) que vendría a dar un impulso definitivo a la política social comunitaria y, desde luego, la aprobación del Tratado de Maastricht (1992) (TUE), donde se advierte ya una apuesta clara por la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros, del que surge el acuerdo de política social, anexo a un Protocolo del TUE, con el propósito de ahondar en la senda marcada por la citada Carta Comunitaria. Entre sus objetivos se mantiene, en lo que aquí interesa, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y el diálogo social. Respecto de este último, el acuerdo lo fomenta y abre importantes vías de actuación comunitaria al efecto, como los acuerdos entre agentes sociales europeos, cuya aplicación puede concretarse por la negociación colectiva propia de cada Estado miembro o, a petición de los firmantes, merced a la adopción de una directiva del Consejo.

En este contexto se desarrolla el *Cuarto Programa de Acción Social* (1994-2000), entre cuyos objetivos se incluye la mejora de la seguridad y salud en el trabajo, a través de la mejora de la organización de la práctica laboral para influir en las actitudes hacia la seguridad y salud en el trabajo, buscando reducir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, lo que se acompaña de ayudas para acciones formativas concretas, con una especial atención hacia las PYMES. Supondrá un decisivo cambio de orientación porque, frente al impulso de nuevas iniciativas legislativas, se opta ahora por la adopción de medidas

de carácter no legislativo que doten de mayor eficacia a la normativa europea. Ciertamente, si la última década del siglo XX puede definirse como de consolidación normativa de la regulación en materia de seguridad y salud en el trabajo, la primera del XXI es de fijación de estrategias sobre dicha cuestión.

En efecto, con el precedente de la Comunicación de la Comisión de 1995, sobre un programa comunitario en el ámbito de la seguridad, la higiene y la salud en el lugar de trabajo (1996-2000), a través de la Comunicación de la Comisión, de 11 mar. 2002, se establecerá la *Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo* para el período 2002-2006. Dicha estrategia parte del importante acervo comunitario en la materia y del hecho de que los bienes jurídicos en juego son elementos esenciales de la calidad del trabajo. Desde ese planteamiento, se señalan un conjunto de objetivos que incumben a la UE y a los Estados miembros, tras reconocerse expresamente la ineficacia de las legislaciones, como se deriva de las elevadas cifras de accidentes, especialmente en algunos países y sectores, lo que debe corregirse con nuevas estrategias. Su objetivo, pues, es facilitar la aplicación de la legislación sobre salud y seguridad en el trabajo y darle un nuevo impulso, mediante la consolidación de la cultura preventiva, la mejora de la aplicación del Derecho existente y un planteamiento global del “bienestar en el trabajo”, que garantice un entorno de trabajo seguro y saludable. Para ello, se proponen tres líneas de actuación, centradas en la adaptación del marco jurídico e institucional, requerido de simplificación; en el apoyo a mejores prácticas, el diálogo social y la responsabilidad social de las empresas -denominadas “gestiones de progreso”, y en la integración de la salud y seguridad en el lugar de trabajo en las demás políticas comunitarias.

Tras dejarse constancia de los profundos y más visibles cambios producidos en el mundo del trabajo -mayor presencia de la mujer, envejecimiento de la población activa, incremento y diversificación de las formas de empleo y cambios en la organización del trabajo-, con clara incidencia en la seguridad y salud, se apuesta por fomentar un verdadero “bienestar en el trabajo” -físico y moral o social-, que no se mida sólo por la ausencia de accidentes o de enfermedades profesionales, debiéndose adoptar un conjunto de medidas complementarias, como reducir, de forma continua y cuantificable, los accidentes y las enfermedades profesionales, previniendo mejor estas especialmente las debidas al amianto, la pérdida de audición y los trastornos musculoesqueléticos; igualmente, se ha de analizar la evolución demográfica en los riesgos, accidentes y enfermedades profesionales, teniendo en consideración el envejecimiento de los trabajadores y la protección de los jóvenes en el trabajo, así como la dimensión de género en la evaluación de los riesgos, las medidas de prevención y los dispositivos de reparación; también han de analizarse los cambios en las formas de empleo y las modalidades de organización del trabajo, especialmente el trabajo temporal y atípico; y, finalmente, incluir los problemas específicos de las PYMES, las microempresas y los trabajadores autónomos. Además, se insiste en la idea de implantar una verdadera cultura preventiva que mejore el conocimiento de los riesgos, a través de la educación y la formación a todos los niveles, la sensibilización de los empresarios y la anticipación de los riesgos nuevos y emergentes, derivados tanto de las innovaciones técnicas como de la evolución social. Se remarca, en fin, la idea de que la aplicación efectiva del Derecho comunitario es una condición necesaria para mejorar la calidad del entorno de trabajo, estableciéndose mecanismos para ello -elaboración de guías de aplicación de las directivas atendiendo a la diversidad de los sectores de actividad y de las empresas; acciones de promoción de una aplicación correcta y equivalente de las directivas, de elaboración de objetivos comunes de inspección y de métodos comunes de evaluación de los sistemas nacionales de inspección y de sanciones homogéneas que sean disuasivas, proporcionadas y efectivamente aplicadas.

En síntesis, se propician actuaciones, de mayor o menor grado de concreción, que abordan la práctica totalidad de los aspectos conectados con la seguridad y salud en el trabajo.

Por su parte, la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012) [Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al CES Europeo y al Comité de las Regiones, de 21 feb. 2007, “Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)], siguiendo los pasos de la anterior, parte del elevado coste humano y económico de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, proponiéndose reducir en un 25% el índice de siniestralidad laboral en el período de referencia. La premisa es que una buena salud en el trabajo no solo mejora la salud pública en general, sino la productividad y la competitividad de las empresas, además de reducir el elevado coste que generan para los sistemas de protección social que generan los problemas de salud y seguridad en el trabajo. Para la prosecución de dicho objetivo se prevén una serie de actuaciones en torno a las siguientes cuestiones.

1. Creación de un marco legislativo moderno y eficaz, pues la legislación comunitaria en la materia se aplica a mal o poco. Dicha legislación no solo debe aplicarse más, sino de forma más uniforme en todos los Estados miembros, para que todos los trabajadores europeos gocen del mismo nivel de protección. Ello requiere facilitar la cooperación entre las inspecciones de trabajo. Además, es esencial adaptar el marco jurídico a la evolución del mundo laboral y progresos técnicos, con especial atención a los riesgos musculoesqueléticos y agentes cancerígenos, por ejemplificar. Finalmente, se considera imprescindible simplificar y hacer más eficaz el marco jurídico, sin detrimento de los niveles de protección existentes.

2. Favorecer el desarrollo y la puesta en práctica de estrategias nacionales, invitando a los Estados miembros a definir y adoptar estrategias acordes con la comunitaria, que fijen los objetivos cuantitativos a alcanzar, en especial sobre la prevención y vigilancia de la salud; la rehabilitación y reincorporación de los trabajadores; la respuesta a los cambios sociales y demográficos -envejecimiento de la población, trabajo de los jóvenes-; y la coordinación entre las políticas de salud y seguridad en el trabajo y las políticas de salud pública, desarrollo regional y cohesión social y contratos públicos, así como las políticas en materia de empleo y reestructuraciones.

3. Promover cambios de comportamiento, fomentados en colegios y en empresas, integrando la salud y seguridad en programas de educación y formación e invitándose a los Estados miembros a aprovechar el potencial del FSE y otros fondos comunitarios, lo que evidencia la transversalidad de la formación prevencionista. Además, debe sensibilizarse a las empresas por medio de incentivos económicos directos o indirectos, como la reducción de las cotizaciones sociales o primas de seguro u otras ayudas económicas. Ello se ha traducido, en España, en la implantación de ayudas para renovar equipos, el establecimiento del llamado *bonus-malus*, el establecimiento de premios de excelencia, label, etc.

5. Hacer frente a nuevos riesgos cada vez más importantes, para lo que es esencial reforzar la investigación científica para anticipar, determinar y responder a ellos, destacándose la depresión. Debe promoverse, en fin, la salud mental en el trabajo, reforzando, por ejemplo, la prevención de la violencia y el acoso laboral y combatiendo el estrés. Se trata, en definitiva, de actuar frente a los denominados riesgos psicosociales, con especial atención al acuerdo marco europeo sobre el acoso y la violencia en el trabajo, firmado el 26 ab. 2007 por los interlocutores sociales europeos a nivel interprofesional, para prevenir y, en su caso, gestionar situaciones de intimidación, acoso o violencia física en el lugar de trabajo. Situaciones que

aquellos agentes condenan firmemente y de los que se solicitan a las empresas europeas una severidad ejemplar.

6. Mejorar el seguimiento de los progresos realizados, a través de la recogida de datos estadísticos e información sobre las estrategias nacionales, así como el desarrollo de indicadores cualitativos que permitan conocer mejor los progresos. La información se constituye, así, en presupuesto de las políticas prevencionistas.

7. Promover la seguridad y la salud a nivel internacional, reforzando la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales, tales como la OIT y la OMS.

Con todo, al margen otras cuestiones extrajurídicas, conviene no olvidar que el principio de subsidiariedad constituye una importante rémora para el desarrollo de la acción social europea. En materia de política social, existe aún un notable número de competencias compartidas entre los Estados y la UE, pudiendo intervenir esta última solo en la medida en que los objetivos de la política social no puedan lograrse de forma suficiente por los Estados miembros y puedan alcanzarse mejor en el ámbito europeo. Dificultad de avance a la que se añade la diversidad misma de los sistemas sociales de los Estados miembros y el todavía notable recelo de estos últimos a ceder soberanía en cuestiones sociales.

2. EL MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN LA UNIÓN EUROPEA: LA DIRECTIVA MARCO Y NORMATIVA DE DESARROLLO Y COMPLEMENTARIA

2.1. Planteamiento general

A partir del marco jurídico descrito, para alcanzar el objetivo de armonización de la regulación y protección de la seguridad y salud en el trabajo en los Estados miembros, la política europea cuenta con la Directiva como instrumento normativo básico, adoptada por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, a través del procedimiento legislativo ordinario, regulado en el art. 294 TFUE, y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (art. 153.2.b TFUE). Como se dijo, la exigencia de mayoría cualificada para la aprobación de estas Directivas es un interesante aliciente para la armonización de la protección de la seguridad y salud en el trabajo en los Estados miembros, promoviendo su más fácil consecución.

Esta política de armonización en materia de seguridad y salud laboral presenta dos elementos básicos:

1º) Las Directivas establecen unos mínimos de protección, susceptibles de mejora por parte de los Estados miembros, de suerte que el proceso armonizador no obsta que dicho Estados mantengan o introduzcan “medidas de protección más estrictas”, siempre y cuando resulten “compatibles con los Tratados” (art. 153.4 TFUE). En consecuencia, se permite a las legislaciones nacionales elevar los mínimos de armonización fijados por las directivas, cuyo propósito no es sino garantizar un cierto nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores en cada Estado miembro.

2º) Respeto a las singularidades propias de los distintos Estados miembros, deben tenerse en cuenta “las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros” (art. 153.2 TFUE), de manera que el proceso armonizador se efectúe de forma progresiva. Ello elude una eventual homogenización de esta materia, que se conforma con aproximar las legislaciones internas y garantizar un suelo mínimo y común.

2.2. La Directiva Marco de 1989

2.2.1. Significado, estructura y fundamento jurídico

La aprobación de la DM supone la adopción de una política de armonización global de la protección de la seguridad y salud para todos los Estados miembros. La protección frente a riesgos concretos deja paso a una acción preventiva integral frente a todos los riesgos laborales. La DM se convierte, así, en la piedra angular de la normativa comunitaria en esta materia, consolidando un ámbito de acción normativa que, lejos de conformarse con la regulación misma que contiene, anuncia un vasto programa de desarrollo remitido a la aprobación de un notable número de Directivas específicas.

Estructuralmente, la DM, tras delinear su objeto y ámbito de aplicación (arts. 1 y 2), fija unos principios generales y regula los deberes empresariales de protección de la seguridad y salud en el trabajo, así como las responsabilidades derivadas de los riesgos profesionales (arts. 5, 6 y 9), continuando con la ordenación de la participación de los trabajadores en la materia, directamente o a través de sus representantes, a través de cauces de información y consulta (arts. 10 y 11), la formación de los trabajadores (art. 12), las obligaciones preventivas de estos últimos (art. 13), la vigilancia de su salud (art. 14), la protección de colectivos específicos (art. 15), así como la organización de los servicios de prevención en las empresas (art. 7); además, prevé la existencia de una serie de Directivas específicas (art. 16) que se han venido aprobando con posterioridad (véase, *infra*, 2.3). En general, el propósito de la DM es mantener como mínimo el nivel de protección alcanzado en el conjunto de los Estados miembros frente a factores ambientales peligrosos a los que pueden verse expuestos los trabajadores en el lugar de trabajo, con especial atención a no dificultar la creación y desarrollo de las PYMES.

La DM parte de la idea-fuerza de que son los propios Estados miembros quienes han de promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores. Pero la necesidad de su aprobación viene avalada por la constatación de dos premisas. Primera, las divergentes regulaciones estatales sobre la materia que, objeto de eventual mejora, a veces se complementan también mediante normas técnicas y convencionales que determinan niveles de protección diversos susceptibles de afectar a la mejor protección de la seguridad y salud laboral. Segunda, el excesivo número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el mercado de trabajo europeo, que urgía a adoptar medidas de prevención para preservar la seguridad y salud de los trabajadores y garantizar un mayor nivel de protección.

Lo anterior exige que tanto los trabajadores como sus representantes estén informados de los riesgos laborales, así como de las medidas necesarias para su evitación o reducción, contribuyendo, con su participación equilibrada, conforme a las legislaciones y usos nacionales, a la adopción de las medidas de protección necesarias, a través de los procedimientos e instrumentos previstos en dichas legislaciones o usos. Ello requiere el imprescindible concurso de los empresarios, obligados, además, a informarse de los progresos técnicos y de los conocimientos científicos relativos al diseño de los puestos de trabajo, habida cuenta los riesgos inherentes para sus empresas, así como a informar a los representantes de los trabajadores, para garantizar un mejor nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores. El interés del planteamiento descrito acrece por el hecho de reafirmarse que la mejora de la seguridad, higiene y salud de los trabajadores en el trabajo es un objetivo que no puede subordinarse a consideraciones de carácter meramente económico.

Como es sabido, la DM sería traspuesta a nuestro derecho interno por la LPRL, tras un proceso de elaboración ciertamente complejo y dilatado en el tiempo, que determinaría la superación del plazo de trasposición impuesto por aquella, así como el de algunas directivas específicas derivadas de ella, hecho este último que determinaría la condena de España por parte del TJCE, por incumplimiento, (S 26 sep. 1996, Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España, C-79/1995).

2.2.2. Objeto

Objeto declarado de la DM es aplicar “medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo”. Para ello, se prevé un conjunto de principios generales sobre la prevención de los riesgos profesionales y la protección de la seguridad y salud, la eliminación de los factores de riesgo y accidente, la información, consulta y participación equilibrada de los trabajadores y de sus representantes conforme a las legislaciones y usos nacionales, su formación, así como las líneas generales para la aplicación de tales principios (art. 1).

Al trasponer este mandato de la DM, la LPRL, en su art. 2.1.2º, habla de la “eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo”, con un punto de pragmatismo que sigue de cerca la redacción del art. 4 Conv. OIT nº. 155. La disyuntiva entre eliminación o reducción, irreprochable desde un punto de vista práctico, pudiera haberse obviado en su segunda opción, como hace la DM, resaltando la necesidad de eliminación de los riesgos derivados del trabajo, más coherente con el principio preventivo que inspira el conjunto de la LPRL, aunque debe hacerse notar que tal consideración tiene un carácter más pedagógico que de eficacia real, pues la eliminación absoluta del riesgo en este, como en otros terrenos, parece un objetivo impracticable. En todo caso, la opción entre eliminación o disminución del riesgo no es potestativa del sujeto obligado a prevenir, sino que responde a razones objetivas del riesgo en cuestión. Dicho de otro modo, donde sea posible la eliminación del riesgo, ha de alcanzarse tal resultado, no bastando su mera disminución o atenuación.

En cuanto a las diferencias de redacción entre el art. 2 LPRL y el art. 1 DM, este último persigue la adopción por parte de los Estados de las medidas necesarias para la promoción de la seguridad y salud de los trabajadores, en tanto la norma interna, con idéntico objetivo, pretende alcanzarlo a través de la aplicación de medidas y el desarrollo de actividades precisas para prevenir los riesgos laborales. No se aprecia, pues, disparidad entre objetivos y fines, como se ha señalado doctrinalmente, sino adecuación de los medios instrumentales a utilizar en los diversos ámbitos aplicativos de una y otra norma para la prosecución de un objetivo común. Y ello, en ambos casos, desde una perspectiva o con una finalidad claramente preventiva del bien jurídico tutelado, la seguridad y salud de los trabajadores. Finalidad preventiva que constituye, al tiempo, un rasgo delimitador de esta regulación respecto de la normativa de Seguridad Social, cuyo objeto es la “protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan” en la LGSS (art. 2).

La consecución de dicho objetivo pasa por fijar un conjunto de obligaciones del empresario en materia de salud laboral, estableciéndose un deber general del empresario de “garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo” (art. 5.1), traducida en su obligación de adoptar cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores (art. 6.1). Ese deber general de prevención se caracteriza por ser un deber *integral*, que se proyecta sobre cualesquiera aspectos relacionados con el trabajo; *irrenunciable*, pues no le exime del mismo ni el eventual apoyo técnico necesario para aplicarlo (arts. 5.2 y 7.1), ni el incumplimiento de las obligaciones de los trabajadores (art. 5.3); y es, en fin, *dinámico*, en cuanto requiere su constante adaptación y mejora (art. 6.1.2º).

El problema es determinar el alcance de ese deber general; o el grado de responsabilidad empresarial que deriva de la obligación general de seguridad. Se trata de dilucidar si es una obligación de medios o de resultado, lo que podría justificar una responsabilidad objetiva. Cuestión sobre la que se pronunció el TJCE, en su S. 14 jun. 07 (Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino Unido e Irlanda del Norte, C. 127/05), señalando que lo que establece el art. 5.1 DM es una obligación general de seguridad, a cargo del empresario, sin que ello determine su responsabilidad objetiva; el hecho de que el empresario no quede exento de su responsabilidad por actuaciones externas o por las obligaciones de los trabajadores, no permite concluir que exista una concreta forma de responsabilidad en caso de accidentes; máxime cuando la propia DM reconoce la posibilidad de que los Estados miembros limiten la responsabilidad empresarial “por hechos derivados de circunstancias que les sean ajenas, anormales e imprevisibles o de acontecimientos excepcionales, cuyas consecuencias no hubieren podido ser evitadas a pesar de toda la diligencia desplegada” (art.

5.4). Ello niega, en opinión del Tribunal, que el legislador europeo pretendiera imponer a los Estados el establecimiento de un régimen de responsabilidad objetiva del empresario. Con todo, del precepto se deriva una responsabilidad cuasiobjetiva porque el deber de diligencia resulta tan extenso y despliega tal entramado de deberes que casi deja sin espacio posible la existencia de un riesgo laboral que no sea imputable a un incumplimiento de deberes preventivos; en la práctica, ello permite presumir la responsabilidad empresarial ante la concurrencia de determinados hechos, sin perjuicio de ser posible la prueba en contrario que neutralice tal responsabilidad,

En nuestro ordenamiento interno, el mandato se traspone por el art. 14 LPRL, en el que el “derecho a una protección eficaz” de los trabajadores se traduce en un “deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales”, configurando una obligación contractual de seguridad que ha sido objeto de polémica doctrinal e interpretativa por parte de nuestros Tribunales. La polémica doctrinal sobre si es una obligación de medios o de resultado, pese a la diversidad de argumentos, conduce finalmente a parecidas conclusiones. Si es una obligación de medios, su cumplimiento se satisface con el mero desenvolvimiento de la actividad preventiva, al margen, pues, de los eventuales resultados dañosos producidos para la seguridad y salud de los trabajadores; si es una obligación de resultado, ello determinaría la exigencia de toda ausencia de daños, lo que se antoja excesivo. Siendo cierto que la finalidad de la prevención es la protección eficaz y la evitación del riesgo susceptible de producir daños derivados del trabajo, no lo es menos que el riesgo o el daño pueden resultar independientes de la aun exquisita diligencia empresarial en el cumplimiento del deber, sin que pueda pretenderse una seguridad absoluta que, sobre exceder las capacidades y posibilidades del empresario, tampoco exige la normativa preventiva, que presupone la existencia de riesgos inevitables a los que sirve la obligación de evaluación del art. 16 LPRL. Además, existen circunstancias que exoneran al empresario de responsabilidad, aun producido el daño, como el dolo o la imprudencia temeraria del trabajador o la fuerza mayor. En todo caso, la actuación empresarial ha de valorarse en atención al correcto o incorrecto desenvolvimiento de las actividades y obligaciones preventivas, so riesgo de negar un nada desdeñable elemento de estímulo prevencionista. Así, el deber es una obligación de medios, aun de contenido amplio, flexible e integral que, sin limitarse al cumplimiento formal de las obligaciones preventivas previstas por la norma, exige cuantas otras sean necesarias para proteger eficazmente la seguridad y salud en el trabajo. Ello vincula medios y resultado de forma casi indisoluble, pero sin desconectar absolutamente este último de los primeros, exigiendo una labor de indagación de las circunstancias concurrentes para identificar si los medios eran los adecuados y necesarios. La consecuencia es excluir la responsabilidad empresarial solo si se demuestra que, cualquiera que hubiera sido la actuación, el riesgo o daño se hubiera actualizado, faltando el nexo de causalidad exigible o no siendo posibles o exigibles medidas más eficaces que las desplegadas. Interpretación que confirman muchas obligaciones específicas previstas en la LPRL, que frecuentemente liga medios y resultado, haciendo artificiosa una estricta y rígida calificación de la naturaleza jurídica del deber empresarial en cualquiera de las categorías analizadas. En este contexto han de entenderse las decisiones de nuestros Tribunales al afirmar que la naturaleza contractual de la obligación no es óbice para entender exigible una responsabilidad cuyo objetivo carácter exige del empleador no sólo las garantías de seguridad que están dentro de los límites de la “seguridad posible”, la “razonablemente practicable” o “la máxima seguridad tecnológicamente posible”, sino la “seguridad eficaz” en cada caso (SSTSJ Cataluña 28 may. 97 [AR. 2236], Asturias 19 mar. 99 [AR. 416], Cataluña 22 may. 2000 [AR. 2631]); en parecido sentido, la STSJ País Vasco 1 jun. 98 (AR. 6247), que, sin embargo, califica la obligación de medios, no de resultado.

2.2.3. Ámbito de aplicación

El ámbito de aplicación de la DM tiene clara vocación universalista, al afectar a “todos los sectores de actividades, públicas o privadas (actividades industriales, agrícolas, comerciales, administrativas, de servicios, educativas, culturales, de ocio, etc.)”, salvo que no resulte aplicable “cuando se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil”, lo que no obsta para que, en tales circunstancias, deba velarse “para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible” (art. 2). Con esa salvedad, la protección de la seguridad y salud ha de ser similar en el sector privado y en el público.

En cuanto al alcance de tales exclusiones, el TJCE ha fijado criterios sobre la eventual inaplicación de la DM a concretas actividades en la función pública, como fuerzas armadas, policía o servicios de protección civil, por ejemplo [SSTJCE de 3 oct. 2000 [Caso Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (SIMAP) contra. Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana, C- 303/98; 5 oct. 2004, Caso Pfeiffer y otros, asuntos acumulados C-397/01, C-403/01 y ATJCE 14 jul. 2005, Caso Personalrat der Feuerwehr Hamburg contra Leiter der Feuerwehr Hamburg, C-52/04]. En síntesis, el TJCE sostiene que las excepciones contempladas en el art. 2.2 han de ser objeto de interpretación restrictiva, pues su fundamento no es tanto la pertenencia de los sujetos afectados a las actividades mencionadas, cuanto, exclusivamente, a ciertos cometidos específicos de tales sujetos, justificándose la exclusión precisamente por la necesidad de garantizar una protección eficaz de la colectividad. Esto es, la aplicación de la excepción exige el concurso de “acontecimientos excepcionales” en los que “el correcto desarrollo de las medidas destinadas a garantizar la protección de la población en situaciones de grave riesgo colectivo exige que el personal que tenga que hacer frente a un suceso de este tipo conceda una prioridad absoluta a la finalidad perseguida por tales medidas con el fin de que ésta pueda alcanzarse”, siendo necesaria la adopción de “medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud así como de la seguridad colectiva y cuyo correcto cumplimiento se vería comprometido si debieran observarse todas las normas contenidas en la DM”.

Sobre la base de tales criterios, la STJCE 12 en. 2006 (Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra España, C-132-04) condenaría a España por incumplir las obligaciones de transposición, al excluir de su ámbito de aplicación, en su redacción inicial, al personal no civil de las Administraciones Públicas (art. 3.1 LPRL), además de las actividades de policía, seguridad y resguardo aduanero (art. 3.2 LPRL), y no sólo determinadas actividades de estos sujetos que, en función de su naturaleza específica, pudieran justificar tal excepción. La anomalía sería corregida por la DF 2.^a L. 31/2006, de 18 oct., que modificaría el art. 3 LPRL, adecuándolo a las exigencias de la sentencia reseñada.

Así, desde un punto de vista subjetivo, la DM se aplica a los trabajadores que presten su actividad en los dichos sectores. El problema es que el concepto de trabajador dista mucho de ser homogéneo en el derecho europeo y en los Estados miembros, aunque la DM lo define como “cualquier persona empleada por un empresario, incluidos los trabajadores en prácticas y los aprendices” [art. 3.a)]. A falta de mayor precisión, el TJCE, que reclama la necesidad de concretar dicha noción, considera útil el extraíble del antiguo art. 39 TCE, que entiende que es trabajador quien lleva a cabo una prestación real y efectiva de trabajo de valor económico, en condiciones de subordinación y mediante una contraprestación económica, incluyendo tres de los denominados presupuestos sustantivos (retribución, dependencia y ajenidad), dándose por supuesto el de libertad (STJCE de 11 nov. 2010, Asunto Dita Dañosa, C. 232/09). Más explícita y contundente se muestra la DM en la exclusión de los trabajadores del servicio doméstico [art. 3.a)] e, implícitamente, en la de los trabajadores autónomos, conforme al tenor literal del mismo precepto.

Respecto de los primeros, la exclusión se confirma en nuestro derecho interno (arts. 13 RD 1424/1985 y 3.4 LPRL), sin perjuicio de que el titular del hogar familiar esté obligado a cuidar de que el trabajador realice su actividad en las debidas condiciones de seguridad e higiene, cuya deficiencia grave será justa causa de dimisión del empleado; el fundamento de la exclusión no es otro que la peculiar naturaleza del hogar familiar como ámbito en que se desarrolla la actividad laboral. Por lo que se refiere a los trabajadores autónomos, el art. 4.3.a) LETA reconoce a estos, en el ejercicio de su actividad profesional, el derecho a su integridad física y a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo, lo que se traduce, básicamente, en su deber de autoprotección.

El concepto de empleador incluye a “cualquier persona física o jurídica que sea titular de la relación laboral con el trabajador y que tenga la responsabilidad de la empresa y/o del establecimiento” [art. 3.b)]. A efectos aplicativos de la DM, no es relevante la dimensión de la empresa, de modo que las obligaciones preventivas se atribuyen tanto a las grandes

empresas como a las PYMES (STJCE de 06 ab. 06, Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra República de Austria C. 428/2004). Con todo, en aras de la más correcta interpretación del art. 153 TFUE, que exige que los contenidos de las directivas eviten trabas a la creación y el desarrollo de las PYMES, y que la propia DM reitera en su preámbulo, lo cierto es que se tiende a flexibilizar algunas obligaciones en materia preventiva cuando estas se proyectan sobre PYMES, como también hace nuestro propio ordenamiento interno. Ejemplo paradigmático de ello son las previsiones relativas a la organización preventiva en las empresas.

2.2.4. Principios generales de la acción preventiva y cuadro de las obligaciones empresariales

Ya se dijo que la DM, con carácter general, atribuye al empresario la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, siendo contenido esencial de esa acción preventiva las actividades de prevención de los riesgos profesionales, de información y de formación, así como la constitución de una organización y de los medios necesarios para llevarla a cabo, debiendo velar para que tales medidas se adapten al cambio de las circunstancias y tiendan a la mejora de las situaciones existentes (art. 6.1). En aplicación de las medidas mencionadas, el empresario ha de atenerse a los siguientes principios generales (art. 6.2 DM):

- Evitar los riesgos y evaluar aquellos que no se puedan evitar.
- Combatir los riesgos en su origen.
- Adaptar el trabajo a la persona, especialmente en la concepción de los puestos de trabajo y elección de los equipos de trabajo y métodos de trabajo y de producción, para atenuar el trabajo monótono y repetitivo y reducir los efectos de los mismos en la salud.
- Tener en cuenta la evolución de la técnica.
- Sustituir lo peligroso por lo que entraña poco o ningún peligro.
- Planificar la prevención buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo.
- Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual.
- Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

Estos principios generales son fielmente recogidos por el art. 15 de nuestra LPRL.

Más concretamente, y en función del tipo de actividades de la empresa o del centro de trabajo, el empresario debe (art. 6.3):

- Evaluar los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, incluyendo la elección de los equipos de trabajo, las sustancias o preparados químicos y el acondicionamiento de los lugares de trabajo. Tras dicha evaluación, si necesario fuere, las actividades de prevención y los métodos de trabajo y de producción aplicados por el empresario deben garantizar un mayor nivel de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores e integrarse en el conjunto de actividades de la empresa o centro de trabajo y en todos los niveles jerárquicos.

Mandato que es atendido en nuestro derecho a través de las previsiones del art. 16 LPRL, que han de ser necesariamente completadas con los arts. 3 a 9 RSP, sin perjuicio de la importancia también de los arts. 1 y 2 de este último, que enmarcan aquella actuación evaluadora.

- Tomar en consideración las capacidades profesionales del trabajador en materia de seguridad y de salud cuando le confie tareas.
- Procurar que la planificación e introducción de nuevas tecnologías sean objeto de consultas con los trabajadores o sus representantes, sobre las consecuencias para la seguridad y la salud de aquellos, relacionadas con la elección de los equipos, el acondicionamiento de las condiciones de trabajo y el impacto de los factores ambientales en el trabajo.
- Adoptar las medidas adecuadas para que sólo los trabajadores que hayan recibido información adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico.

En el derecho interno, estos otros contenidos se reflejan claramente en los arts. 15.2 y 3 y 18.2 LPRL.

El TJCE considera que se incumplen las obligaciones derivadas de la DM cuando no se establece en la legislación interna de un Estado miembro la obligación del empresario de evaluar todos los riesgos para la salud y la seguridad existentes en el lugar de trabajo [art. 6.3.a)] (STJCE 15 nov. 2001, Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra. República de Italia, C-49/2000).

Por último, el cuadro de obligaciones empresariales se cierra con la regulación de algunos deberes que tienen un carácter más específico, y otros que pudiéramos denominar, siguiendo la terminología de nuestro derecho interno, documentales.

Las *obligaciones específicas* (art. 8) se refieren a los primeros auxilios, la lucha contra incendios, la evacuación de los trabajadores y los supuestos de riesgo grave e inminente.

En los tres primeros supuestos, las medidas a adoptar han de adecuarse al tamaño y al carácter de las actividades de la empresa o centro de trabajo, teniendo en cuenta la eventual presencia de terceras personas ajenas al centro. Además, se han de organizar las relaciones necesarias con los servicios exteriores, en particular en materia de primeros auxilios, asistencia médica de urgencia, salvamento y lucha contra incendios. El empresario debe designar a los trabajadores encargados de asumir esas funciones, quienes han de tener la formación conveniente, ser suficientes en número y disponer del material adecuado, en función, nuevamente, del tamaño y/o los riesgos específicos de la empresa o centro de trabajo.

Esta previsión se traslada a nuestro derecho interno por el art. 20 LPRL.

Por su parte, el supuesto de peligro o riesgo grave e inminente es objeto de un detenido tratamiento que se centra en la imposición de obligaciones para el empresario y el reconocimiento de algunas facultades extraordinarias de actuación de los trabajadores. En lo que afecta al empresario, ha de informar lo antes posible a todos los trabajadores que estén o puedan estar expuestos a tal tipo de riesgos, así como de las medidas adoptadas o que deban adoptarse en materia de protección; además, si el riesgo es inevitable, debe adoptar las medidas y dar instrucciones que permitan a los trabajadores interrumpir su actividad y ponerse a salvo, abandonando inmediatamente el lugar de trabajo; y, en fin, salvo excepción debidamente justificada, no debe pedir a los trabajadores que reanuden su actividad si persiste un peligro grave e inminente. Reténgase que, aun cuando en la versión oficial de la DM se dice literalmente “despedir”, ha de entenderse “pedir”, como aquí se hace; otra cosa reduciría al absurdo el precepto. En lo que respecta al trabajador, se prevé que en caso de peligro grave e inminente inevitable se aleje de su puesto de trabajo o zona peligrosa, sin sufrir perjuicio alguno, debiendo quedar protegido contra cualesquiera consecuencias perjudiciales e injustificadas, conforme a las legislaciones y usos nacionales. Finalmente, si el peligro grave e inminente afecta a su propia seguridad o la de otras personas, el empresario debe hacer lo necesario para que todo trabajador que no pudiera ponerse en contacto con su superior jerárquico, teniendo en cuenta sus conocimientos y medios técnicos, pueda adoptar las

medidas necesarias para evitar las consecuencias de dicho peligro, sin que de su actuación pueda derivarse perjuicio alguno, salvo actuación inconsiderada –dice la DM; de mala fe se habla en nuestro derecho interno- o negligencia grave del trabajador.

Esta regulación de las situaciones de riesgo grave e inminente se recogen en el art. 21 LPRL, que incluye, además, la posibilidad de que, en caso de inacción del empresario en la adopción de las medidas contempladas, los representantes de los trabajadores acuerden, por mayoría, la paralización de la actividad de los trabajadores afectados, debiéndolo comunicar de inmediato a la empresa y a la autoridad laboral, que, en el plazo de veinticuatro horas, debe anular o ratificar la paralización acordada. Nótese que esta previsión neutraliza la contenida en el art. 19 ET, más rigurosa en cuanto a los requisitos formales de adopción del acuerdo por los representantes.

En cuanto a las obligaciones que hemos denominado *documentales* (art. 9), obligan al empresario a disponer de una evaluación de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, que ha de incluir los relativos a los grupos de trabajadores con riesgos especiales; determinar las medidas de protección a adoptar y, si fuera necesario, el material de protección a utilizar; elaborar una lista de los accidentes de trabajo que hayan causado al trabajador una incapacidad laboral superior a tres días de trabajo; redactar informes, destinados a las autoridades competentes, conforme a las legislaciones y usos nacionales sobre los accidentes laborales de que son víctimas sus trabajadores –referencia explícita a nuestros denominados partes de accidente-. Estas obligaciones se modulan en función de las actividades y el tamaño de las empresas, aunque conviene recordar que el TJCE condenó a quien no garantiza que la obligación de disponer de una evaluación de riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo [art. 9.1.a)] fuera de aplicación en cualesquiera circunstancias a los empresarios con diez o menos trabajadores (STJCE 7 feb. 2002, Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra. República Federal de Alemania, C. 5/2000).

Un desarrollo más exhaustivo de este derecho, en nuestro ordenamiento, se contiene, con carácter general, en el art. 23 LPRL y, para el caso concreto de coordinación de actividades empresariales, que se analiza a continuación, en la DA 3ª del RD 171/2004, de 30 en.; su incumplimiento puede determinar una infracción grave (art. 12.4 LISOS).

2.2.5. *Coordinación de actividades empresariales*

Conforme a la previsión contenida en el art. 6.4 DM, si en un mismo lugar de trabajo están presentes trabajadores de varias empresas, los empresarios respectivos han de cooperar en la aplicación de las disposiciones relativas a la seguridad, higiene y salud, así como, atendiendo al tipo de actividades, coordinarse con vistas a la protección y prevención de riesgos profesionales, informarse mutuamente de dichos riesgos e informar a sus trabajadores respectivos y/o a sus representantes. Se trata, en definitiva, de establecer obligaciones de cooperación y coordinación en supuestos de concurrencia empresarial, que remiten básicamente, aunque no solo, al supuesto típico y generalizado de la subcontratación de obras y servicios. Su razón de ser puede buscarse en la necesidad de atribuir obligaciones de carácter preventivo a sujetos que, aun no siendo en sentido estricto empleadores del trabajador protegido, son también responsables de su integridad y salud en el trabajo, ya sea porque entran en relación directa con su verdadero empleador, ya porque disponen de poderes directivos sobre su actividad, ya, en fin, porque el trabajador presta servicios en sus instalaciones o comparte un mismo lugar de trabajo. En tales casos, lo cierto es que el trabajador queda afectado por las condiciones de un medio de trabajo que no controla su propio empleador, sino un tercero, del que la normativa reclama también actividad de prevención, de diversa intensidad, desde el mero deber de informar o dar instrucciones hasta el de vigilar el cumplimiento de las obligaciones preventivas de otras empresas, pasando por diferentes grados de cooperación y responsabilidad en la protección de la seguridad y salud en el trabajo.

Este tipo de supuestos es ampliamente desarrollado, en nuestro derecho interno, con carácter general, por el art. 24 LPRL, desarrollado, a su vez, por el RD 171/2004, de 30 en.; más específicamente, puede verse el RD 413/1997, de 21 mar., sobre protección operacional de los trabajadores externos con riesgo de exposición a radiaciones ionizantes por intervención en zona controlada.

2.2.6. Servicios de protección y prevención

Sin perjuicio de las obligaciones atribuidas al empresario, este debe designar a uno o varios trabajadores para ocuparse de las actividades de protección y prevención de los riesgos profesionales de la empresa o del centro de trabajo. Dichos trabajadores, que no pueden sufrir perjuicio alguno como consecuencia del desarrollo de tales actividades, han de disponer de un tiempo apropiado para el cumplimiento de sus obligaciones (art. 7.1 y 2). Ello no exige de tales trabajadores una actividad exclusivamente prevencionista, sino que admite diversas fórmulas de compatibilización de actividad laboral y actividad de prevención de riesgos laborales solo limitadas por el principio de eficacia de la acción preventiva y, desde luego, por el principio de competencia o cualificación de tales trabajadores designados.

Pero, consciente el legislador europeo de que aquella designación puede ser insuficiente para organizar las actividades preventivas, se prevé que el empresario recurra a personas o servicios ajenos a la empresa o centro de trabajo, debiendo informarles sobre los factores, conocidos o probables, de riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores y permitirles el acceso a las informaciones a que se refiere el art. 10 DM (art. 7.3 y 4). Ello significa, según doctrina del TJCE, que la obligación principal del empresario es designar uno o varios trabajadores para desarrollar las actividades preventivas, siendo subsidiario el recurso a personas o servicios ajenos, que se condiciona a la insuficiencia de la designación anterior (S. 22 may. 2003, Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Luxemburgo, C-441/2001). Interpretación adecuada que, no siempre asumida literalmente por los ordenamientos internos -como en España, no tanto por mor de la LPRL sino del RSP que desarrolla esta materia- pretende otorgar preferencia al modelo organizativo de la prevención en la empresa que se estima más garantista de la protección de la seguridad y salud en el trabajo, aquel que se asegura con medios internos, complementados, cuando fuera necesario y con el alcance oportuno, con medios ajenos. Y es que la internalización de la prevención es comúnmente percibida como la que mejor protege el bien jurídico de que aquí se trata.

En todo caso, los trabajadores designados han de tener la capacidad y disponer de los medios necesarios para desarrollar su función. También las personas o servicios externos deben tener las aptitudes y disponer de los medios personales y profesionales necesarios, de ser este otro el modelo. Además, tanto unos como otros han de ser suficientes en número para hacerse cargo de las actividades de prevención, teniendo en cuenta el tamaño de la empresa o centro de trabajo, de los riesgos a que están expuestos los trabajadores y de su distribución en el conjunto de la empresa o centro de trabajo (art. 7.5). La competencia para definir tanto las capacidades y aptitudes necesarias, cuanto la suficiencia del número de estos recursos preventivos, es materia que se deja a criterio de los Estados miembros (art. 7.8), quienes también han de definir el tipo de empresas en las que el empresario, si reúne las capacidades necesarias, puede asumir personalmente las funciones preventivas, aunque se han de tomar en consideración el carácter de las actividades y el tamaño de la empresa (art. 7.7). En definitiva, la prevención de los riesgos para la seguridad y la salud, cuando no se da asunción empresarial, debe garantizarse por uno o varios trabajadores, mediante un solo servicio o mediante servicios diferentes, ya sean internos o externos a la empresa o centro de trabajo, debiendo colaborar cuando sea necesario (art. 7.6). No solo se admiten, pues, múltiples fórmulas organizativas de estos servicios, sino que tampoco se recoge de forma cerrada sus funciones, lo que vuelve a otorgar una considerable discrecionalidad a los ordenamientos internos en el desarrollo de la articulación de los servicios de prevención, sin prejuzgar,

quiera, el carácter vinculante o no para el empresario de las decisiones o acuerdos adoptados en su seno.

Si se repara, se trata de una regulación que utiliza, de forma intencionada e inevitable, conceptos jurídicos indeterminados, aunque determinables, que facilitan la adecuación, conforme a las opciones del derecho interno, a las circunstancias de las empresas y riesgos de que se trate, con una vocación claramente finalista y pragmática, que deja amplio margen de actuación a la legislación nacional. Nótese que la norma europea sigue aquí el esquema típico de las directivas, fijando un resultado para cuya consecución los Estados disponen de amplia libertad, pudiendo ser heterogénea la determinación interna de los medios. Ello permite adecuar el mandato comunitario a las eventuales especificidades de los tejidos productivos y marcos laborales de los países europeos, garantizando la flexibilidad necesaria para no terminar provocando el incumplimiento de la obligación y evitando dar al traste con el verdadero deber de organizar la prevención en la empresa que una rígida imposición de un modelo más riguroso, pero excesivamente cerrado, pudiera provocar. No obstante, el peligro de tal sistema, más que conocido entre nosotros, es que deja mayores vías de escape a la más completa y eficaz actividad preventiva, abriendo espacios a la no menos grave situación de cumplimiento meramente nominal de la acción de prevención.

Precisamente para conjurar ese peligro, ya disponemos de algún criterio por parte del TJCE, que ha considerado que se incumplen las obligaciones derivadas de la DM en esta materia cuando la legislación estatal permite al empresario decidir si recurre o no a servicios externos de protección o prevención cuando los medios internos de la empresa sean insuficientes, y cuando no define la capacidad y aptitudes exigibles a las personas responsables de las actividades de protección y prevención de los riesgos profesionales para la salud y seguridad de los trabajadores (STJCE 15 nov. 2001, Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra República de Italia, C-49/2000).

Estas diversas fórmulas de organización de la acción preventiva en el seno de las empresas o centros de trabajo se recogerían fielmente en el Capítulo IV LPRL, bajo la genérica, y por ello imprecisa, denominación de servicios de prevención y encuentra su desarrollo más amplio en el citado RSP. La constatada tendencia a externalizar la actividad preventiva por parte de las empresas obligaría a garantizar la presencia de los recursos preventivos en determinados supuestos contemplados en el art. 32 *bis* LPRL, introducido por Ley 54/2003, de 12 dic. (BOE, 13).

2.2.7. Derechos de información, consulta y participación

Sobre *información*, la DM obliga al empresario a adoptar las medidas adecuadas para que los trabajadores o sus representantes en la empresa o centro de trabajo reciban cuantas informaciones sean necesarias en relación, primero, a los riesgos para la seguridad y la salud, así como las medidas y actividades de protección o de prevención que afecten tanto a la empresa o al centro en general, como a cada tipo de puesto de trabajo o función; y, luego, a las medidas adoptadas en caso de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores. La adecuación de estas medidas informativas se deja a las legislaciones y usos nacionales, que han de considerar, entre otras cuestiones, el tamaño de la empresa o centro de trabajo (art. 10.1).

Igual información adecuada, y en los mismos términos, ha de ofrecer el empresario a aquellos otros empresarios cuyos trabajadores intervengan en su propia empresa o centro de trabajo, al objeto de que la hagan llegar a sus propios trabajadores (art. 10.2), exigencia que se justifica en el hecho de que, el titular de las instalaciones, ha de ser conocedor de esos factores que afectan a su empresa o centro de trabajo y que se ignoran por los demás empresarios y sus trabajadores. Se trata de un contenido que conecta con lo que antes se denominó coordinación de actividades empresariales, que determina una mera colaboración en términos de

proporcionar información relevante a efectos preventivos por aquel que dispone de la misma y que puede ser ignorada por quienes comparten ese mismo medio laboral.

Finalmente, el empresario debe adoptar las medidas apropiadas, ahora, para que los trabajadores que desempeñen una función específica en la protección de la seguridad y salud de los trabajadores o los representantes de los trabajadores con funciones específicas en la materia, tengan acceso, para el cumplimiento de sus funciones y conforme a las legislaciones y usos nacionales, a la documentación prevista en el art. 9.1 DM y a la información procedente tanto de las actividades de protección y de prevención, cuanto de los servicios de inspección y organismos competentes en materia de seguridad y salud. Aquí se trata de una información cualificada por la función específica de carácter preventivo que realizan tales sujetos, ya sea de carácter técnico, como responsables de la actividad preventiva –trabajadores designados o miembros de equipos de emergencia, por ejemplo-, ya de carácter representativo -delegados de prevención-.

La traslación de este derecho a nuestro ordenamiento interno se recoge, con carácter general, en el art. 18.1 LPRL, reiterándose en no pocas normas reglamentarias, como, por ejemplificar, el art. 5.1 RD 485/1997, de 14 ab., sobre señalización de seguridad y salud en el trabajo; el art. 11 RD 486/1997, de 14 ab., sobre lugares de trabajo; el art. 8 RD 773/1997, de 30 may., sobre equipos de trabajo; o el art. 5 RD 1215/1997, de 18 jul., sobre manipulación manual de cargas que entrañen riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores. Igualmente se reitera en las normas reguladoras de actividades específicas, como es el caso de la construcción (art. 15 RD 1627/1997, de 24 oct.), o en supuestos de coordinación de actividades empresariales (art. 12.3 RD 171/2004, de 30 en.). Alguna otra manifestación concreta de este derecho, en circunstancias excepcionales, se recoge en el art. 21.1.a) LPRL.

Por su parte, el art. 11 DM reconoce los derechos de *consulta y participación* –equilibrada, califica la norma de forma imprecisa para dejar espacio a los ordenamientos internos- de los trabajadores sobre todas las cuestiones que afecten a la seguridad y salud en el trabajo. Con ello, la regulación europea propicia una ineludible dimensión colectiva de la seguridad y salud en el trabajo y una visión abiertamente participativa en esta materia, lo que se traduce en una suerte de relación cooperativa entre empresario y trabajadores en la defensa de un interés de especial valor jurídico o, si se prefiere, una explicitación del compromiso de ambas partes contractuales en la mayor eficacia del bien objeto de protección. Titulares de ambos derechos son los trabajadores y sus representantes, pero mientras que el primero puede ejercitarse por unos u otros, aunque normalmente se canaliza a través de los segundos, el segundo parece de ejercicio preferente a través de instancias representativas. Una concreción expresa de estos derechos es la posibilidad de formular propuestas, que parece llamar a un derecho de participación individual de los trabajadores articulado, se supone, por intermediación de los órganos de representación. Y es que hay una suerte de prelación de la participación colectiva en este ámbito, que hace de la de carácter individualizado un elemento meramente supletorio o subsidiario de la primera. Los cauces a través de los que discurre el ejercicio de ambos derechos se encomienda a las legislaciones y usos nacionales (art. 11.1), lo que de nuevo sirve a la finalidad de asegurar la mejor acomodación a las especificidades nacionales en materia de participación de los trabajadores en las empresas y de representación de los trabajadores en ellas a través de diversas instancias orgánicas.

El derecho de consulta, que ha de ser previo y con plazo suficiente para emitir una opinión sobre lo consultado, tiene como contenido cualquier acción que pueda tener efectos sustanciales sobre la seguridad y la salud; la designación de los trabajadores que asumen funciones preventivas o se encargan de la atención de los primeros auxilios, riesgo de incendio o evacuación de trabajadores (arts. 7.1 y 8.2); las informaciones previstas en los arts. 9.1 y 10; el recurso a medios externos para atender la actividad preventiva; y la concepción y organización de la formación a los trabajadores. Ello deja clara constancia de que el legislador europeo considera conveniente hacer de este ámbito de decisión empresarial un foro de

participación que refuerce la vertiente de colaboración de empresarios y trabajadores al servicio de potenciar la seguridad y salud en el trabajo, sin perjuicio de que el resultado de la consulta, preceptiva pero no vinculante, no exima al empresario de su más completo cumplimiento de los deberes preventivos y de la oportuna responsabilidad por su inobservancia.

Mientras que el derecho de consulta no es objeto de aparente mayor atención en la DM, el derecho de participación de los trabajadores, directamente o a través de instancias representativas, sí merece, en cambio, un desarrollo mucho más pormenorizado, en el que, por cierto, vuelve a aparecer la fórmula de la consulta como una de las posibles modalidades de participación. En efecto, tras reconocerse que los trabajadores o sus representantes tienen derecho a una participación, de forma equilibrada, como se anticipó, y conforme a las legislaciones y usos nacionales, se dota a aquel derecho de un contenido mínimo. Contenido que se concreta en participar, o ser consultados previamente, en cualquier acción que pueda tener efectos sustanciales sobre la seguridad y salud, en la designación de trabajadores con funciones preventivas o para medidas de emergencia o riesgo grave e inminente, en la evaluación de riesgos y en las informaciones que deban ser conocidas por los trabajadores, en la decisión de concertar servicios de prevención ajenos, así como la concepción y organización de la formación específica en materia preventiva (art. 11.2). Esta participación, cuyo alcance concreto no se identifica, salvo por la referencia al derecho de consulta, admite en la práctica múltiples variantes, abiertas, pues, a los sistemas internos conforme a sus propias reglas de participación colectiva en las empresas. Sí queda suficientemente determinado, por el contrario, el alcance de los asuntos que deben quedar sometidos a la participación de los órganos de representación de los trabajadores, o a estos directamente en ausencia de aquellos. Cabe concluir que se prevé la intervención de estos sujetos en la práctica totalidad de las decisiones susceptibles de incidir sobre la seguridad y salud en el trabajo, dado que a las menciones más concretas ya enunciadas precede una suerte de cláusula general que impide eludir la participación en cualquier asunto “con efectos sustanciales” sobre aquellos bienes jurídicos; así, será difícil reclamar por el empleador algún espacio dentro de sus actuaciones de prevención no sometido a participación o de absoluta unilateralidad empresarial. Máxime cuando, a estos mismos fines, los representantes de los trabajadores especializados en este ámbito tienen reconocida también la facultad de solicitar del empresario que tome las medidas adecuadas y a presentarle propuestas dirigidas a paliar cualquier riesgo para los trabajadores y/o eliminar las fuentes de riesgo, lo que vuelve a abrir el ámbito de las cuestiones participadas. Además, y como garantía frente al poder disciplinario del empresario, que puede verse tentado de adoptar represalias por el ejercicio de estos derechos o de actuar de modo discriminatorio por razón de la función realizada, se prevé expresamente que ni representantes ni trabajadores puedan sufrir perjuicios a causa del desarrollo de sus respectivas actividades (art. 11.3 y 4).

En relación con los representantes con funciones específicas en la materia, también con la pretensión de asegurar la efectiva actualización de los derechos de participación y que se cumplen las finalidades perseguidas a su través, se reconoce en la normativa europea el derecho a una “dispensa laboral” suficiente, sin pérdida de salario, para el ejercicio de sus funciones, además de reconocer que tienen que contar con los medios necesarios para ello que han de ser puestos a su disposición por el empresario (art. 11.5). Se trata de una suerte de crédito de horas que viene a facilitar que el ejercicio de la representación especializada en el ámbito de la prevención de riesgos laborales sea más plena y eficaz, porque asegura que podrá dedicarse a ella todo el tiempo que la función requiera, además de evitar que tal función sea asumida solo como una carga que somete al representante, sin compensación, al sobreesfuerzo derivado de la acumulación de esas actividades con las propias de su ejercicio

profesional. Con todo, no se señala cuánto tiempo ha de disponerse al efecto ni se identifican los posibles criterios para su atribución, remitidos, pues, a las legislaciones nacionales. Por lo demás, en este mismo apartado de garantías o facilidades instrumentales para el ejercicio de la función representativa especializada en materia preventiva, se prevé a su vez el derecho de los representantes a una formación adecuada (art. 12.3), lo que presupone la necesidad de garantizar que el representante disponga de conocimientos cualificados y a la altura de la exigencia de su función representativa, lo que actúa como garantía adicional de la eficacia de la acción preventiva en la empresa.

Finalmente, en materia de consulta y participación, se concluye afirmando que tanto trabajadores como representantes están legitimados para recurrir, conforme a las legislaciones y usos nacionales, a la autoridad competente en materia de seguridad y salud en el trabajo, si consideran que las medidas adoptadas y los medios utilizados por el empresario no son suficientes para su garantía, añadiéndose que aquellos también deben poder presentar sus observaciones durante las visitas y verificaciones efectuadas por la autoridad competente (art. 11.6). Cláusula de cierre que viene a reconocer un componente ineludible de las competencias propias de la función de representación, cual es, de una parte, la interposición de acciones administrativas y judiciales dirigidas a la defensa en ambas sedes, conforme a las reglas de los Estados miembros, del derecho a la seguridad y salud en el trabajo; se trata de dar eficacia, por quien puede imponer la obligación al empresario con autoridad pública, al cumplimiento cabal del deber de protección cuando en la empresa se estima que hay infracciones. De otra, se atribuye a los representantes de los trabajadores la posibilidad de asistir activamente a las visitas y actuaciones que se realicen para verificar el cumplimiento de las obligaciones preventivas en las empresas, lo que está pensado para tener acceso a actos de inspección o similares.

En definitiva, de cuanto antecede se deriva que la DM no se inclina por ninguna forma concreta de representación de los trabajadores, porque las fórmulas de participación y consulta que se establecen como elementos de la señalada dimensión colectiva de la prevención de riesgos laborales otorga la titularidad del derecho tanto a los trabajadores, como a sus representantes genéricos o comunes, o a aquellos que tengan una función específica en materia de seguridad y salud laboral, lo que admite plurales variables que no prejuzgan la opción estatal. Con todo, se observa cierta preferencia de la DM por un modelo de representación especializada, más garantista y adecuada a la singularidad de esta función y a la exigencia de las actuaciones que incorpora; de ahí su reiterada invocación a los representantes que tengan una función específica en materia de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.

Nuestro derecho interno –Capítulo V LPRL– se muestra respetuoso con el diseño general que hace la DM en materia de participación de los trabajadores en esta materia. En efecto, además de reconocer el derecho individual de los trabajadores a la participación, hace pivotar esta sobre la representación unitaria –delegados de personal y miembros de comités de empresa–, de la que surge, con carácter general, la representación específica en materia de prevención de riesgos laborales, integrada por los delegados de prevención, en número variable en función del tamaño de la empresa. Delegados que son el punto de referencia básico para la constitución, en empresas de cincuenta o más trabajadores, del comité de seguridad y salud, órgano paritario integrado por igual número de delegados de prevención y representantes de la empresa o centro de trabajo que, sin ser en realidad un órgano representativo, sí es cauce de participación, planificación y consulta en este ámbito. El único punto de desencuentro entre las previsiones de la DM y la regulación de la LPRL hace referencia a la señalada “*dispensa laboral*” suficiente, sin pérdida de salario, para el ejercicio de sus funciones. Lo que parece reclamar la concesión de un “crédito de horas” específico para estos representantes, no es, en cambio, reconocido en la LPRL, sin perjuicio de que el mismo disponga del tiempo adicional que reconoce de manera general el art. 68 ET. Así, el delegado de prevención, representante específico en materia preventiva, no dispone de un crédito en su cualidad de tal, debiendo usar para el ejercicio de la representación especializada el crédito de horas que tiene concedido en su condición de representante unitario de los trabajadores, porque la LPRL no duplica ni incrementa el crédito horario del delegado de prevención por su doble condición de representante común y

especializado. Si atendiendo a criterios de economía empresarial la opción puede estar justificada, es, en cambio, susceptible de resultar desajustada al art. 11.5 DM y, sobre todo, de redundar en perjuicio de la dedicación del representante especializado a cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo. El art. 37.1 LPRL, bajo la sutil fórmula de asimilar funciones de prevención a funciones de representación, permite la imputación del tiempo utilizado para la realización de las primeras al crédito de horas previsto para la realización de las segundas, privando de horas específicas al órgano especializado en prevención, en una opción legislativa de compromiso criticable y aun contradictoria: de una parte, se destaca la importancia de la participación en tema tan relevante como la prevención de riesgos laborales, atribuyendo un importante núcleo de actividad al delegado de prevención y, de otra, se niega un crédito específico a quien ha de atenderla. En definitiva, prevalece un criterio economicista frente a otro de estímulo efectivo de la función especializada. De ahí la importancia de establecer, dentro del órgano representativo, fórmulas de reparto interno y acumulación de crédito de horas en los delegados de prevención o asegurar que los mismos se dediquen exclusivamente a funciones de prevención de riesgos laborales, siendo vía idónea para ello la negociación colectiva, tanto para incrementar el crédito de horas del delegado de prevención, como para crear órganos específicos independientes de la representación unitaria que dispondrán de su crédito íntegro y *ex novo* para el ejercicio de funciones representativas en materia preventiva; opciones ambas ya practicadas. Con todo, no cale olvidar que la LPRL estima como tiempo de trabajo, sin imputarlo al crédito de horas, además del dedicado a formación, el invertido en las reuniones del comité de seguridad y salud y cualesquiera otras convocadas por el empresario en materia de prevención, el empleado en acompañar a los técnicos prevencionistas o a la ITSS, así como el dedicado a ser informados de los daños sufridos por los trabajadores y a conocer *in situ* las circunstancias en que se ha producido un determinado siniestro laboral. De facto, ello representa una cierta ampliación del crédito de horas, aun con la desventaja para el delegado de prevención de estar predeterminado en su destino y sin posible variación a voluntad del representante.

2.2.8. Formación de los trabajadores

El entramado de obligaciones preventivas atribuidas al empresario, se cierra imponiéndole el deber de garantizar que cada trabajador reciba una formación suficiente y adecuada en materia de seguridad y salud, especialmente a través de informaciones e instrucciones en el momento de su contratación o cuando se produzca un cambio de función, se introduzca o cambie un equipo de trabajo o se introduzca una nueva tecnología; formación que, en este último caso, se reclama esté específicamente centrada en su puesto de trabajo o función (art. 12.1). Con ello, más que el contenido y alcance de la formación obligada, que remite inevitablemente a los conceptos jurídicos indeterminados de suficiencia y adecuación, se establece el momento de su exigencia; momento que lo es, primero, el de la contratación, porque procura la adquisición de conocimientos y aptitudes que permiten al trabajador enfrentarse al riesgo laboral y protegerse de él y, segundo, durante el desenvolvimiento de la actividad laboral, cuando se producen cambios en la prestación, y por diversas circunstancias, capaces de modificar el riesgo o los elementos preventivos aplicables al mismo. De ahí que se configuren como requisitos imprescindibles de esa formación que se adapte a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos, repitiéndose periódicamente si fuera necesario (art. 11.2), lo que da idea del carácter inevitablemente dinámico de esta obligación si quiere cubrir la finalidad de protección prevista.

Asimismo, como sucede en caso de coordinación de actividades, el deber de formación no se agota en los trabajadores contratados por la empresa obligada, sino que se extiende a los de otras empresas que intervengan en la suya, al efecto de que reciban las instrucciones pertinentes relativas a los riesgos para la seguridad y la salud durante su actividad en su empresa o centro de trabajo (art. 11.2). Obligación, pues, *in vigilando* que, más que obligar al empleador a formar directamente trabajadores que no tienen con él vínculo contractual, le hace depositario del deber de garantizar que las empresas cuyos trabajadores prestan actividad en las instalaciones de las que es titular han cumplido sus correspondientes obligaciones al respecto. Con ello, se hace recaer una obligación preventiva sobre un empleador, aun no siéndolo directamente del sujeto protegido, que dispone de los medios y capacidades para advertir las insuficiencias formativas del trabajador capaces de incrementar su riesgo en el trabajo.

Junto a ese deber empresarial de formación de los trabajadores individualmente considerados, emerge otro de carácter cualificado y con una dimensión colectiva, por involucrar a los representantes de los trabajadores especializados en materia preventiva (art. 12.3), que viene a actuar como refuerzo y elemento de eficacia de su función representativa. Recuérdese que muchos de los derechos individuales de protección de la seguridad y salud de los trabajadores se ejercen por intermediación de las instancias representativas, y a menudo estas son el vehículo garante de la más eficaz autodefensa del trabajador frente al riesgo laboral, por lo que no extraña que la mejor y más completa formación de los representantes sirva a la genérica protección de la seguridad y salud en la empresa. Aun cuando, lógicamente, la cualificación o especialidad de esa formación preventiva de los representantes no se defina salvo por referencia, una vez más, al principio de adecuación, dejando amplio margen a los Estados miembros y en función de las circunstancias concurrentes en las unidades de que se trate.

En ningún caso, la formación, ya sea de los trabajadores o de los representantes, puede correr a cargo de estos, asegurando, pues, la gratuidad y la atribución de la carga correspondiente a la empresa. Ello conecta con la previsión relativa a que la formación de los trabajadores deba impartirse durante el tiempo de trabajo, para asegurar que se considere trabajo efectivo y, en consecuencia, se remunere como tal, lo que evita trasladar a los trabajadores tanto la carga económica resultado de la formación, cuanto la relativa al sobreesfuerzo por sumar a sus tareas laborales la dedicada a formarse en materia preventiva. En cambio, para el caso de los representantes específicos en la materia, la disposición comunitaria permite una doble opción respecto al momento de impartición de la formación, admitiendo, a elección de los Estados miembros, tanto que la formación se actualice durante el tiempo de trabajo o fuera de él, si ello resulta conforme a los usos nacionales, añadiéndose que pueda llevarse a cabo tanto dentro como fuera de la empresa o centro de trabajo (art. 12.4). Distinto régimen que se justifica, de una parte, en que la formación especializada de los representantes puede requerir una dedicación temporal superior que puede ser menos fácilmente coincidente con la jornada de trabajo, lo que supondría tener derecho a descanso equivalente y, de otra, porque cabe, en interpretación literal de los preceptos en juego, imputar la formación de estos representantes al crédito de horas y, por tanto, al momento temporal que estos decidan; a lo que hay que añadir, por la misma razón de la especial cualificación y exigencia de esta formación, esa misma diferencia en el lugar de impartición que aquí se expresa que puede ser dentro o fuera de la empresa, aun cuando no parece objetable que esa misma posibilidad quepa para el caso de los trabajadores, de no poder cumplimentar la empresa su obligación dentro de sus locales.

Esta obligación de formación se traspone a nuestro derecho interno por el art. 19 LPRL, en términos tan poco precisos, en cuanto a su contenido concreto, como la DM. Falta de precisión que se explica por su dependencia de las características de la empresa y prestación desempeñada por el trabajador. En todo caso, lo que admite el derecho español es que la formación pueda desenvolverse fuera de la jornada de trabajo, compensando ese tiempo con descansos equivalentes, en una posibilidad que la literalidad de la norma europea llevaría a descartar.

2.2.9. Obligaciones de los trabajadores

Aun cuando en materia preventiva los trabajadores son esencialmente sujetos titulares de derechos, también tienen atribuidas obligaciones, aun con diverso alcance y contenido que las asignadas al empresario y, desde luego, con responsabilidad limitada al plano contractual cuando de su incumplimiento pueda derivarse una sanción por aplicación del poder disciplinario empresarial. En concreto, cada trabajador ha de velar, según sus posibilidades, por su seguridad y salud, así como por las de las demás personas afectadas, a causa de sus actos u omisiones en el trabajo, de conformidad con su formación y las instrucciones de su empresario (art. 13.1 DM). Si se advierte, de esta declaración hay que deducir, primero, que

las obligaciones pueden ser tanto de hacer como de no hacer; segundo, que la obligación no es objetiva, sino que viene modulada por la propia formación del trabajador y por las instrucciones recibidas del empresario, lo que constituye un *prius* de su deber, en el sentido de que su derecho a la autoprotección y a la protección de terceros depende de la observancia de fases previas de información y formación.

Más concretamente, la directiva enumera de forma más concreta algunas manifestaciones de esa obligación, identificando, así, la obligación de utilizar correctamente las máquinas, aparatos, herramientas, sustancias peligrosas, equipos de transporte y otros medios, incluidos los equipos de protección individual; no poner fuera de funcionamiento, ni cambiar o desplazar arbitrariamente los dispositivos de seguridad de las máquinas, aparatos, herramientas, instalaciones y edificios, utilizándolos correctamente; indicar inmediatamente al empresario o a los trabajadores con funciones preventivas, toda situación laboral que, razonablemente, consideren que entraña un peligro grave e inminente para la seguridad y la salud, así como todo defecto observado en los sistemas de protección; contribuir, conforme a los usos nacionales y durante el tiempo que fuere necesario, junto con el empresario y los trabajadores con funciones preventivas, al cumplimiento de todas las tareas o exigencias impuestas por la autoridad competente con el fin de proteger la seguridad y salud de los trabajadores; y, en fin, contribuir, conforme a los usos nacionales y durante el tiempo que fuese necesario, junto con el empresario y los trabajadores con funciones preventiva, a que este pueda garantizar que el medio y las condiciones de trabajo sean seguros y no presenten riesgos para la seguridad y la salud dentro de su ámbito de actividad. En definitiva, y al margen de las concreciones, se trata de una manifestación puntual del genérico deber de diligencia, que obliga al trabajador a mantener una actitud previsor, de vigilancia y atención, dirigida a la consecución de un grado de protección eficaz, y que recae, además, sobre cada trabajador de manera individualizada; deber de diligencia y buena fe que son características de la relación laboral y que, aun sin explicitación, cabría deducir de la propia dinámica contractual.

Siguiendo la estructura diseñada por el art. 13 DM, el art. 29 LPRL procede a su trasposición a nuestro derecho interno, estableciendo una obligación genérica de los trabajadores que cabe calificar de autotutela, de la que emanan las restantes y más específicas obligaciones del precepto. En base a ella, el trabajador ha de velar por su propia seguridad y salud en el trabajo, así como por la de aquellas otras personas a las que pueda afectar su actividad profesional, como consecuencia de sus actos y omisiones en el trabajo. Deber cuya justificación trasciende la propia protección del trabajador obligado, alcanzando un deber de garantía de otros sujetos, que normalmente lo serán el resto de trabajadores que prestan servicios en la empresa, incluidos los de contratas y subcontratas, empresas de trabajo temporal y autónomos, pero también otros sujetos, como clientes, suministradores o terceros ajenos a la empresa que puedan verse afectados por la actividad profesional del primero y, como dice la norma, tanto por acción como por omisión.

2.2.10. Vigilancia de la salud

El art. 14 DM obliga a garantizar una adecuada vigilancia de la salud de los trabajadores en función de los riesgos relativos a su seguridad y salud en el trabajo. Deber preventivo particularmente sensible, toda vez que de su oportuno cumplimiento cabe derivar la verdadera eficacia del sistema preventivo. En efecto, la vigilancia de la salud, siendo una acción preventiva que determina actuaciones en el seno de la empresa, va más allá del solo objetivo de eliminar o reducir el riesgo, para servir a su identificación misma, lo que excede, en ocasiones de la propia esfera empresarial. De ahí que, conectado con los sistemas públicos de salud o sanidad, como la propia norma europea reconoce, el deber del empleador se desenvuelve en colaboración con los poderes públicos, que deben procesar y tratar esa información al efecto de aplicar las oportunas políticas públicas de carácter sanitario o preventivo para los trabajadores en general. Por ello, la obtención de tal objetivo se remite a las medidas que establezcan las legislaciones y usos nacionales, señalándose que cabe que se

integren en el sistema nacional de sanidad correspondiente, sin explicitarse apenas más elementos configuradores de esta obligación.

En suma, la seguridad y salud en el trabajo exige reconocer el estado de salud de los trabajadores, como elemento de verificación de la eficacia del sistema preventivo o, en su caso, de detección de su insuficiencia o inadecuación, pero el deber de vigilancia de la salud sirve igualmente a la finalidad de comprobar si concurre o no en el trabajador determinada sensibilidad o condición física, psíquica o sensorial o estado biológico que incrementen su exposición al riesgo, exigiendo del empresario algunas otras medidas específicas, como las contempladas en el art. 15 DM, siendo, en general, una concreción del principio de adaptación del trabajo a la persona [arts. 6.2.c) DM]. Además, la vigilancia de la salud es útil, en general, dentro y fuera de la empresa, para comprobar la influencia de las condiciones de trabajo sobre el estado de salud de quienes lo prestan y poner de manifiesto la eventual existencia de riesgos laborales que han de ser evitados o controlados. En consecuencia, su objetivo último no es sólo la detección de dolencias o patologías de las que el trabajador haya de ser curado y recuperado, sino la propia identificación genérica de riesgos derivados del trabajo y, ya en el ámbito empresarial, instrumento indispensable para la evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva.

Pese a la parca literalidad de la previsión europea, sí cabe deducir algunos otros rasgos de interés relativos a esta obligación. Primero, el principio de adecuación de la vigilancia de la salud al puesto o tareas del trabajador, lo que destaca el carácter funcional del deber, que debe adecuarse a los riesgos inherentes al puesto y al sujeto que lo desarrolla, en una nueva manifestación de la individualización objetiva y subjetiva del riesgo. Segundo, el carácter voluntario de las medidas que concretan la obligación empresarial, lo que hace del trabajador, además de sujeto pasivo del deber, agente de su derecho a la autoprotección en este ámbito, dado que como resultado de esta actuación pueden conocerse datos personales relativos a la intimidad del trabajador que el mismo puede querer guardar, lo que no impide, desde luego, que los ordenamientos internos establezcan excepciones capaces de imponer la vigilancia de la salud, pese a la negativa del trabajador, si con ello se trata de garantizar bienes superiores a su propia libertad. Tercero, que no se establece una secuenciación rígida del deber, aun cuando se evidencia en el diseño comunitario su carácter dinámico, que no se agota en un solo acto, y periódico, que se concreta en su repetición a intervalos regulares, lo que pone de manifiesto, otra vez, su dependencia de la propia planificación preventiva y de los resultados de su actualización.

El art. 22 LPRL transpone a nuestro ordenamiento, de forma mucho más extensa y pormenorizada, el lacónico art. 14 DM, configurando una de las obligaciones más básicas y, al tiempo, de contenido más complejo que se prevén en materia preventiva. Además de reiterar los elementos configuradores recién señalados, la normativa interna establece las excepciones al carácter voluntario de los reconocimientos médicos, garantiza un principio de comodidad o minimización de las molestias que para el trabajador pueda determinar su realización, garantiza el derecho a la confidencialidad de sus resultados y respeto a la intimidad y dignidad de la persona, prohíbe su uso discriminatorio y garantiza su realización solo por personal médico y autoridades sanitarias competentes, destaca su funcionalización al reconocimiento de la aptitud del trabajador para el desempeño del puesto y para mejorar las medidas de protección y prolonga su ejecución incluso más allá de finalizada la relación laboral. El precepto legal es objeto de profusa regulación vía negociación colectiva, que, con alguna frecuencia, se remite o recoge protocolos médicos emanados de autoridades sanitarias.

2.2.11. Protección de grupos expuestos a riesgos especialmente sensibles

A tenor de las previsiones del art. 15 DM, los grupos expuestos a riesgos especialmente sensibles deberán ser protegidos contra los peligros que les afecten de manera específica. No identifica la norma qué colectivos concretos se ven afectados por esta previsión y menos aún en qué consiste su protección especial, aunque cabe imaginar que se trata de hacer operativo de nuevo el principio de adecuación del trabajo a la persona que lo desarrolla, poniendo en valor

la especificidad preventiva de quienes, con condiciones subjetivas o personales concretas, pueden ver incrementado o modificado el riesgo laboral respecto de trabajadores con cualidades diversas. Se trata, pues, de permitir atender en la acción preventiva a aspectos biológicos o condiciones subjetivas particulares que, puestas de relieve con ocasión de una evaluación de riesgos, pueden determinar la necesidad de reforzar determinadas obligaciones preventivas, formativas, informativas, de vigilancia de la salud u otras. Si se observa, la parca redacción de la norma europea permite amplia discrecionalidad a los derechos internos no solo en el reconocimiento de los colectivos afectados por este tratamiento singular, sino en la propia identificación de las singularidades que, con carácter general, se establezcan y que cabe presuponer, en todo caso, como de protección reforzada. Así, en lo relativo a nuestro sistema, en este contexto se ha cumplido el mandato europeo para proteger, además de una categoría general que cubre a los trabajadores sensibles a determinados riesgos (art. 25 LPRL), otras situaciones o colectivos específicos

Al calor de esta previsión se regularía, en nuestro derecho interno, la protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos (art. 25 LPRL). Precepto que transpone, de forma más amplia y parcialmente distinta, las escuetas previsiones comunitarias. Si la norma europea se refiere a grupos de trabajadores y a formas de sensibilidad globales, la norma interna lo hace a sujetos concretos, individualmente considerados, en atención a sus condiciones personales, no al aspecto objetivo que la DM parece atender; es decir, que mientras que la DM habla de riesgos sensibles, la LPRL lo hace de trabajadores sensibles, acentuando el perfil subjetivo frente al objetivo de la primera. Ello no supone una transposición incorrecta, pues las condiciones subjetivas conectan necesariamente con los peligros propios del puesto que se desarrolla, de suerte que riesgo y trabajador son dos aspectos inescindibles. Pese a todo, el factor de pertenencia del trabajador a grupos de riesgo, diluyendo su individualidad, también se halla presente en la redacción legal –situación de discapacidad física, psíquica o sensorial-. A continuación, la normativa española contempla algunas especialidades para el caso de la maternidad, que incluye el embarazo y la lactancia natural (art. 26 LPRL), los trabajadores menores (art. 27 LPRL) y los trabajadores sujetos a relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal (art. 28 LPRL). Es lo que se conoce, generalmente, como protección de colectivos específicos (véase, *infra*, 2.3.5).

2.3. Las Directivas específicas

El art. 16 DM mandata al Consejo, a propuesta de la Comisión, a la adopción de un conjunto de directivas específicas sobre las materias listadas en el Anexo DM. Lista no cerrada, dada la fórmula utilizada –entre otras-, que incluye los lugares de trabajo, los equipos de trabajo, los equipos de protección individual, los trabajos con equipos provistos de pantalla de visualización, la manipulación de cargas pesadas que entrañe riesgos lumbares, las obras temporales y móviles, y la pesca y agricultura. Las Directivas específicas que se han ido aprobando por las instancias comunitarias a lo largo de las dos últimas décadas suponen un importante esfuerzo legislativo de alcance europeo que, probablemente, debiera exigir una labor de simplificación, adaptación y reordenación de un conjunto normativo de gran envergadura que, por su dispersión, obstaculiza su más eficaz ejecución, como así viene reconociéndose por parte de diversas instancias comunitarias. Siguiendo los criterios establecidos por la propia DM, el conjunto de directivas específicas es susceptible de sistematizarse como sigue:

2.3.1. Directivas sobre el lugar de trabajo:

- Dir. 89/654/CCE del Consejo, de 30 nov. (DO, 30 dic.) (1ª específica), sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los lugares de trabajo.

Traspuesta a nuestro derecho interno mediante RD 486/1997, de 14 ab. (BOE, 23).

- Dir. 92/58/CEE, del Consejo, de 24 jun. (DO, 26 ag.) (9ª específica), sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y de salud en el trabajo.

Traspuesta por RD 485/1997, de 14 ab. (BOE, 23)

2.3.2. Directivas sobre equipos de trabajo y equipos de protección individual

- Dir. 89/656/CEE del Consejo, de 30 nov. (DO, 30 dic.) (3ª específica), sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud laboral para la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual.

Traspuesta por RD 773/1997, de 30 may. (BOE, 12 jun.).

- Dir. 90/270/CEE, del Consejo, de 29 may. (DO, 21 jun.) (5ª específica), sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización.

Su trasposición se efectuaría por RD 488/1997, de 14 ab. (BOE, 23).

- Dir. 2009/104/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 sep. (DO, 3 oct. (2ª específica), sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo, que deroga la anterior Dir. 89/655/CEE del Consejo, de 30 nov. (DO, 30 dic.)

La trasposición a nuestro derecho interno de la primera de las directivas citadas se efectuaría mediante RD 1215/1997, de 18 jul. (BOE, 7 ag.).

2.3.3. Directivas sobre riesgos específicos

- Dir. 90/269/CEE, del Consejo, de 29 may. (DO, 21 jun.) (4ª específica), sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañen riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores.

Traspuesta por el RD 487/1997, de 14 ab. (BOE, 23).

- Dir. 98/24/CE, del Consejo, de 7 ab. (DO, 5 may.) (14ª específica), sobre protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo, que deroga las Dirs. 80/1107/CEE, del Consejo, de 27 nov. (DO, 3 dic.), 82/605/CEE, del Consejo, de 28 jul. (DO, 23 ag.) y 88/364/CEE, del Consejo, de 9 jun. (DO, 9 jul.), modificada por las Dirs. 2000/39/CE, de la Comisión, de 8 jun. (DO, 16); 2006/15/CE, de la Comisión, de 7 feb. 06 (DO, 9), por la que se establece una segunda lista de valores límite de exposición profesional indicativos en aplicación de la Directiva 98/24/CE; y 2009/161/UE, del Parlamento y del Consejo, de 17 dic. (DO, 19), por la que se establece una tercera lista de dichos valores.

Su trasposición se lleva a cabo por el RD 374/2001, de 6 ab. (BOE, 1 may.).

- Dir. 2000/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 sep. (DO, 17 oct.) (7ª específica), sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo, que derogaría la anterior 90/679/CEE, de 26 nov. (DO, 31 dic.)

Esta última sería traspuesta a nuestro ordenamiento por RD 664/1997, de 12 may. (BOE, 24) y OM 25 mar. 98 (BOE, 30).

- Dir. 2002/44/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 jun. (DO, 6 jul.) (16ª específica), sobre disposiciones de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores contra los riesgos derivados de los agentes físicos (vibraciones), modificada por Reglamento (CE) 1137/2008, de 22 oct. (DO, 21 nov.).

Traspuesta por RD 1311/2005, de 4 nov. (BOE, 5).

- Dir. 2003/10/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 feb. (DO, 15) (17ª específica), sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la

exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (ruido), igualmente modificada por el Reglamento (CE) 1137/2008, recién citado.

Traspuesta por RD 286/2006, de 10 mar. (BOE, 11).

- Dir. 2004/37/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 ab. (DO, 30) (6ª específica), sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo, que deroga la Dir. 90/394/CEE, del Consejo, de 28 jun. (DO, 26 jul.).

Esta última sería traspuesta por RD 665/1997, de 12 may. (BOE, 24), modificado por RRDD 1124/2000, de 16 jun. (BOE, 17) y 349/2003, de 21 mar. (BOE, 5 ab.).

- Dir. 2004/40/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, 29 ab. (DO, 30) (18ª específica), sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos), modificada por Dir. 2008/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 ab. (DO, 26) y por el Reglamento (CE) 1137/2008, ya citado
- Dir. 2006/25/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, 5 ab. (DO, 27) (19ª específica), sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (radiaciones ópticas artificiales).

Traspuesta por RD 486/2010, de 23 ab. (BOE, 24, c.e., 6 may.).

- Dir. 2009/148/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 nov. (DO, 16 dic.), sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo.

Traspuesta por el RD 396/2006, de 31 mar. (BOE, 11 ab.).

- Aun sin el carácter de Directiva específica, conviene dejar constancia de la Dir. 96/29/Euratom, del Consejo, por la que se establecen normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes (DO, 29 jun.; rectificación 4 dic.)

2.3.4. Directivas sobre sectores y actividades específicas

- Dir. 92/57/CEE, del Consejo, de 24 jun. (DO, 26 ag.) (8ª específica), sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles.

Traspuesta por RD 1627/1997, de 24 oct. (BOE, 25).

- Dir. 92/91/CEE, del Consejo, de 3 nov. (DO, 28) (11ª específica), sobre disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las industrias extractivas por sondeos.

Traspuesta por el RD 150/1996, de 2 feb. (BOE, 8 mar.).

- Dir. 92/104/CEE, del Consejo, de 3 dic. (DO, 31) (12ª específica), sobre disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas.

Traspuesta por el RD 1389/1997, de 5 sep. (BOE, 7 oct.).

- Dir. 93/103/CE, del Consejo, de 23 nov. (DO, 13 dic.) (13ª específica), sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca.

Traspuesta por el RD 1216/1997, de 18 jul. (BOE, 7 ag.) y RD 258/1999, de 12 feb. (BOE, 24), sobre protección de la salud y asistencia médica de los trabajadores del mar.

- Dir. 99/92/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 dic. (DO, 28 en. y 17 jun. 2000) (15ª específica), sobre disposiciones mínimas para la mejora de la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas durante el trabajo.

Traspuesta por el RD 681/2003, de 12 jun. (BOE, 18).

2.3.5. Directivas sobre la protección de colectivos específicos

- Dir. 92/85/CEE, del Consejo, de 19 oct. (DO, 28 nov.) (10ª específica), sobre aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia. Considera a las trabajadoras que se encuentran en tales circunstancias como un grupo expuesto a riesgos especialmente sensibles, lo que exige la adopción de medidas relativas a su salud y seguridad. Vino a desarrollar la excepción prevista por la hoy derogada Dir. 76/207, en virtud de la cual la protección de la maternidad permite excepcionar el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, no considerándose discriminatorias las medidas favorables para la mujer que puedan adoptar los Estados miembros a efectos de su protección, por la diferente condición biológica de hombre y mujer. Su contenido es necesariamente ambiguo, por la necesidad de conciliar intereses dispares -protección de la salud sin que obstaculice la incorporación de la mujer al mercado de trabajo-. En consecuencia, la empresa debe evaluar los riesgos existentes y, en su caso, tomar las medidas adecuadas. Dado el hecho de que en las empresas y centros de trabajo existen ciertas actividades que pueden entrañar un riesgo específico para las trabajadoras que se encuentran en las situaciones mencionadas, tales actividades han de evaluarse y, si existe riesgo, se han de prever mecanismos de protección alternativos y graduales (art 4). Así, el art. 5 prevé, primero, la modificación de condiciones de trabajo –especialmente, el horario-; en este sentido, la trabajadora no puede ser obligada a permanecer o ser adscrita al trabajo nocturno si ello afectara a su salud o la del hijo, lo que debe acreditarse a través de certificación médica, y, de ser así, ha de ser adscrita a un horario diurno, siempre que sea posible y razonable para la empresa (art. 7); si no es posible o no se neutraliza el riesgo, ha de procederse al cambio de funciones; y, en fin, como solución final, cabe acogerse a la suspensión del contrato de trabajo, mientras dure la situación que la justifica, manteniendo los derechos derivados de su contrato, salvo la retribución (art. 11). Además, debe concederse un permiso ininterrumpido a las trabajadoras por maternidad, fijado en 14 semanas, garantizando una protección económica adecuada por parte de la Seguridad Social, nunca inferior a la reconocida en caso de incapacidad temporal por enfermedad (art. 8), así como permisos para exámenes prenatales, sin pérdida de salario (art. 9). Su art. 10 establece expresamente la prohibición de despedir a las mujeres embarazadas por razones inherentes a su estado, así como el mantenimiento de sus derechos vinculados al contrato de trabajo. Cuestión esta última sobre la que existe una frontera vidriosa para determinar cuando un despido resulta atentatorio del bien jurídico protegido por esta Directiva, o afecta a otros bienes jurídicos igualmente susceptibles de protección, aun de carácter más general. Frontera cuyas lindes se han difuminado, aun más, por el fuerte impacto de los avances técnicos en materia de reproducción asistida. Así, la STJCE 26 feb. 08, Caso Sabine Mayr contra Bäckerei und Konditorei Gerhard Flöckner, C. 506/06, analiza el despido de una mujer que, sometida a un proceso de fecundación *in vitro*, es despedida antes de que se produzca la implantación de óvulos; en opinión del TJCE, dicho despido no atenta contra la protección de la maternidad, derivada de las normas de seguridad y salud en el trabajo, sino que atenta contra el principio de igualdad de

trato, siendo, pues, discriminatorio, salvo prueba fehaciente de la justificación de la medida y la inexistencia de todo móvil discriminatorio. Naturalmente, los mínimos de protección de las trabajadoras embarazadas o en situación de parto reciente previstos son susceptibles de mejora por los ordenamientos de los Estados miembros. Quede noticia de que, hoy, existe una Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2008, de modificación de la Dir. 92/85, en la que, entre otras mejoras de la protección que incorporan criterios emanados de las SSTJCE, se propone la ampliación del permiso de maternidad de 14 a 18 semanas.

Esta directiva se traspuso por el art. 26 LPRL, luego modificado por la LCVF y la LOIMH, y desarrollada por el RD 295/2009, de 6 mar. (BOE, 21), por el que se regulan las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural; además, el RD 298/2009, de 6 mar. (BOE, 7), modifica el art. 4 RSP, en relación con la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia. Dicha normativa es fiel a las previsiones de la DM, cuando no mejora los niveles de protección, estableciendo, por ejemplo, un permiso ininterrumpido de 16 semanas, en lugar de las 14 previstas en la DM.

- Dir. 94/33/CE, del Consejo, de 22 jun. (DO, 20 ag.), sobre protección de los jóvenes en el trabajo. Aun sin el carácter de específica, la directiva se ocupa de otro colectivo objeto tradicionalmente de especial atención. Ciertamente, la tradicional política social comunitaria de prohibición del trabajo infantil [Carta Social Europea (1965); Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales (1989)] culmina con la Directiva que se comenta, cuyo objetivo es, manteniendo la prohibición del trabajo infantil -en su diseño, los menores de 15 años-, regular un mínimo exigible para el acceso al trabajo, así como sobre las condiciones en que dicho trabajo se presta por los jóvenes, entre 15 y 18 años. La prohibición del trabajo infantil no es absoluta, admitiéndose en condiciones concretas, como actividades culturales, artísticas, deportivas o publicitarias, siempre con autorización administrativa (art. 4). El trabajo de los jóvenes se somete al cumplimiento de obligaciones concretas por parte del empresario a efectos de proteger su seguridad y salud como, por ejemplificar, la necesidad de evaluar los riesgos que les impiden prestar determinados trabajos, la especial vigilancia de su salud y la información sobre posibles riesgos para su seguridad y salud. Junto a las anteriores obligaciones, se incluyen previsiones relativas al tiempo de trabajo, trabajo nocturno y períodos de descanso diario, incluidas las pausas, semanal y anual.

Las prescripciones de esta directiva serían traspuestas, específicamente, por el art. 27 LPRL, a las que han de sumarse las limitaciones establecidas, con carácter general, en los arts. 6, 34.3.3º o 37.1 ET, por ejemplificar.

- Dir. 91/383/CEE, del Consejo, de 25 jun. (DO, 29 jul.), por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal. Como es sabido, en la década de los 90, la política social comunitaria revelará un especial interés por la protección de la seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores temporales, siendo resultado de tal preocupación la Directiva que se comenta. El trabajo temporal sería objeto de diversas tentativas frustradas, iniciadas en los años 80, para aprobar una Directiva sobre esta materia, que sólo culminarían con la aprobación de la Directiva que nos ocupa. Su finalidad era contener el importante número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que, según las estadísticas comunitarias, afectaban a este tipo de trabajadores, de progresiva mayor presencia en el espacio comunitario y, desde luego, en España. A tal fin, garantiza a los trabajadores temporales el mismo nivel de protección, en cuanto a

derechos y garantías fijos en materia de seguridad y salud de los trabajadores. Y ello a través del reconocimiento de derechos de información (art. 3), formación (art. 4) y vigilancia de la salud adecuadas, desde el inicio de la relación laboral (art. 5). A ETTs y empresas usuarias, más concretamente, se imponen obligaciones en materia de información a los trabajadores “en misión”, quienes han de conocer las características del concreto puesto de trabajo, recibiendo la oportuna información. Además, los servicios o personas designados que llevan a cabo las actividades de prevención de riesgos han de ser informados de su presencia en la empresa o centro de trabajo para su adecuada protección.

Esta normativa comunitaria sería objeto de trasposición por el art. 28 LPRL y, así como por la LETT y el RD 216/1999, de 5 feb. (BOE, 24).

- Dir. 2008/104/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 19 nov. (DO, 5 dic.), sobre el trabajo a través de empresas de trabajo temporal, que vino a establecer, entre otras cuestiones, la necesidad de revisar las restricciones o prohibiciones al recurso a la cesión temporal de trabajadores por ETTs que se justifica, entre otras limitadas razones, en exigencias de salud y seguridad en el trabajo.

Previsión incorporada recientemente a nuestro ordenamiento jurídico por la L 35/2010.

2.4. Otras Directivas de interés en materia de seguridad y salud laboral

Junto a las directivas recién mencionadas, existen otras que presentan un indudable interés en materia de seguridad y salud laboral, como son las siguientes:

- Dir. 2003/88/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 nov. (DO, 18), sobre determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, que refunde y deroga la Dir. 93/104/CEE, del Consejo, de 23 nov. (DO, 13 dic.). Su interés radica en que establece las disposiciones mínimas de seguridad y salud en materia de ordenación del tiempo de trabajo (art. 1.1), protegiendo la seguridad y salud de los trabajadores en el medio de trabajo con un planteamiento coincidente con el de la DM, en la medida en que entiende que la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores es un objetivo no subordinado a consideraciones de carácter puramente económico. Su propósito es armonizar las legislaciones nacionales en materia de descanso diario, incluidas las pausas, semanal y anual, así como algunos aspectos relativos al trabajo nocturno y a turnos, estableciendo disposiciones mínimas sobre estas cuestiones, sin perjuicio de facultar a los interlocutores sociales para el establecimiento de excepciones a sus disposiciones, a través de acuerdos o convenios colectivos, facultad esta que conforma un elemento característico y esencial de la directiva que se comenta, y sobre la que se remite, más ampliamente, al Capítulo correspondiente de este Manual.

Esta normativa ha de tenerse por traspuesta por los arts. 34 y ss. ET y RD 1561/1995, de 21 sep. (BOE, 26).

- Dir. 96/71, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 dic. (DO, 21 en. 97), sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios. desplazados temporalmente por el empresario, en el desarrollo de su prestación laboral, desde un Estado miembro a otro Estado miembro. Establece la obligación de aplicar la ley del Estado de destino en una serie de materias, entre las que destaca la seguridad y salud en el trabajo y las medidas de protección de las trabajadoras embarazadas, los niños y los jóvenes [art. 3.e) y f)]. Regla general que no debe impedir la aplicación de condiciones de trabajo y empleo más favorables para los trabajadores.

3. EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE SOPORTE DE LAS ACCIONES COMUNITARIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL

En el marco comunitario se ha ido creando, a lo largo del tiempo, un conjunto de instituciones especializadas en materia de seguridad y salud en el trabajo que han generado un entramado institucional de soporte a las extensas acciones comunitarias desarrolladas en esta materia. Especial relevancia tienen las que se mencionan a continuación.

El *Comité Consultivo General para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en los lugares de trabajo* (1974), regulado por la Decisión 2003/C 218/01, del Consejo, de 22 jul. 2003 (*DO*, 13 sep.), que deroga las Decisiones 74/325/CEE (*DO*, 9 jul.) y 74/326/CEE, es un órgano tripartito que colabora con la Comisión en el fomento de la coordinación entre los Estados miembros en la protección de la seguridad y salud en el trabajo. Para ello, asiste a la Comisión en la preparación y aplicación de las actuaciones que lleva a cabo en este terreno.

La *Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo (EUROFOUND)* (1975), creada por Reglamento 1365/75/CEE, modificado por Reglamento 1649/2003, de 18 jun. 2003, (*DO* 29 sep.) y por el Reglamento 1111/2005, de 24 jun (*DO*, 14 jul.), es un organismo también tripartito cuya función es contribuir a la planificación y creación de mejores condiciones de vida y de trabajo en Europa. Su actividad se centra, más concretamente, en la evaluación y análisis de las condiciones de vida y trabajo, emitiendo dictámenes autorizados y asesorando a los responsables y principales actores de la política social. Contribuye a la mejora de la calidad de vida e informa de la evolución y las tendencias en este ámbito, en particular de los factores de cambio.

3.3. La Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (1994)

Creada por Reglamento (CE) 2062/94, de 18 jul. 94 (*DO*, 20 ag.), sucesivamente modificado por el Reglamento (CE) 1643/95, de 29 jun. 95 (*DO*, 7 jul.), por el posterior Reglamento (CE) 1654/2003, de 18 jun. 2003 (*DO*, 29 sep.) y, últimamente, por el Reglamento (CE) 1112/2005, de 24 jun. 2005 (*DO*, 15 jul.), y constituida en 1996, supondría un paso importante en la acción comunitaria en materia de seguridad y salud laboral. Su objeto es fomentar la mejora del medio de trabajo para proteger la seguridad y salud de los trabajadores. A tal fin, pone a disposición de los organismos comunitarios, los Estados miembros y los medios interesados la información de carácter técnico, científico y económico que pueda resultarles útil en la materia, recopilando información en cada uno de los Estados miembros. Sobre esta base, fomenta la cooperación y el intercambio de información entre ellos, a la vez que proporciona datos a los organismos comunitarios. Recopila y publica estadísticas sobre los temas esenciales de la salud y seguridad y sobre los sectores más peligrosos. Sus informes estadísticos abarcan ámbitos como los accidentes en el lugar de trabajo, las tendencias demográficas y las enfermedades profesionales. Por su parte, la Red Europea de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, organizada sobre un centro nacional de referencia en cada Estado miembro, que en nuestro caso es el INSHT, tiene una labor básicamente informativa, estando conectada a otras organizaciones internacionales o asociaciones para disponer de información sobre las políticas europeas en materia de seguridad y salud en el trabajo, legislación, acciones y prácticas preventivas, prioridades en investigación y cuantos otros aspectos puedan servir a los fines de la consecución de la mejora de la calidad del medio de trabajo que la AESST tiene encomendada. Mantiene estrechas relaciones con la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo y con Eurostat, la oficina comunitaria de estadística, a efectos de ofrecer el panorama más preciso en torno a la seguridad y la salud en el trabajo en la UE

A nivel interno, como se anticipó, el INSHT actúa como centro de referencia nacional, garantizando la coordinación y transmisión de la información que debe facilitar a escala nacional, en particular respecto a la

AESST, de suerte que el INSHT actúa como enlace a esos efectos, recibiendo y transmitiendo información en orden a la consecución de políticas europeas comunes. En este sentido, la AESST, cuya sede se encuentra en Bilbao, constituye un foro en el que el INSHT actúa, como en las demás instancias supranacionales, como punto de conexión entre las actuaciones internas y comunitarias, a efectos de concentrar toda la información relevante, valorarla y difundirla, principalmente a través de la Red ya citada.

4. A modo de conclusión

Cabe afirmar que hoy existen bases jurídicas sólidas para identificar una competencia de la UE y una normativa europea común o armonizada de seguridad y salud en el trabajo. En efecto, el art. 151 TFUE, tras proclamar que la UE y los Estados miembros tendrán como objetivo, entre otros, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, y declarar que se emprenderán acciones en las que se tenga en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la UE, considera que esta evolución debe resultar del funcionamiento del mercado interior, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos legislativos europeos y la aproximación de las legislaciones internas. Actuación en la que, de nuevo, se enfatiza el papel de los agentes sociales europeos en el contexto del diálogo social y dentro del marco que el propio Tratado diseña (arts. 152, 154 y 155 TFUE).

Así, se encomienda a la UE apoyar y completar la acción de los Estados miembros en una serie de materias, entre las que cita, en primer lugar, la mejora del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores (art. 153 TFUE). Para ello, el Parlamento Europeo y el Consejo han de actuar en dos ámbitos. Uno de carácter normativo, adoptando, mediante directivas, las disposiciones mínimas a aplicar, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros y evitando establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de las PYMES; acción normativa que auspicia una intensa participación de los agentes sociales a nivel europeo, ya en trámite consultivo, ya en ejercicio directo de la competencia legislativa. Otro de carácter no normativo, adoptando medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas de mejora de los conocimientos, desarrollo del intercambio de información y buenas prácticas, promoción de fórmulas innovadoras y evaluación de experiencias. También se llama a la Comisión a fomentar la colaboración entre los Estados miembros y a facilitar la coordinación de sus acciones en política social, en particular en lo relativo al derecho del trabajo y las condiciones de trabajo, la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y la higiene del trabajo (art. 156 TFUE). Para ello, la Comisión ha de actuar en estrecho contacto con los Estados miembros, mediante estudios, dictámenes y la organización de consultas, tanto para los problemas que se planteen a nivel nacional como para aquellos que interesen a las organizaciones internacionales, en particular mediante iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos, debiendo informarse al Parlamento Europeo y consultarse al Comité Económico y Social.

En definitiva, puede identificarse en la protección de la seguridad y salud en el trabajo y en la prevención de los riesgos laborales un ámbito declarado de convergencia europea y un espacio normativo concreto para el desarrollo de las competencias de la UE, si bien compartido con los Estados. En esta materia, pues, la UE establece en la armonización de las legislaciones nacionales un objetivo básico, que persigue el establecimiento de mínimos como vehículo de garantía de un derecho y un valor, la seguridad en el medio de trabajo, que Europa hace suyos, y que no confía a su mera consecución como resultado del funcionamiento del mercado interno y de los objetivos económicos propuestos ni subordina a

tales intereses. De ahí que la salud y la seguridad en el lugar de trabajo sean hoy uno de los aspectos más importantes, consolidados y avanzados de la política social europea, no limitada a la legislación, pero con peso específico en ella. Además, las instituciones europeas llevan a cabo numerosas actividades de fomento, dirigidos a la información, orientación y promoción de un entorno laboral seguro y saludable, en colaboración con la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (véase, *supra*, 3).

Pero lo anterior no obsta señalar que la legislación europea en materia de seguridad y salud se ha desbordado en buena medida, siendo su volumen ingente y requiriéndose su necesaria simplificación. Simplificación recomendada tanto para facilitar una más asequible identificación de sus contenidos y alcance, unos de eficacia general o intersectorial y otros de aplicación estrictamente sectorial, cuanto para asegurar otras finalidades, como su correcta interpretación y su más completa y uniforme aplicación en los Estados miembros, al objeto de que todos los trabajadores europeos gocen de idéntico nivel de protección; y su constante adaptación a la evolución del mundo laboral, a las formas de organización del trabajo y a los propios progresos técnicos, que hacen emerger o modificar los riesgos laborales.

Bibliografía

- AA.VV. (Dir. García Murcia), *La transposición del Derecho Social Comunitario al ordenamiento español*. Madrid (MTAS), 2005.
- DEL REY GUANTER, S., “Principios y tendencias del Derecho Social Comunitario”, en AA.VV. (Coord. Salvador Pérez), *II Jornadas sobre la Comunidad Europea. La cohesión económica y social*. Sevilla (Universidad).
- GÓMEZ MUÑOZ, J.M., “Claves normativas para el desarrollo de la seguridad y salud de los trabajadores en la Unión Europea”, en AA.VV (Coord. J. L. Monereo Pérez), *La Reforma del Mercado de Trabajo y de la Seguridad y Salud Laboral. XII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*. Granada (Universidad), 1996, pp. 627-640.
- GONZÁLEZ DE LENA ÁLVAREZ, E., “La materia laboral de seguridad e higiene en las Directivas Comunitarias. Balance y perspectivas a comienzos de 1989”, *RL*, 1989, t. I.
- GONZALEZ-POSADA MARTÍNEZ, E., “El significado de la normativa comunitaria en materia de seguridad, higiene y salud en el trabajo. La Directiva 89/391/CC”, *AL*, 1991, nº. 3, pp. 393-398.
- MARTÍNEZ MENDOZA, J.M., “El proceso de armonización de la seguridad e higiene en el trabajo en los Tratados de la Comunidad Económica Europea”, *RL*, , 1996, nº 2, pp. 1105-1131.
- PÉREZ ALENCART, A., *Derecho comunitario de la seguridad y salud en el trabajo*. Madrid (Tecnos), 1993.
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, *El Derecho Social Comunitario en el Tratado de la Unión Europea*. Madrid (Civitas), 1994.
- TUDELA CAMBRONERO, G. y VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., *Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo. Comentarios, jurisprudencia, concordancias, doctrina*. Madrid (Colex), 2002.
- VALDEOLIVAS GARCÍA, Y., “Las Directivas como instrumento de política social y su relación con el ordenamiento laboral español”, *RMTAS-DSIC*, 1999, nº. 17, pp. 53-110.

JURISPRUDENCIA RELEVANTE

- STJCE 26 sep. 1996: Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España, C-79/1995.
- STJCE 17 dic. 98, Caso Società italiana petroli SpA (IP) contra Borsana SRL, C. 2/97.
- STJCE 3 oct. 2000: Caso Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (SIMAP) contra Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana, C. 303/98.
- SSTJCE 14 jun. 2001 y 11 oct. 2001 (2 sentencias): Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Austria, C. 473/99, C. 1101/00 y C. 111/00.
- STJCE 15 nov. 2001: Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra República de Italia C. 49/00.
- STJCE 7 feb. 2002: Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania, C. 5/00.
- STJCE 15 may. 2003: Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Francia, C. 484/2001.
- STJCE 22 may. 2003: Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Luxemburgo, C. 325/2002.
- STJCE 5 oct. 2004: Caso Bernhard Pfeiffer y otros contra Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, asuntos acumulados C-397/01 a C-403/01.
- STJCE 16 dic. 2004: Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Austria, C. 358/03.
- ATJCE 14 jul. 2005: Caso Personalrat der Feuerwehr Hamburg contra Leiter der Feuerwehr Hamburg, C. 52/04.
- STJCE 12 en. 2006: Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra España, C. 132-04).
- STJCE 6 ab. 2006: Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra República de Austria, C. 428/04).
- STJCE 14 jun. 2007: Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino Unido, C. 127/05.
- STJCE 26 feb. 08: Caso Sabine Mayr contra Bäckerei und Konditorei Gerhard Flöckner OHG, C. 506/06.
- STJCE 7 oct. 2010: Caso Proceso penal contra Martha Nussbaumer, C. 224/09.
- STJCE 11 nov. 2010: Caso Dita Daňosa contra LKB Lizings SIA, C. 232/09.