

Dictamen sobre:

- la comunicación de la Comisión sobre un programa comunitario de seguridad, higiene y salud en el trabajo (1996-2000), y
- la propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa sobre medidas de carácter no legislativo, a fin de mejorar el nivel de seguridad y salud, en el centro de trabajo

(96/C 39/05)

El 15 de septiembre de 1995, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la comunicación y la propuesta mencionadas arriba.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de noviembre de 1995 (Ponente: Sr. Pickering).

En su 330º Pleno (sesión del 22 de noviembre de 1995), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

1. Observaciones generales

1.1. El Comité Económico y Social acoge con satisfacción la orientación general del programa de la Comisión y de la propuesta de Decisión del Consejo para prevenir el número de accidentes en el lugar de trabajo y de casos de enfermedades profesionales en la UE, todavía hoy innecesaria e inaceptablemente elevado. No obstante, expresa su decepción porque los objetivos prácticos del programa son ambiguos, porque los métodos de intervención son en algunos aspectos vagos y sus costes no se explican claramente, y porque no se ha apoyado de modo convincente la elaboración de un programa de «acción» comunitario de seguridad e higiene en el trabajo, pese a los obvios progresos alcanzados mediante medidas de carácter legislativo y no legislativo adoptadas en programas anteriores.

1.2. Aunque, en lo que respecta a la orientación general, responde a los propuestas recomendadas unánimemente por el Comité Económico y Social y por el Comité Consultivo de seguridad, higiene y protección de la salud en el trabajo en favor de un nuevo programa, la Comisión parece vacilar a la hora de proponer «acciones» concretas necesarias para poner en marcha estas propuestas. Ha elaborado un programa de buenas intenciones esencialmente exploratorio y explicativo, basado sobre todo en la «concienciación», la «investigación», el «análisis» y la «cooperación». No ha elaborado un programa integrado de «acción» basado en «medidas y políticas concretas para los próximos años», tal como había solicitado el Comité⁽¹⁾.

1.3. La Comisión debería fijar metas más ambiciosas, y establecer una combinación equilibrada de acciones de carácter legislativo y no legislativo y de acciones de

ejecución que respondan a las necesidades reales y a las expectativas de los trabajadores, empresarios y autónomos de la Comunidad. Y debería hacerlo mediante un conjunto más claro de «prioridades» definidas previamente, así como mediante medidas de «aplicación» y «políticas de normalización», tal como propuso el Comité⁽²⁾.

1.4. No se hace apenas referencia al artículo 118 A que constituye la clara e indiscutible disposición del Tratado para mejorar los niveles de seguridad e higiene en el trabajo. El objetivo global de hacer del lugar de trabajo un entorno seguro y sano requiere un enfoque más atento. La lista de los riesgos y problemas conocidos en el ámbito de la seguridad y la higiene en el trabajo se amplía continuamente con nuevos «agentes», nuevos avances tecnológicos y nuevos métodos de producción para los que las «guías orientativas» y las actividades «de concienciación», aunque importantes, pueden no resultar suficientes. No puede excluirse la posibilidad de una legislación marco básica, que, de hecho, debería anticiparse si se quiere prevenir los nuevos accidentes y enfermedades en el trabajo.

1.5. Al mismo tiempo, es necesario detectar y dar respuesta rápidamente a los continuos y vertiginosos cambios que se producen en las pautas del empleo. Las medidas de seguridad e higiene en el trabajo existentes en la UE tienden a centrarse más en el sector de la producción que en el sector de los servicios, y en las empresas grandes más que en las pequeñas. En cierto modo, los anteriores programas de seguridad e higiene en el trabajo no han prestado la suficiente atención al crecimiento del sector servicios, de los empleos de oficina, del trabajo a domicilio y del teletrabajo y del número de pequeñas empresas gestionadas por el propietario. En este ámbito, hay que acoger con satisfacción el programa SAFE, aunque deberá adaptarse

⁽¹⁾ DO nº C 195 de 18. 7. 1994, p. 88, punto 1.1.

⁽²⁾ DO nº C 195 de 18. 7. 1994, p. 88, puntos 1.5, 1.6, 2.4.1.2, 2.5.

a las necesidades reales de empresas cada vez más pequeñas, incluidos los autónomos y las agrarias. En este sector, son particularmente importantes las iniciativas de información y formación, así como la elaboración de directrices claras y simples sobre la legislación de seguridad e higiene en el trabajo.

1.6. El Comité ha puesto permanentemente de manifiesto su preocupación por que los interlocutores sociales desempeñen un papel consultivo pleno en la concepción y aplicación de políticas comunitarias de seguridad e higiene en el trabajo. En particular, ha destacado el papel fundamental del Comité Consultivo de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo. Por consiguiente, expresa su inquietud ante el hecho de que en el programa y en la propuesta de Decisión aparezca una plétora de nuevos «comités», con lo que parece marginarse al Comité Consultivo y se excluye la participación de los interlocutores sociales. Existe ya una decisión formal para constituir un Comité de altos responsables de la inspección de trabajo para examinar las dificultades de la aplicación a escala nacional, y un Grupo de expertos científicos sobre límites de exposición profesional a agentes químicos. Además, la Comisión propone la constitución de un Comité Consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros para asistir a la Comisión en la selección y evaluación de las medidas de carácter no legislativo (programa SAFE, etc.). Finalmente, en la Decisión 88/383 de la Comisión figura una propuesta para constituir un grupo de expertos con un mandato concreto centrado en el intercambio de información sobre la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo. En ninguno de estos comités está prevista la participación de los interlocutores sociales. El Comité insta a la Comisión a que procure que estos comités se constituyan con arreglo a la recomendación y con el acuerdo del Comité Consultivo de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo (CCSHPST). Asimismo, el CCSHPST debería encargarse de la designación o, en su caso, de la aprobación de los nombramientos correspondientes a estos comités. Al mismo tiempo, el papel del CCSHPST queda menoscabado por la falta de medidas de carácter legislativo y por la propuesta de que únicamente «puede» ser consultado por la Comisión sobre las medidas de carácter no legislativo que, de momento, constituyen la piedra angular del cuarto programa de acción. Es preciso reconsiderar de nuevo este enfoque en su conjunto.

2. Observaciones específicas

2.1. Propuesta de Decisión del Consejo

2.1.1. De conformidad con el anterior dictamen sobre este asunto, el Comité insta con vehemencia a la Comisión a que introduzca una combinación equilibrada

de medidas de carácter legislativo y no legislativo y de medidas de ejecución para mejorar la seguridad y la higiene en el trabajo. Así pues, deberán modificarse al artículo 1 y siguientes y el título del «programa de acción».

2.1.2. En este contexto, deberá ponerse más de relieve la función del CCSHPST tanto para elaborar una legislación marco efectiva centrada en las necesidades de los trabajadores y en las capacidades de los empresarios, como para desempeñar un papel pleno en la validación de los criterios de selección de los proyectos y de las organizaciones de apoyo dentro del programa SAFE y otras medidas de carácter no legislativas propuestas en el programa «de acción». En vista del importante papel que debe desempeñar el CCSHPST en el desarrollo y mantenimiento del cuarto programa de trabajo, no se debe reducir su número de miembros y en su composición se debe tener en cuenta la ampliación de la Unión Europea. A tal fin deben paliarse con celeridad los limitados recursos y presupuesto del CCSHPST y tener en cuenta sus necesidades operativas y las de las correspondientes direcciones generales. En especial, en el penúltimo considerando de la propuesta de Decisión debe aclararse que el Comité Consultivo «deberá» ser consultado por la Comisión respecto a la elaboración de propuestas en este ámbito.

2.2. Programa de acción

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

El Comité desea poner de relieve una vez más que el apoyo de la UE a las PYME en materia de seguridad e higiene en el trabajo requiere más recursos. Al parecer, la Comisión no ha tenido en cuenta la propuesta del Comité de potenciar el papel de los «intermediarios», especialmente el de aquellos que pueden operar directamente entre las autoridades normativas y las pequeñas empresas en el lugar de trabajo. Debería hacerse una referencia más clara, en especial a los «individuos o entidades que operan entre las autoridades normativas y las PYME como, por ejemplo, las organizaciones sindicales y empresariales, los centros de formación profesional, las entidades bancarias y de seguros, los proveedores y los contratistas generales»⁽¹⁾.

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

2.2.2.1. La Comisión no ha expuesto suficientemente los motivos de la necesidad de un sistema «uniforme» de información sobre los accidentes laborales en el ámbito de la salud y la seguridad, tal como le instó el Comité⁽²⁾. (Véase también el punto 2.2.5.)

2.2.2.2. Queda poco claro el compromiso de la Comisión para «la inclusión de los temas que engloban

(1) DO nº C 195 de 18. 7. 1994, p. 88, punto 2.3.4.

(2) DO nº C 195 de 18. 7. 1994, p. 88, punto 2.4.4.1.

la salud y seguridad en el trabajo en los programas de estudios de enseñanza media y superior», tal como solicitó el Comité. Asimismo, la Comisión debería reconocer que deberían realizarse estudios sobre seguridad y salud laboral durante toda la vida activa de la persona. Este aspecto debe quedar recogido en el programa de trabajo. La Comisión debería al menos elaborar directrices relativas, por ejemplo, a:

- la introducción de la protección sanitaria y la seguridad en los programas escolares de toda la Comunidad Europea;
- la preparación adecuada de los enseñantes que impartirían esta educación;
- el fomento de la investigación pedagógica y el desarrollo de nuevo material didáctico;
- disposiciones sobre seguridad preventiva y salud y toma de conciencia en las escuelas a través de canales de comunicación que sean accesibles y apropiados para los jóvenes;
- el establecimiento de un vínculo entre estos programas de educación general y programas de experiencias laborales;
- la promoción de la coordinación entre empresas y centros de enseñanza media y superior para ayudar en las tareas de formación de los trabajadores en los temas de salud, seguridad e higiene;
- el establecimiento de una lista de profesiones con responsabilidades en los ámbitos de la salud y seguridad en los lugares de trabajo, procurando que las universidades, centros de enseñanza superior y otros centros que ofrezcan formación profesional desarrollen elementos o módulos de salud y seguridad en la formación de estos profesionales.

2.2.2.3. El derecho a una formación en seguridad y salud en el trabajo no deberá quedar relegado exclusivamente a la categoría de medidas «no legislativas», contrariamente a lo dispuesto por el artículo 118 A de la Directiva marco y de la propia propuesta del Comité en la materia. En especial, la Comisión debería aceptar la recomendación del Comité de elaborar «normas de formación a escala europea, por ejemplo, para los profesionales de la salud y seguridad en el trabajo o para determinadas actividades de alto riesgo»⁽¹⁾.

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

2.2.3.1. En la propuesta de la Comisión se hace referencia al «control de la salud de los trabajadores». Cabe aclarar que es principalmente el entorno laboral el que requiere un control.

2.2.3.2. La Comisión afirma que su intención es tan sólo la de iniciar estudios sobre problemas de salud y

seguridad en el trabajo que ya están bien identificados como el estrés de origen profesional y los actos violentos en el lugar de trabajo. El Comité insta a la Comisión a que incorpore en los contenidos del programa lo expresado en el dictamen del Comité de abril de 1994, que además fue aprobado por unanimidad, en el cual sobre la cuestión de la legislación se afirma que:

«Debe revisarse el corpus de la legislación comunitaria en vigor sobre salud y seguridad en el trabajo, con el fin de determinar qué tipos importantes de riesgos no se recogen todavía en directivas específicas. Pueden señalarse inmediatamente algunos ejemplos de temas en los que la Comisión debe tomar medidas:

- accidentes asociados al transporte al lugar de trabajo;
- trastornos de los miembros superiores asociados a un trabajo repetitivo;
- estrés asociado al trabajo;
- prevención de la violencia en el trabajo (sufrida por los trabajadores que, por la naturaleza de su trabajo, están en contacto con el público, y relacionada con otros problemas como el acoso sexual o racial, la intimidación o el lenguaje ofensivo).»

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

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

Como se ha dicho antes, el programa SAFE y, en concreto, su «mecanismo de consulta» debe coordinarse mejor con el actual Comité Consultivo de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo y con la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo. Debería complementar, y no pasar por alto, el actual papel y las responsabilidades de los interlocutores sociales de los Estados miembros.

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

2.2.5.1. Es de vital importancia que las directivas existentes se apliquen en todos los Estados miembros. Ello beneficia a los trabajadores y promueve la competencia leal entre los Estados miembros.

⁽¹⁾ DO nº C 195 de 18. 7. 1994, p. 88, punto 2.4.3.4.

2.2.5.2. Los «procedimientos de infracción» que contempla la Comisión en los casos de incumplimiento deben formularse de manera más clara y convincente.

2.2.5.3. La Comisión debería aceptar la sugerencia del Comité de admitir observadores de los trabajadores y de los empleadores en el «Comité de altos responsables de la inspección de trabajo».

2.2.5.4. Al estimular la «formulación de principios comunes para la inspección de trabajo en el campo de la salud y la seguridad en el trabajo», la Comisión debería también contemplar «un sistema de información sobre los accidentes en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo». (Véase el punto 2.2.2.)

2.2.6. *Acción 6: Progreso de las propuestas de la Comisión ya presentadas*

El Comité manifiesta su apoyo a esta acción.

2.2.7. *Acción 7: Revisión de la legislación comunitaria*

Como ya señaló el Comité en anteriores dictámenes, la refundición de los textos legislativos debería suponer la simplificación de las normas sin que ello acarree un menor grado de exigencia o suavice los actuales requisitos⁽¹⁾.

(1) DO nº C 195 de 18. 7. 1994, p. 88, punto 2.4.1.5.

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

El Comité acoge favorablemente la atención que presta la Comisión a las necesidades sanitarias y de seguridad de los trabajadores autónomos. La Comisión debería estudiar la posibilidad de incluir, en su caso, a los trabajadores autónomos en las actuales y futuras disposiciones de la UE en materia de salud y seguridad.

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

El Comité ha apelado insistentemente por la adopción de una estrategia integrada y ha puesto de relieve la «prioridad» de «los servicios preventivos multidisciplinarios». El Comité considera que la Comisión debería garantizar la inclusión de la sanidad en este ámbito y no sólo los servicios sanitarios de carácter laboral. La Comisión debe garantizar la existencia de una coordinación adecuada e idónea en estos temas entre las correspondientes direcciones generales.

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

El Comité manifiesta su apoyo a esta acción.

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

El Comité manifiesta su apoyo a esta acción.

Hecho en Bruselas, el 22 de noviembre de 1995.

El Presidente
del Comité Económico y Social
Carlos FERRER