

CUARTO PROGRAMA DE SEGURIDAD Y LA SALUD DE LOS TRABAJADORES EN LA UNION EUROPEA 1996-2000. EL PROGRAMA “SAFE” PARA PYMES

M.^a Piedad LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ

*Profesora Titular de la Escuela de Relaciones Laborales de Palencia
Area de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Valladolid*

SUMARIO: I. Introducción. II. Evolución social en las comunidades europeas. III. Evolución normativa en materia de salud y seguridad en el trabajo. IV. Cuarto programa de seguridad y salud en el trabajo (1996-2000): 1. Parte I: Medidas no legislativas. 2. Parte II: Medidas legislativas existentes y nuevas. 3. Parte III: La seguridad y la salud en otras políticas. V. El programa SAFE. VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

En un informe sobre la adopción del Cuarto Programa 1996-2000, en materia de salud y seguridad en el Trabajo el Comisario de Empleo y Asuntos Sociales, el Sr. Pdraig Flynn, señaló, que no obstante y a pesar de los notables progresos alcanzados, el número de accidentes de trabajo y la frecuencia de enfermedades profesionales

son aún demasiado importantes. Alrededor de 8.000 trabajadores mueren cada año en la Unión Europea a resultas de un accidente de trabajo, mientras que otros diez millones de trabajadores son víctimas de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. El sufrimiento que entraña esta situación es excesivo, como lo son también, las consecuencias económicas: según la Comisión europea los meros costes directos ascendieron en 1992 a 27 millones de ECUS. Esta circunstancia constituye un obstáculo al aumento de la producción y de la creación de empleo¹.

En efecto, la incidencia que han tenido y tienen, cualitativa y cuantitativamente hablando, los accidentes laborales y las enfermedades profesionales sobre nuestras sociedades, ha llevado a los responsables, en este caso europeos, a dar cada vez más importancia a la adopción de normas en el campo de la prevención.

Al margen y por separado, desde el siglo pasado, se han desarrollado políticas sociales en los Estados miembros, en las que se han introducido mejoras progresivas en el campo de la salud y la seguridad en el trabajo, pero entre ellas se encontraban diferencias importantes o lo que es lo mismo tales políticas, han evolucionado de manera diferente.

Desde un principio en las Comunidades Europeas, la mejora de la salud y seguridad en el trabajo se consideró (y se considera) una preocupación esencial de las mismas, por ello debía recibir atención a nivel comunitario, y así, se fijó como uno de los grandes objetivos de la Comunidad².

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

1. Ref: IP195/742.

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

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

palabras, poner los recursos humanos a salvo de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, es un factor de competitividad, y esto es lo que buscan las Comunidades Europeas con la política de prevención.

II. EVOLUCIÓN SOCIAL EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS

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

En un primer momento se partía del supuesto de que el crecimiento y mejora económica resultante de la existencia del Mercado Común, traería consigo para los ciudadanos de la Europa comunitaria beneficios sociales. Y así, no cabía hablar, de una auténtica Política Social Comunitaria. La Política Social, seguía siendo de alcance nacional. Las actuaciones comunitarias eran muy limitadas. Tan solo tuvo dimensión comunitaria un tema, el de la igualdad de salario entre hombre y mujer. Este abstencionismo comunitario respecto a la problemática social, fue criticado, por que se consideraba que el mero crecimiento económico, no llevaría a la resolución de los problemas sociales en los países de la Comunidad.

En 1974 y 1984, respectivamente, se adoptaron varios Programas de Acción Social, programas estos, que no tuvieron grandes efectos, en relación a la seguridad y salud en el trabajo, ni a la Política Social comunitaria en general. En esos momentos de crisis económica⁶ primaban las políticas nacionales sobre la comunitaria y dentro de ella preocupaba más el empleo, v. gr. que otros temas⁷. No obstante la aprobación del Acta Única Europea (en adelante AUE), y sobre todo del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE), van a constituir un paso adelante en la evolución social de las Comunidades Europeas.

unanimidad, la Directiva marco 89/391/CEE...y cuyo contenido también resulta inderogable para nuestra negociación colectiva”.

4. MANCINI, F.: “Derecho del trabajo y derecho comunitario” *RL* n.º 4, 1986, pp. 175 ss, el autor aludiendo al TCEE señaló que “ aun concibiéndolo como etapa de un proceso con fines más ambiciosos, el Tratado tiene uno solo, verdadero objetivo: crear un mercado europeo fundado en la concurrencia y caracterizado, por un lado por la liberalización de los intercambios entre los Estados miembros y por otro, la institución de una tarifa aduanera común, hacia el resto del mundo”. RODRIGUEZ- PINERO ROYO, M.: “La dimensión social del mercado interior”, *RL* 1989/1, pp. 3 ss.

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

6. HUERTAS BARTOLOME, T.: “La dimensión social...” op cit, pp. 323 ss y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.:” La dimensión social...” op cit, pp. 3 ss.

7. Véase al respecto, el trabajo de RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: “ La dimensión social...”, op cit, p. 6.

En relación al TUE, que entró en vigor en 1993, hay que decir que (a través de un Protocolo y Acuerdo de Política Social anexos al mismo), ha permitido, ampliar las competencias en materia de Política Social para todos los Estados miembros menos Reino Unido, y también, los casos en que se puede recurrir a la votación por mayoría cualificada. A pesar de dicha ampliación de competencias, no se es muy optimista por lo que refiere a la existencia de una verdadera Política Social, el Tratado de Maastricht, eso sí, ha sido revisado y modificado por el Tratado de Amsterdam firmado en octubre de 1997, aunque todavía no ha sido ratificado por los Estados⁸.

A pesar de todo, dentro de la regulación social, la salud y seguridad en el trabajo ocupa un lugar privilegiado, dada la abundante normativa comunitaria que existe en comparación a otras materias. Así, se ha dicho que *“la actividad legislativa comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo, ciertamente muy intensa y extensa, constituye la principal y cuasi exclusiva manifestación de lo que se viene llamando dimensión social del Mercado Común Europeo, al que se acusa, por algunos autores, de frigidéz social”*⁹.

III. EVOLUCIÓN NORMATIVA EN MATERIA DE SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas (TCEE, TCECA y TCEEA), recogieron las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo, como puntos de interés no sustancial, prueba de ello es que las actuaciones concretas en la materia¹⁰, se produjeron, en un primer momento, lejos de la constitución de las Comunidades Europeas, y además, con un contenido simplemente médico-sanitario¹¹.

8. FLYNN, P.: “Politique sociale européenne. Où sommes, où allons nous?” *RAE* n.º 3, 1995, pp. 11 ss, en este trabajo el Comisario señala, que está convencido de la necesidad de un marco jurídico único, y desea que las disposiciones sociales del Tratado del Acuerdo sobre Política Social se funden en este solo marco y se apliquen así de manera uniforme en el conjunto de la Unión Europea. Espera la revisión del Tratado le de satisfacción sobre este punto; LAPEYRE, J.: “La longue marche...”, op cit, p. 35; el secretario de la Confederación europea de sindicatos señala, que esta situación no puede ser más que temporal y debe regularizarse lo más rápido posible, para reintegrar a Reino Unido en el proceso de integración coherente de la Unión Europea. La revisión del Tratado deberá de solucionar el problema, PERIGOT, F.: “Retienciones et ouverture patronales” *RAE* n.º 3, 1995, p. 27; el Presidente de UNICE señala en este trabajo que no hace falta exagerar los efectos de la excepción británica.

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

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

11. GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: “El significado de la normativa comunitaria en materia de seguridad e higiene en el trabajo. La directiva 89/391/CEE” dentro del Libro *El Espacio Social Europeo*. Lex Nova, 1991, pp. 191 ss.

En base a los artículos 117 y 118 TCEE, se aprobaron una serie de Programas sobre Salud, Seguridad e Higiene en el trabajo. El Primer Programa de Acción específico, es el de 1978, pero antes, se habían adoptado disposiciones en la materia, en base al Programa de Acción Social de 1974 (así entre otras, Directiva del Consejo 77/576/CEE sobre aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la señalización de seguridad en el centro de trabajo¹²; Directiva del Consejo 78/610/CEE, referente a la aproximación de disposiciones legales relativas a la protección sanitaria de los trabajadores expuestos al cloruro de vinilo monómero¹³), y se había creado por Decisión 74/325/CEE del Consejo de 24 de junio de 1974, el Comité Consultivo para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el centro de trabajo¹⁴.

A raíz del Primer Programa específico (1978), establecieron una serie de objetivos y acciones importantes, que no fueron alcanzados en su momento, pero que constituyen, aún hoy, base de la política comunitaria¹⁵. De acuerdo con este Programa, se adoptaron las Directivas sobre protección del trabajador contra riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo, y contra riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales¹⁶. En 1984, se aprobó un Segundo Programa en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo, que se limita a profundizar en las líneas marcadas por el anterior¹⁷. Todos estos Programas se inscriben en una fase que ha sido calificada de higienista e industrial.

Sin embargo, el AUE, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, y que representa un avance en materia de Política Social¹⁸, marcará el paso a una fase distinta, centrada en la mejora de las condiciones de trabajo¹⁹. A través del mismo, se introduce el art 118A, en el que se adquiere el compromiso de promover la mejora del medio de trabajo para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores. Este artí-

12. DO L 229 de 7-9-1977, p. 12

13. DO L 197 de 22-7-1978, p. 2

14. DO L 185 DE 9-7-1974

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

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

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

18. CABERO MORÁN, E; GARCÍA TRECASAS, A Y MORGADO PANADERO, P.: "El incumplimiento de las normas de Seguridad e higiene en el trabajo: ¿una subvención encubierta a las empresas?. Una aproximación jurídica y socioeconómica a la salud laboral". *AL*, 1995/I, pp 1275 ss, BORRAJO DA-CRUZ, E.: "De las Comunidades Europeas a la Unión europea: el Acta Única y la Europa Social" *AL*, 1986, n.º 20, pp. 1001 ss.

19. GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: "El significado de la normativa comunitaria..." op cit, p. 193.

culo, da un paso importante, en el sentido de que introduce la regla de la mayoría cualificada, para la aprobación de Directivas en materia de salud y seguridad²⁰. Así podrán ser adoptadas Directivas de mínimos que podrán ser mejoradas por los Estados²¹. También, a través del AUE, se introduce el artículo 118B TCEE sobre el fomento al diálogo social, que no puedo dejar de mencionar.

Mientras que los dos primeros Programas de Acción, tuvieron su base jurídica en los artículos 117 y 118 TCEE, el Tercer Programa de Acción (1988) en materia de seguridad y salud en el trabajo, va a encontrar apoyo en los artículos 118A y 118B TCEE. El Tercer Programa de Acción, es un complemento esencial para los aspectos sociales del desarrollo del Mercado Interior. Los principios utilizados en ese Programa, siguen siendo válidos hoy, y forman una base esencial para las demás acciones que ahora se llevan a cabo. Los objetivos del Programa eran:

- Abarcar el máximo de riesgos con el mínimo de Directivas.
- Cubrir los requisitos específicos de ciertas actividades o sectores de riesgo elevado, y ciertas categorías de trabajadores que son particularmente vulnerables.
- Asegurar la coherencia entre las disposiciones comunitarias adoptadas como parte del Mercado Interior (artículo 100A TCEE)[que fijan los requisitos principales de seguridad e higiene, que deberán observarse durante el diseño, la fabricación y la comercialización de productos] y las Directivas adoptadas sobre la base del artículo 118A, que se refieren a su uso en el lugar de trabajo.

El Programa de la Comisión, se estructuraba en 6 grandes áreas de trabajo²² que a su vez se concretaron en una serie de acciones específicas, así v. gr. el Año Europeo de la seguridad y la salud en el trabajo, 1992; año que por cierto tuvo mucho éxito²³.

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

21. PÉREZ DEL RÍO, T.: "La dimensión social del Mercado Unico Europeo" *REDT* n.º 47, mayo-junio 1991, p. 401.

22. Estas áreas eran: seguridad y ergonomía; salud, seguridad e higiene; información; formación; PYMES; diálogo social.

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

- 12 millones de ecus de presupuesto, otorgados en un 60 % a las acciones propuestas por los Estados miembros.
- 2600 acciones registradas, de ellas, 508 acciones cofinanciadas por la Comisión (58% destinado a PYMES y 44 % a los jóvenes) y 2092 acciones llevadas a cabo sin apoyo comunitario.

En 1989, y con base jurídica en el artículo 118A, fue adoptada la Directiva-Marco 89/391/CEE²⁴, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que representa la consolidación y el afianzamiento del ordenamiento jurídico comunitario en materia de seguridad y salud en el trabajo²⁵, supone en sí esta Directiva, un punto de inflexión en la experiencia comunitaria, por que viene a diseñar una política de las relaciones industriales del ambiente de trabajo, y no un reglamento técnico al que habitualmente está acostumbrado el técnico en la materia²⁶.

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

Con la Directiva-Marco, se formulan principios comunitarios armonizados con carácter mínimo, sobre las medidas preventivas a adoptar para lograr el objetivo de

Así pues:

- El 21% de la población europea, es decir, 60 millones de personas, fue destinataria de la campaña (encuesta de Eurobarómetro en primavera de 1993).
- El 25% de los trabajadores europeos, admite que recibieron información, y manifestaron su opinión sobre la mejora de la protección en el lugar de trabajo (encuesta de Eurobarómetro, primavera 1993).

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

En el marco de la clausura del Año Europeo, en Copenhague, se otorgaron diversos premios, entre ellos el de la "Comunidad Europea a la prevención en el lugar de trabajo" que distinguió al Proyecto español, CEPREN. Este Proyecto, proporciona información, formación y asesoramiento, a casi 1000 pequeñas empresas con unos 10000 trabajadores de tres polígonos industriales cercanos a Zaragoza, por medio de una acción concertada en la que participan los sindicatos, las asociaciones de industriales de la zona, la Mutua de accidentados de Zaragoza y el gabinete técnico provincial del INSHT, en esta provincia. Con ello, se pretende hacer llegar a estas empresas, carentes de estructura preventiva, unos recursos técnicos, para que tanto los empresarios como los trabajadores sean capaces de identificar los riesgos para la salud y seguridad, e intervenir para mejorar los lugares de trabajo. Sobre CEPREN, se puede encontrar más información en el trabajo de MARCUELLO BENEDICTO, M.: "El Proyecto Ceprén. Premio de la Comunidad Europea a la prevención en el trabajo", *Salud y Trabajo* n.º 96, 1993/2, pp. 4 ss.

24. DO L 183 de 29 de junio de 1989.

25. PÉREZ ALENCART, A.: *El derecho comunitario europeo...* op cit, p. 87.

26. GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: "El significado de la normativa comunitaria..", op cit, p. 194.

mejora de la seguridad y la salud en el trabajo. El enfoque de dicha norma, es eminentemente preventivo y acorde con las legislaciones nacionales adoptadas por los Estados miembros, en la década de los años 70²⁷. Dicha Directiva, es muy relevante en relación a la prevención de riesgos laborales y ha sido transpuesta al Derecho español a través de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales. Con base jurídica en la Directiva-Marco, y derivadas de esta, se han aprobado hasta nuestros días 13 Directivas específicas²⁸.

27. GRAU RÍOS, M y PINILLA GARCÍA, J.: “La directiva marco sobre la seguridad y la salud e”el trabajo”, *Salud y trabajo* Edición especial, n.º 4, 1992, p. 5 y también GARCÍA ROSS, A.:” Analisis presente y futuro del contenido obligacional del derecho de la seguridad e higiene en el trabajo” *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, abril-junio, 1994, pp. 45 ss.

28. Las directivas específicas son:

- Directiva 89/654/CEE del Consejo de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los lugares de trabajo (primera Directiva específica). DO L 393,30-12-89, p. 1
- Directiva 89/655/CEE del Consejo de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo (segunda Directiva específica). DO L 393, 30-12-93, p. 13.
- Directiva 89/656/CEE del Consejo de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de equipos de protección individual (tercera Directiva específica). DO L 393 30-12-89, p. 18.
- Directiva 90/269/CEE de Consejo de 29 de mayo de 1990, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para IOS trabajadores (cuarta Directiva específica). DO L 156 de 21-6-90, p. 9.
- Directiva 90/270/CEE del Consejo de 29 de mayo de 1990 referente a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización (quinta Directiva específica) . DO L 156 de 21-6-90, p. 14.
- Directiva 90/394/CEE del Consejo de 28 de junio de 1990 relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos durante el trabajo (sexta Directiva específica) DO L 196; de 26-7-90, p. 1.
- Directiva 90/679/CEE del Consejo de 26 de noviembre de 1990 sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo (séptima Directiva específica) DO L 374 de 31-12-1990, p. 1.
- Directiva 92/57/CEE del Consejo de 24 de junio de 1992 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles (octava Directiva específica) DO L 245 !de 26-8-1992, p. 6.
- Directiva 92/58/CEE del Consejo de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo (novena Directiva específica) DO L 245 de 26-8- 1992, p. 23.
- Directiva 92/85/CEE del Consejo de 12 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Directiva específica) DO L 348 de 28-11-1992, p. 1.
- Directiva 92/91/CEE del Consejo de 3 de noviembre de 1992 relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las industrias extractivas por sondeos (undécima Directiva específica) DO L 348 de 28-11-1992, p. 9.

Pero además, en el Consejo Europeo de Estrasburgo de 1989, se adoptó²⁹ la llamada Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores³⁰. Un aspecto que queda bastante claro en el contenido de esta Carta³¹, es la prevalencia e importancia que se otorga a la salud y seguridad en el trabajo. En la Carta, se invita a la adopción de nuevas disposiciones, y a la modificación de algunas de las existentes, teniendo en cuenta los progresos técnicos. A pesar de todo, "con vistas a una valoración de la Carta, una cierta impresión de frustración, resulta inevitable"³² y además "la adopción por mayoría cualificada de once Estados miembros (todos excepto Reino Unido) ha dado lugar a una degradación del carácter jurídico vinculante que primigeniamente se buscaba con la incorporación de un instrumento jurídico comunitario garantizador del cumplimiento de mínimos obligatorios en materia social (idea inicial de la Comisión respaldada por el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social, la Confederación Europea de sindicatos y varios Estados miembros)"³³.

A la Carta, que reconocía doce campos de derechos sociales básicos³⁴, le acompañaba un Programa de acción para su aplicación³⁵. En lo que respecta a acciones

-
- Directiva 92/104/CEE del Consejo de 3 de diciembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y salud de los trabajadores de las industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas (duodécima Directiva específica) DO L 404 de 31-12-1992, p. 10.
 - Directiva 93/103/CEE del Consejo de 23 de noviembre de 1993, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca (decimotercera Directiva específica) DO L 307 de 13-12-93, p. 1.

29. PETTIII, C.: "La charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs: un progrès?", *Droit Social*, n.º 4, 1990, pp 387-389; SPYROPOULOS, G.: "Derecho del trabajo y relaciones laborales" *RIT*, vol 110, 1991, n.º 1, p. 7.

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

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

32. VALDÉS DAL-RE, F.: "La Carta de los derechos sociales fundamentales...", op cit, p. 29.

33. PÉREZ DEL RÍO, T.: "La dimensión social del Mercado Único ...", Op cit, pp. 385 ss, en este trabajo la autora señala que "... como es sabido fue adoptada por mayoría cualificada de once de los doce Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, causa por la que no ha podido adoptar siquiera la fórmula jurídica de "Declaración solenne", y cuyo rango comunitario cabe poner en tela de juicio...". PÉREZ ALENCART, A.: *El derecho comunitario europeo...* op cit, p. 57.

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

35. Para ampliar información sobre este punto véase RODRÍGUEZ -PIÑERO ROYO, M.: "El Programa de Acción de la Comisión para la aplicación de la Carta Social" *RL*, 1989/II y GONZÁLEZ-PO-

concretas en materia de salud y seguridad en el trabajo, y siguiendo con la línea trazada por la Comunidad para contar con instrumentos jurídicos vinculantes, que garanticen de forma suficiente y amplia la protección de los trabajadores, la Comisión propone una serie de nuevas Directivas, modificaciones de las ya existentes y una Recomendación, la mayoría de las cuales han sido ya adoptadas.

En 1993 entró en vigor el TUE, un Tratado que supone un avance en materia social, aunque en relación a la salud y seguridad en el trabajo, no existe gran variación en cuanto a la situación anterior, lo único que varía es que nos vamos a encontrar con una doble cobertura, dada la existencia de dos regulaciones³⁶. También en 1993, la Comisión Europea, elaboró un Libro Verde sobre las opciones de la Política Social Europea, que incluye un breve capítulo sobre salud y seguridad en el trabajo³⁷. Este Libro, suponía el lanzamiento de un debate de amplio alcance, sobre la orientación futura de la Política Social. La Comisión, tuvo en cuenta, todas las reacciones al Libro Verde, tras las consultas y debates públicos, para en 1994, preparar un Libro Blanco sobre Política Social europea³⁸. El Libro Blanco, dedica, al igual que el Verde, una pequeña parte al tema de la salud y seguridad en el trabajo. En ellos se dice, que aunque es cierto que las Directivas de la Comunidad adoptadas, antes y después de la entrada en vigor del AUE, constituyen un fundamento valioso para promover unas condiciones de trabajo justas y elevar el nivel de protección de los trabajadores, también lo es, que su eficacia real, depende y seguirá dependiendo de su aplicación rigurosa en los Estados miembros. Es preciso además, mejorar la información, la educación y la formación en este terreno.

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

36. CABERO MORÁN, E; GARCÍA TRECASAS, A Y MORGADO PANADERO, P: "El incumplimiento de las normas de seguridad e higiene...", op cit, pp. 1275 ss.

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

38. LIBRO BLANCO DE LA COMISIÓN SOBRE POLÍTICA SOCIAL EUROPEA. UN PASO ADELANTE PARA LA UNIÓN: COM(94) 333-C 487/94.

También en el año 1994, y a través del Reglamento 2062/94 del Consejo de 18 de julio³⁹, se creó la Agencia Europea para la seguridad y la salud en el trabajo, dicho Reglamento, ha sido posteriormente modificado, debido a las nuevas adhesiones, a través de Reglamento 1643/95 del Consejo de 24 de junio⁴⁰. Dicha Agencia, dotada de personalidad jurídica propia y con sede en Bilbao, tiene como objetivo proporcionar a los organismos comunitarios, a los Estados miembros y a los medios interesados, toda la información técnica, científica y económica útil, en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo; para conseguir este objetivo, la Agencia tiene una serie de misiones, como recoger y difundir todo tipo de información entre los Estados miembros, fomentar y apoyar la cooperación y el intercambio en materia de información y experiencias entre los Estados miembros, etc.

En el verano de 1995⁴¹, y a propuesta del Sr. Pdraig Flynn, Comisario de Empleo y Asuntos Sociales, la Comisión ha adoptado un Cuarto Programa comunitario en materia de seguridad, higiene y salud en el trabajo⁴². En dicho Programa, se llama la atención sobre el hecho de que la actuación de la Unión Europea, en el área de la salud y seguridad en el trabajo, ha sido fundamentalmente legislativa, sobre todo tras la introducción por el AUE, del artículo 118A; ahora es el momento de hacer mayor hincapié en la información, razón por la cual se ha dotado a este nuevo Programa de un ámbito de actuación más extenso. El objetivo es velar por que el importante corpus legislativo comunitario, ya existente en materia de salud y seguridad, se comunique correctamente, y se tengan presentes las necesidades específicas de las PYMES. En este sentido, se va a poner en marcha una nueva iniciativa específicamente dirigida a las PYME. El Programa SAFE (programa europeo de acción para la seguridad), hará de las prácticas correctas la norma, para la instauración de un entorno laboral seguro, productivo y competitivo.

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

39. DO L 216 de 20-8-1994, p. 1.

40. DO L 156 de 7-7-1995, p. 1.

41. Ref: IP/951742.

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

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

La Unión Europea está atravesando un período de profundo cambio. Los próximos años, hasta la entrada en el siglo XXI, se van a caracterizar por rápidos y grandes cambios, por lo que se refiere a capacidades y tecnologías. La economía de la Unión Europea, está basada, cada vez más, en el conocimiento, además, en dicha economía, los servicios representan una parte cada vez mayor de la producción total, y está apareciendo una nueva sociedad de información (información/clave del éxito), etc. Dada esta realidad surge la necesidad de que la Unión Europea adapte sus programas de acción a tales circunstancias. Por esta razón, se ha adoptado el Cuarto Programa de seguridad y salud en el trabajo, que ante todo, y teniendo en cuenta el futuro que se aproxima, quiere ser innovador. En desarrollo de este Programa se han adoptado varias Propuestas de Decisión del Consejo, a las que me referiré más adelante, y también se han emitido Dictámenes, por parte del Comité Económico y Social y del Parlamento Europeo⁴³.

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

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

Parte II: Medidas legislativas existentes y nuevas

Parte III: La seguridad y la salud en otras políticas

Para aplicar el Programa, están previstas 11 acciones específicas, que detallaremos seguidamente. Para el logro de dichas acciones, era necesario adoptar además, otras medidas, así v.gr. una Decisión del Consejo sobre el Programa SAFE (la Propuesta ya se ha presentado); y una Decisión, para constituir un Comité de altos responsables de inspección de trabajo (ya adoptada⁴⁴), y por último, contar con una Decisión de la Comisión, para establecer el grupo de expertos científico, sobre límites de exposición profesional (LEP) a agentes químicos (ya adoptada⁴⁵). Por lo demás, el

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

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

45. Decisión de la Comisión de 12 de julio de 1995, DO L 188 de 9-8-95, p. 14. Se constituye ante la Comisión este Comité científico, para examinar los efectos que pueden tener sobre la salud los agentes quí-

Programa se aplicará mediante las potestades y recursos existentes. Véamos pues el desarrollo del Programa

1. Parte I: Medidas no legislativas

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

Durante el año 1992, que fue el Año Europeo de Seguridad y Salud en el trabajo, se publicaron innumerables documentos y folletos explicativos, relativos a las Directivas comunitarias. Dichos textos, que no vinculan jurídicamente, pero que proporcionan mucha ayuda a los que la necesitan, han sido muy demandados en la Unión Europea. La Comisión, quiere proseguir tales iniciativas, poniendo al día las publicaciones existentes, y elaborar nuevas guías no vinculantes, asegurándose de que sean lo suficientemente prácticas y concretas. En esta acción, se insiste en que es necesario que la información sobre legislación comunitaria, tenga en cuenta las necesidades de PYME, y les permita hacer frente a sus obligaciones.

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

Dentro de esta acción se pretende:

- Un aumento de la conciencia, en materia de seguridad e higiene. La Comisión ayudará a los Estados miembros, a fomentar el aumento de dicha concienciación, especialmente, en relación con una mejor evaluación del riesgo en el lugar de trabajo. La concienciación, debe fomentarse de forma temprana desde el nivel escolar. Así, desde la Unión Europea, se ayudará al logro de dicho objetivo, se adoptarán documentos orientativos y de formación, de las personas que trabajan en el terreno de la salud y la seguridad; se creará una red de centros de enseñanza; y habrá una evaluación de las disposiciones de primeros auxilios. En este objetivo, prestará su ayuda la Agencia Europea de seguridad y salud en el trabajo.
- Información sobre las Políticas de la Comisión. La Comisión buscará la forma de mejorar la recopilación y difusión de datos fiables y comparables, relativos a la eficacia de la acción comunitaria en el campo de la salud y la seguridad. Las posibles fuentes de información, incluyen por ejemplo, estadísticas disponibles, estudios sobre las condiciones de trabajo en Europa, valores límite para la salud etc. En especial, la Comisión facilitará la publica-

micos en el trabajo. El cometido del Comité consistirá en facilitar a la Comisión, a petición de esta, dictámenes sobre cualquier asunto relacionado con el exámen toxicológico de los productos químicos en cuanto a sus efectos sobre la salud de los trabajadores.

ción de datos sobre los riesgos y las precauciones a tomar en relación a agentes físicos, biológicos y químicos. También fomentará la armonización de estadísticas relativas a accidentes laborales y enfermedades profesionales. Por último examinará la eficacia de la información exigida por la Directiva marco y sus textos subordinados. Se fomentarán los intercambios de información entre Estados miembros sobre iniciativas nacionales y comunitarias.

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

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

- Violencia en trabajos (especialmente empresas de seguridad y de comercio).
- Influencia de exceso de tensión, y del comportamiento personal, en la iniciación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Las ventajas o desventajas, del uso de técnicas particulares, para el control de la salud de los trabajadores (incluidos la investigación genética y el control genético), por lo que se refiere a sus consecuencias éticas, sociales, psicológicas y legales.
- El impacto para la seguridad y la salud, de las nuevas tecnologías y técnicas de producción, la introducción de tecnologías modernas de telecomunicación y el aumento consiguiente del trabajo en el propio domicilio.
- La posible exposición de los trabajadores, en especial, en los centros de asistencia sanitaria, a riesgos potenciales sanitarios y de seguridad, como ciertos microorganismos infecciosos, agentes químicos y polvos, agentes físicos, agentes mutágenos y teratogénicos, irritantes de la piel etc.
- Necesidad de medidas específicas para mujeres y jóvenes.
- Sistemas de incentivo, que favorezcan las actividades de prevención, por lo que se refiere a su eficiencia e idoneidad de su aplicación general.

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

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

2. Parte II: Medidas legislativas existentes y nuevas

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

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

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

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

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

Acción 6: Progreso de las propuestas de la Comisión ya presentadas

La Comisión va a seguir reclamando del Consejo, la adopción del trabajo legislativo en curso (esto es, las Directivas sobre agentes físicos, agentes químicos, trans-

porte y equipos de trabajo), con el fin de consolidar algunas Directivas existentes y racionalizar el planteamiento global de la salud y seguridad de los trabajadores en estos campos.

Acción 7: Revisión de la legislación comunitaria

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

- Las posibles dificultades de ejecución para las empresas y trabajadores de las disposiciones de las Directivas.
- Los problemas de aplicación, y el impacto de las Directivas, sobre la organización y los métodos de trabajo de las inspecciones de trabajo nacionales.
- El impacto socio-económico de la legislación comunitaria en los Estados miembros.
- La eficacia de la política de salud y seguridad en el trabajo en la Unión Europea.

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

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

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

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

3. Parte III: La seguridad y la salud en otras políticas

Acción 9: Mayor coherencia entre las actividades de la Comisión

Es sabido, que los requisitos de salud y seguridad en el trabajo, son en estos momentos un componente de muchas de las otras políticas de la Comunidad, tales como medio ambiente, investigación, asuntos laborales, agricultura, transporte, protección del consumidor y relaciones exteriores. No siempre resulta fácil reconciliar las diversas opciones políticas, por lo que existe la posibilidad de que estas puedan a veces generar situaciones contradictorias. Hay que garantizar que la aplicación de instrumentos legislativos específicos, no vaya en detrimento de la aplicación de medidas comunitarias horizontales relativas a la protección de trabajadores. Ejemplos de estas posibles situaciones, son la Directiva Seveso 82/501/CEE relativa al control de riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales. Al idear políticas para abordar tales peligros, la Comisión tiene que asegurarse de que la legislación comunitaria pertinente sea complementaria y no conlleve una duplicación innecesaria. Otro ejemplo, es la Directiva 91/414/CEE, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios. Además, hay que prestar especial atención al Cuarto Programa marco de I+D (1994-1998), y a algunos de sus programas específicos como v.gr. el de biomedicina.

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

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

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

V. EL PROGRAMA SAFE

En base al Cuarto Programa de Salud y Seguridad en el Trabajo 1996-2000, el 25 de julio de 1995 se adoptó una Propuesta de Decisión del Consejo⁴⁶ que hacía referencia a la elaboración de medidas no legislativas (a saber notas orientativas, y materiales de información, educativos y de formación), así como al Programa SAFE para PYMES

46. COM (95) 282 final.

Posteriormente, se ha presentado una Propuesta modificada de dicha Decisión⁴⁷, que ha tomado en cuenta las enmiendas del Parlamento Europeo (que se inscriben en el enfoque del Consejo de limitar la Decisión únicamente al Programa SAFE) así como a las sugerencias formuladas por el Comité Económico y Social (así v.gr. apertura del Programa a los países del Espacio Económico Europeo, participación de la Fundación Europea de condiciones de vida y de trabajo y de la Agencia Europea de la Salud y Seguridad en el Trabajo, el procedimiento que deberá seguirse para la selección de proyectos a financiar...). La Comisión ha presentado esta modificación al amparo del art 189A TCEE, sin embargo se reserva el derecho de iniciativa para la presentación de un nuevo texto de Decisión relativa a medidas no legislativas.

A través de esta Propuesta modificada se adopta el Programa SAFE (Acción de seguridad para Europa), a fin de mejorar el nivel de seguridad, higiene y salud en el centro de trabajo, considerando entre otras cosas, que pese a los esfuerzos considerables un gran número de empresas especialmente las de tamaño pequeño y mediano, experimentan dificultades para incorporar los nuevos modos de producción o adaptar los métodos existentes y al mismo tiempo salvaguardar la salud y seguridad de los trabajadores y asegurar unas buenas condiciones del entorno de trabajo de conformidad con la nueva legislación.

El Programa SAFE, tendrá como objetivo general, apoyar a nivel europeo acciones destinadas a mejorar el entorno, la organización y las prácticas laborales mediante:

- La promoción del desarrollo de soluciones prácticas para afrontar los riesgos en el lugar de trabajo.
- El apoyo a la identificación y difusión de las mejores prácticas para combatir los accidentes y enfermedades profesionales.
- Propuestas de métodos de aplicación eficaz de la legislación en el campo de la salud y de la seguridad laboral en las empresas.
- La promoción de planteamientos innovadores en nuevas áreas de riesgo en el lugar de trabajo.
- La promoción de la educación y la formación profesional con miras al conocimiento de la legislación comunitaria y a la mejora de la sensibilización en lo relativo al entorno laboral.

Así, la Comisión se encargará de la puesta en práctica de las siguientes acciones:

47. COM (96) 652 final.

1. Desarrollo de los lugares de trabajo modélicos en los cuales se haya logrado poner a punto soluciones prácticas para afrontar los riesgos en el lugar de trabajo, que puedan servir de modelo.

2. Iniciativas en el sector de la información, la formación y la educación específicas para mejorar el conocimiento de la legislación en materia de seguridad y salud, y aumentar la sensibilización sobre la seguridad y la salud en el lugar de trabajo.

3. Proyectos que proporcionen orientación sobre medidas en materia de seguridad y salud aplicables a uno o más sectores de actividad especialmente en más de un Estado Miembro.

4. Planteamientos innovadores en nuevas áreas de riesgo o actividades de elevado riesgo, incluyendo el uso de las tecnologías limpias y seguras.

La Comisión garantizará que exista coherencia y complementariedad entre las acciones comunitarias previstas en este programa, los demás programas e iniciativas de la Comunidad en este ámbito, así como las actividades que lleven a cabo la Fundación para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y la Agencia Europea de la Salud y Seguridad en el trabajo.

Las acciones mencionadas serán llevadas a cabo por la Comunidad, los Estados Miembros, los interlocutores sociales y organizaciones públicas o privadas. Las solicitudes de financiación de estas acciones deberán presentarse a la Comisión por los órganos competentes designados por los Estados Miembros o directamente a la Comisión. Se remitirán a la Comisión, así como al órgano competente del Estado Miembro en cuestión, copia de todas las solicitudes.

La selección de los proyectos que vayan a financiarse y la determinación de los importes de las ayudas financieras se efectuarán con arreglo a los objetivos y criterios siguientes:

- La Comisión estará asistida por un Comité consultivo compuesto por representantes de los Estados Miembros y presidido por el representante de la Comisión.
- Criterios generales: generar un valor añadido europeo; guardar relación con las necesidades de las PYMES; poseer una buena relación coste eficacia; especificar los resultados previstos y el modo en que estos serán evaluados; intentar obtener resultados que puedan ser trasferidos; especificar los medios de difusión de dichos resultados; evitar la duplicación de proyectos llevados a cabo a nivel nacional; demostrar el compromiso de proporcionar recursos por parte de los interlocutores que participen en el proyecto y demostrar la necesidad de la contribución comunitaria.

- Otros criterios: se dará prioridad a las acciones que cumplan al menos uno de los siguientes criterios, contribuir a la prevención de accidentes y riesgos para la salud antes que a la reparación de sus efectos y fomentar la protección de la salud mental; alentar la innovación, especialmente cuando se trate de actividades de alto riesgo; tener carácter innovador; apoyar el desarrollo de soluciones prácticas para los riesgos existentes en el lugar de trabajo; tener como objetivo riesgos demostrados que afecten o puedan afectar a los trabajadores y ofrecer reducciones sustanciales de estos riesgos; demostrar una efectividad probable más allá de la vida del proyecto por ejemplo, mediante la integración de la salud y seguridad en la gestión empresarial; promover el diálogo social y la cooperación entre empresas; contribuir también a la puesta en práctica de programas de acción o políticas comunitarias en relación con el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la igualdad de oportunidades, la integración de minusválidos, la reinserción de los desempleados de larga duración, la prevención de accidentes entre la población, las políticas sectoriales u otros programas o políticas.

La contribución financiera de la Comunidad representará:

- En general, hasta un máximo del 60 %.
- Hasta un 90 % para las PYMES de menos de 50 empleados.

Finalmente la Comisión, desarrollará criterios standar concernientes a la difusión de los resultados de las acciones emprendidas por este programa. Estos criterios incluirán directrices para:

- Promover los resultados de los proyectos a la prensa, empresarios, empleados y partes interesadas.
- Implicar a los representantes elegidos en la promoción de los resultados.

La Agencia Europea de Salud y Seguridad en el trabajo podrá ser consultada en el desarrollo de estos criterios. Además, la Comisión establecerá, donde proceda y con asistencia de dicha Agencia, un punto de información para PYMES y otras organizaciones solicitantes con objeto de ofrecer asesoría práctica para formular y desarrollar propuestas de proyectos. El punto de información, facilitará detalles de contactos nacionales y locales relacionados con el ámbito de la salud y la seguridad. También ofrecerá una línea de ayuda y un servicio completo permanente.

Los resultados de los programas serán evaluados por la Comisión con asistencia de organizaciones externas incluyendo cuando proceda, la Agencia Europea de Salud y Seguridad en el trabajo. Sobre la base de estos resultados, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social, un informe intermedio sobre las acciones emprendidas antes del 30 de junio de 1998, que incluya un estudio detallado sobre las responsabilidades y actividades emprendidas sobre este tema por agencias especializadas afectadas, así como un informe de evaluación ge-

neral que demuestre el impacto del programa sobre las estructuras y los grupos de población a los que va dirigida esta acción antes de junio de 2001.

El Programa SAFE, propuesto por la Comisión Europea, está siendo estudiado actualmente por las autoridades que tienen competencia legislativa. A la espera de la aprobación formal de este Programa por las autoridades legislativas, la Comisión ha deseado cofinanciar acciones preparatorias y proyectos experimentales. Dicha convocatoria tiene como fin preparar la futura aplicación del Programa SAFE. Las acciones preparatorias⁴⁸ y los proyectos⁴⁹ experimentales deberán, por un lado, establecer de forma más precisa los objetivos de las actividades y las prioridades en la ejecución del programa y, por otro, demostrar que una gestión eficaz en materia de seguridad y salud, mejora la competitividad de las empresas y mejora los resultados en términos de empleo.

VI. CONCLUSIONES

Las cifras de accidentes y enfermedades profesionales, son todavía hoy en día en Europa, alarmantes, y repercuten seriamente en los costes sociales de las empresas, además de entrañar un sufrimiento humano importante. Por esta razón, se hacía necesaria una regulación a todos los niveles. Se puede decir, que dentro de la Política Social comunitaria, la salud y seguridad en el trabajo, ha sido la gran privilegiada en cuanto a su regulación. Las etapas decisivas, han surgido con la aprobación del AUE, que introdujo el artículo 118A, facilitando la adopción del Tercer Programa sobre seguridad y salud en el trabajo, así como de Directivas por mayoría cualificada, destacando entre ellas, la Directiva marco 89/391/CEE. Esta Directiva, que representa la consolidación y afianzamiento del ordenamiento jurídico comunitario en materia de seguridad y salud en el trabajo, es una Directiva distinta de las Directivas que se habían adoptado hasta este momento, y que con claro contenido técnico, se referían a riesgos concretos. La Directiva marco, además de propugnar la prevención como elemento central de la política comunitaria de salud y seguridad en el trabajo, busca superar el alcance de la armonización; a través de ella se va a conseguir una armonización general en todos los países comunitarios de unas normas mínimas. En otras palabras, se va a pasar de una armonización de temas específicos a una general, sin olvidar la adopción de Directivas específicas derivadas de la misma y necesarias

48. Como ejemplo se puede destacar el "*Evento Safe Valladolid: jornada sobre seguridad laboral y excelencia empresarial*" celebrado en Valladolid el día 19 de Noviembre de 1997, en el que se celebró una jornada de puertas abiertas en 106 locales de la empresa seleccionada por el Programa SAFE, "*Asientos Castilla y León*", con demostraciones prácticas de soluciones innovadoras puestas en marcha por la empresa en respuesta a determinadas situaciones en materia de salud y seguridad laboral.

49. Ello se recoge en el Documento de Información SAFE 1997, de la Dirección General Vde Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales de la Comisión Europea.

para complementarla. Nos encontramos con una Directiva que va a orientar todo el desarrollo posterior en la materia, siendo al tiempo estructuradora, respecto a la normativa adoptada con anterioridad a 1989.

Avanzando en el tiempo, ha sido aprobado el Cuarto Programa Comunitario de Salud y Seguridad en el Trabajo (1996-2000), sin ánimo de entrar a analizarlo en estos momentos en su totalidad, solo quiero destacar que en relación a él hay que felicitarse por la inclusión del Programa SAFE, un programa que deberá adaptarse, eso sí, a las necesidades reales de las empresas.