

# **Seguridad Laboral**

**Mario Grau Ríos**  
Ingeniero industrial,  
Profesor asociado de la UNED

**Domingo L. Moreno Beltrán**  
Dr. Ingeniero industrial  
Profesor titular de la UPM

## ÍNDICE

1. Introducción	1
2. Concepto, objetivos y fundamentos de la Seguridad Laboral	5
2.1 Las condiciones de trabajo	5
2.2 Riesgos laborales y daños derivados del trabajo	6
2.3 Riesgos de accidente	6
2.4 Riesgos ambientales	7
2.5 Riesgos psicosociales	8
2.6 Prevención de riesgos laborales	8
2.7 Disciplinas básicas	9
2.8 Otras técnicas relacionadas con la prevención	14
2.9 Los principios de prevención	14
2.10 Organización de la prevención	18
2.11 La evaluación de riesgos	22
3. Marco jurídico de la Seguridad Laboral	29
4. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención	31
4.1 La Ley de Prevención	31
4.2 El Reglamento de los Servicios de Prevención	35
5. Normativa de prevención de riesgos laborales y otros textos.	38
5.1 Actuaciones de las Administraciones laborales.	39
5.2 Guías, Normas Técnicas y otros textos.	40
6. El contexto de la Unión Europea	41
6.1 Fundamentos de la Política Comunitaria sobre Seguridad y Salud en el Trabajo	41
6.2 La Seguridad y la Salud en el Trabajo en el contexto de la "Dimensión Social" del Mercado Único	43
6.3 Principios generales de la seguridad y salud en el marco de la empresa	51
6.4 La Directiva Marco	52
6.5 Las directivas específicas derivadas de la Directiva Marco	53
6.6 El Tratado de Amsterdam de 1997	54
ANEXO: Normativa española y comunitaria sobre prevención de riesgos laborales	63

## 1. Introducción

Según el ámbito o la época, en lugar del término *seguridad laboral* se utilizan o se han utilizado diversas denominaciones para un concepto que en realidad es único: las condiciones bajo las que se *trabaja* deben ser *seguras*, es decir, no deben suponer una amenaza o una posibilidad significativa de sufrir un daño de cierta entidad, que pueda incapacitar aunque sea parcial y temporalmente, por parte de los *trabajadores* en relación con *el trabajo*.

Se trata, por lo tanto, de un asunto estrictamente *laboral*, con lo que son los *trabajadores* quienes deben estar suficientemente protegidos para que la posibilidad de sufrir un daño con ocasión del trabajo sea mínima. Puesto que los *trabajadores por cuenta ajena* desempeñan las tareas asignadas por el *empresario* bajo su dirección y en las condiciones de trabajo impuestas por él, es éste quien debe garantizar que tales tareas se lleven a cabo con el menor riesgo de sufrir un daño posible.

El término *seguridad*, aunque responde a un concepto muy amplio, sin embargo unido a la oportuna calificación resulta ser preciso y rotundo, quizás menos ambiguo que otras denominaciones al uso. Así hay quienes prefieren utilizar el término *salud laboral*, refiriéndose al concepto amplio y universal de salud de la Organización Mundial de la Salud OMS, para la que dicha palabra significa no solo ausencia de toda enfermedad, incluidas las lesiones, sino el estado de bienestar físico, psíquico y social, lo que suele llevar a connotaciones casi exclusivamente sanitarias. Con la distinción entre accidentes de trabajo (lesiones y en general daños inmediatos) y enfermedades profesionales (de curso más o menos largo) se *acuñó* el término *seguridad e higiene del trabajo*, refiriéndose tanto a las *técnicas de lucha* contra los accidentes (*seguridad*) como contra las enfermedades (*higiene*) como a la *calidad* de unas condiciones de trabajo: Deben mantenerse *seguras e higiénicas*. Así se menciona en la propia Constitución Española de 1978 y así se mantiene la denominación de la principal institución estatal en relación con esta materia: el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, INSHT. Sin embargo existen otras técnicas como la Medicina del Trabajo, la Ergonomía, la Psicología aplicada. En el ámbito de la Unión europea se habla de la *seguridad y salud en el trabajo*, con el mismo significado, aunque quizás hubiera sido más acertado decir *salubridad* en lugar de *salud*. Últimamente, con la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se optó por tal denominación con una intención esencialmente didáctica: *hay que prevenir* los posibles daños por razón del trabajo.

En todas las denominaciones citadas existe un elemento común: se trata de que *el trabajo* se lleve a cabo de manera *segura*, con la mínima posibilidad de que se produzcan daños significativos. Se *ciñe*, por lo tanto, a la actividad laboral, a la relación laboral, aunque en la realidad ello atañe también hoy, con la citada Ley de Prevención, a otras formas de relación de trabajo: las de las personas al servicio de la Administración pública.

Si bien la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, a través fundamentalmente de la acción preventiva en los centros de trabajo, refleja un estado cultural de fines del siglo XX, no deja de ser una consecuencia más del desarrollo de la humanidad y de su incesante evolución a través de la Historia. Evolución no solo de índole cultural, sino también técnica, científica, sociológica y económica.

Una evolución cuyos comienzos podemos rastrear hasta los albores de la propia humanidad, cuando se atribuían los felices hallazgos y las desgracias a lo mágico, a lo inalcanzable, a lo divino. Los seres humanos estamos inmersos en la Naturaleza viviendo a costa de ella, transformándola, interactuando con ella, intentando dominarla cada vez mejor, aunque muy a menudo a costa de arruinarla, de degradarla, de destruirla. Hasta el

momento actual, caracterizado por la globalidad de las actividades humanas, *la aldea global*, no se ha caído bien en la cuenta que nuestro planeta no es ya una fuente inagotable de bienes ni tiene una capacidad ilimitada de regeneración. Hasta ahora no se había llegado a tener *conciencia* de que la especie humana tiene un papel *activo*, una responsabilidad plena, sobre el estado del planeta y de su futuro. Que por lo tanto hay que prever las posibles consecuencias de nuestras acciones y actuar preventivamente.

Indudablemente el concepto de trabajo, sus características han variado mucho de unas épocas a otras, y ahora mismo sufren una amplia transformación. Aún no están lejos los tiempos y modos de la esclavitud, como tampoco algunas consecuencias de la revolución industrial, y estamos en plena *eclosión* de la multitud de nuevas tecnologías como la cibernética, la informática, las comunicaciones integradas y globales en el seno de un sistema económico mundial que tiende a un mercado unificado.

Sin embargo aún persiste en el entorno del mundo del trabajo, y no solamente en él, una cultura de la *fatalidad*, de lo *inevitable e imprevisible* y, por lo tanto, aparentemente ajeno a nuestra voluntad y nuestro poder. Cuando se habla de que algo ocurre *por accidente*, equivale a decir *por casualidad*, porque se entiende que no es posible preverlo y evitarlo. Y nada más lejos de lo que son los accidentes y enfermedades *causados* por unas inadecuadas condiciones de trabajo.

A lo largo de la historia, los seres humanos han ido aprendiendo a **conocer, primero**, los riesgos y sus características, tanto emanados directamente de la propia Naturaleza, incluido el denominado *Reino Animal*, como de las consecuencias de la propia actividad humana que transforma a la propia Naturaleza, y **a defenderse, después**, de los mismos y sus posibles consecuencias.

En muchas ocasiones, especialmente en lo que se refiere a la *seguridad*, en un sentido más restringido como *lucha contra los accidentes* y sus consecuencias, las guerras han aportado avances al igual que en otros campos de la ciencia y de la técnica. E indudablemente se desarrollaban sistemas *de defensa*, protección, contra las diversas técnicas ofensivas que sucesivamente aparecían. Así surgen los diversos sistemas de *protección*, tanto individual, por ejemplo el casco, como colectiva, *barreras*, que en tiempos de paz se incorporan a la vida cotidiana con fines igualmente de *protección*, pero con relación a otros riesgos: los de accidente.

En cuanto a la pérdida o alteración de la salud, por causas no tan visibles o evidentes como las lesiones corporales o físicas, es decir, lo que se conoce en un sentido más o menos amplio como enfermedad, aun hoy la correlación *causa-efecto* no suele plantearse siquiera, si bien el estado actual de la ciencia es tal, que a pesar de descubrirse nuevas *patologías*, al menos se conocen en la inmensa mayoría de las conocidas sus causas, *etiología*. Aquí es aún más patente la consideración *casual*, fatalista, de la adquisición de una enfermedad, a pesar de los indudables avances en las técnicas preventivas y de promoción de la salud.

En el ámbito de la actividad laboral, ya en la antigüedad se conocía que en determinados trabajos existía una relación entre su naturaleza y la aparición de ciertas enfermedades características de los mismos. Hipócrates, en el siglo IV a.C., describió la enfermedad que aquejaba a quienes trabajaban en la extracción de mineral de plomo, el saturnismo. En el siglo XVI, Paracelso trató en varios de sus escritos las enfermedades que sufrían los mineros y los trabajadores de las fundiciones. Sin embargo hasta el siglo XVII, con el médico italiano Bernardino Ramazzini, no se comienza a tratar como una *ciencia nueva* la Medicina del Trabajo, aunque no es sino al principio del siglo XX, con el desarrollo de las legislaciones de protección de los obreros, (la primera Ley en el mundo data de 1802) cuando aparece las técnicas *sistematizadas* de protección -primero- y de prevención -

después- como la seguridad del trabajo, la propia medicina (preventiva) del trabajo, la higiene industrial y la psicología aplicada al trabajo.

La interacción entre el trabajo, incluido *el ambiente de trabajo*, o lo que se conoce en el sentido más amplio como *condiciones de trabajo*, y la persona contemplado en su conjunto, con objeto de adecuar las primeras a la segundas, tiene sus raíces en el Renacimiento con los estudios de Leonardo da Vinci sobre las dimensiones del cuerpo humano y las posturas y los análisis de Dürero sobre los movimientos y las proporciones. Ya en el presente siglo, los arquitectos (Le Corbusier) y más tarde los ingenieros diseñadores, se han preocupado de que sus obras se adapten a una óptima funcionalidad con relación a las características de sus usuarios y los fines que estos persiguen. Lo que ha supuesto la aparición hacia los años 50 de la **ergonomía** como disciplina global e integradora de todos los aspectos del entorno de trabajo.

En el ámbito del Derecho, paralelamente a los avances de la *revolución industrial* en el siglo XIX fueron apareciendo las primeras leyes de protección de los trabajadores. En 1890 tiene lugar en Berlín una Conferencia internacional sobre el trabajo en las fábricas y en las minas, tras la que comienza a configurarse la necesidad de una intervención de la Administración pública para controlar la aplicación de la legislación sobre las limitaciones de ciertos trabajos con fines proteccionistas, en especial hacia las mujeres y los menores. En 1919 se crea la Organización Internacional del Trabajo OIT, adoptándose desde ese mismo año diversos Convenios y Recomendaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo junto con otras materias de índole laboral.

Hoy, en el seno de la Unión Europea, la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo es objeto de armonización constituyendo un cuerpo normativo bastante completo de disposiciones mínimas. Todos los Estados modernos, en mayor o menor medida conforme a su grado de desarrollo y organización social, poseen actualmente una legislación y los medios adecuados para desarrollar una política eficaz sobre la seguridad y salud en el trabajo.

En España, se desarrolla la Medicina del Trabajo y la Higiene Industrial a mediados del siglo XIX. En 1900 se aprueba la Ley de Accidentes de Trabajo conocida como *Ley Dato*, que tradicionalmente se toma como el inicio del desarrollo en España del Derecho de Seguridad e Higiene en el Trabajo y de la Seguridad Social. En ella se declara que *el Patrono es responsable de los accidentes de trabajo* centrándose en los *riesgos profesionales*, que podían ser objeto de aseguramiento voluntario. En 1932 se adopta una Ley que establece con carácter general el seguro obligatorio de accidentes de trabajo. En 1940 se aprueba el Reglamento General de Higiene en el Trabajo que será derogado por la prácticamente caducada Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971. En esta época se aprueba el Plan Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que más adelante daría lugar al hoy Instituto Nacional del mismo nombre. Antes, en 1956 se crean los Servicios Médicos de Empresa.

La Constitución Española de 1978 señala como uno de los principios rectores de la política social y económica, *velar por la seguridad e higiene en el trabajo*. El Estatuto de los Trabajadores contempla el derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad e higiene estableciendo el correlativo deber del empresario.

El momento actual se caracteriza por el inicio de una nueva etapa con la entrada en vigor en febrero de 1996 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales. Entre las novedades que aporta esta Ley conviene destacar:

- La orientación hacia la *acción preventiva en la empresa* como esencial para garantizar al empresario el nivel de protección eficaz en cuanto a la seguridad y la salud de los

trabajadores a su servicio. Se persigue una *cultura de la prevención* a todos los niveles de la población.

- Una eficacia suficiente de la actividad preventiva implica la observación de los principios de prevención y el desarrollo de acciones concretas de información, formación, consulta y participación de los trabajadores.

- El principal protagonismo corresponde al empresario con la participación de los trabajadores que deben cooperar todo lo necesario. La Administración velará por que la mejora progresiva de las condiciones de trabajo sea una realidad, prestando el apoyo y asesoramiento necesario, además de ejercer la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa y, en su caso, la potestad sancionadora.

- La integración de la prevención en el proceso productivo y en la organización de la empresa, con el recurso a servicios de prevención, de carácter interdisciplinar.

En el momento presente se ha llegado a la culminación del desarrollo normativo de la Ley, con la constitución de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, compuesta por representantes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, el Reglamento de los Servicios de Prevención y los Reglamentos específicos que incorporan la legislación comunitaria de la Unión Europea al derecho nacional de España.

## **2. Concepto, Objetivos y Fundamentos de la Seguridad Laboral**

Como en toda disciplina, antes de adentrarse en ella, conviene precisar desde el principio los principales conceptos y términos que se utilizan, con el *lógico* objetivo de conseguir el mejor entendimiento posible. No obstante, es necesario advertir que los conceptos y términos que a continuación se intentan definir y describir, en muchas ocasiones pueden estar utilizados bien bajo otra denominación, como también ocurre a veces que el término aquí empleado tenga otro significado en otro contexto o medio. La imposibilidad de encontrar una terminología tan precisa como en el campo de las ciencias matemáticas, la medicina o el derecho, por ejemplo, alcanzadas por su sólida, larga y, consecuentemente, general implantación, no deja más solución que escoger unas referencias avaladas por instancias de mayor autoridad y aguardar que el análisis y la propia experiencia aporten la *seguridad* en el entendimiento necesario de toda actividad.

### **2.1 Las condiciones de trabajo**

En el ámbito de la seguridad laboral, la referencia a *las condiciones de trabajo* se efectúa con la consideración de que el empresario debe controlar tales *condiciones* para que no supongan una amenaza para la seguridad y la salud del trabajador y, al mismo tiempo, se alcance *una calidad de trabajo*.

En este sentido, se trata de aquellas características del trabajo que pueden influir *significativamente* en la generación de riesgos laborales. Se incluye en ellas:

- Condiciones de seguridad:
  - ? Características generales de los locales (espacios, pasillos, suelos, escaleras, etc.)
  - ? Instalaciones (eléctrica, de gases, de vapor, etc.)
  - ? Equipos de trabajo (máquinas, herramientas, aparatos a presión, de elevación, de manutención, etc.)
  - ? Almacenamiento y manipulación de cargas u otros objetos, de materiales y de productos.
  - ? Existencia o utilización de materiales o productos inflamables.
  - ? Existencia o utilización de productos químicos peligrosos en general.
- Condiciones ambientales:
  - ? Exposición a agentes físicos (ruido, vibraciones, radiaciones ionizantes, radiación ultravioleta, radiación infrarroja, microondas, ondas de radio, láser, campos electromagnéticos...)
  - ? Exposición a agentes químicos y ventilación industrial.
  - ? Exposición a agentes biológicos.
  - ? Calor y frío.
  - ? Climatización y ventilación general. Calidad del aire.
  - ? Iluminación.
- Carga de trabajo: física y mental.
- Organización y ordenación del trabajo (monotonía, repetitividad, posibilidad de iniciativa, aislamiento, participación, turnicidad, descansos...).

En la medida en que estas condiciones de trabajo puedan ser origen de *daños para la salud*, incluidas las lesiones (es decir, accidentes, *patologías* o enfermedades), o influyan significativamente en la magnitud de los riesgos, se las suele denominar **factores de**

**riesgo** o también *peligros, situaciones, actividades, condiciones, peligrosas*, o como dice la Ley de Prevención: *procesos, actividades, operaciones, equipos o productos potencialmente peligrosos*.

## **2.2 Riesgos laborales y daños derivados del trabajo**

En el contexto de la seguridad y salud en el trabajo, se define **riesgo laboral** como la *posibilidad* de que un trabajador sufra un determinado *daño* derivado del trabajo. Se completa esta definición señalando que para **calificar un riesgo**, según su *gravedad*, se valorará conjuntamente la *probabilidad* de que se produzca el daño y su *severidad* o magnitud.

Se consideran **daños derivados del trabajo** a las enfermedades, patologías o lesiones producidas con motivo u ocasión del trabajo. Se trata de lo que en términos más comunes o tradicionalmente se habla como enfermedades o patologías laborales o accidentes laborales, aunque con un sentido más amplio y menos estricto. Es decir, cualquier alteración de la salud, incluidas las posibles lesiones, *debidas al trabajo* realizado bajo unas determinadas condiciones.

La **salud** es un término que todo el mundo asocia al estado o condiciones en que se encuentra el organismo de la persona con relación a su capacidad o ejercicio de las funciones que le corresponden *normalmente*. Cuando se utiliza este término como ese estado o condiciones cuando permiten el desarrollo pleno, *normal*, de las funciones o potencialidades del organismo, se habla de la salud plena, de la *buena salud*, se piensa en la ausencia de enfermedades. Sin embargo, para entendernos hace falta una referencia o fijar qué se entiende por *normalidad*. Quizás sirva la definición de la OMS: *La salud no es una mera ausencia de afecciones y enfermedad, sino el estado de plena satisfacción física, psíquica y social*.

## **2.3 Riesgos de accidente**

Comúnmente se habla de **riesgo de accidente**, por ejemplo, de caída de altura, de atrapamiento, de explosión, etc., que *puede* ser desencadenado por la existencia de uno o, en general, varios *factores de riesgo*. De la probabilidad de que se produzca el accidente, en este caso, y los daños que pueden derivarse como consecuencia de que ocurra, se evalúa el riesgo, pudiendo calificarlo desde el punto de vista de su gravedad.

Hay que tener en cuenta de que se conjugan dos *variables de probabilidad*. Una es la probabilidad de que se produzca el accidente, y otra la probabilidad de que ocurrido el accidente éste dé lugar a mayores o menores daños.

Habrà, por ejemplo, una probabilidad de desprendimiento de objetos desde una cierta altura y una probabilidad de que lleguen a producir lesiones graves. Tanto una posibilidad remota de que se desprenda un objeto, aunque sea pesado y desde una altura apreciable, aunque si llegara a producirse sería muy probable que ocasionara graves lesiones, como la muy probable caída de un pequeño objeto elástico desde una baja altura que sería improbable que produjera lesión alguna, podrían, ambos riesgos, calificarse como leves o irrelevantes.



## **2.4 Riesgos ambientales**

Existe otra *clase* de riesgos además de los de accidente. Se suelen denominar **riesgos ambientales** o riesgos de sufrir una alteración de la salud (enfermedad o patología). Pueden ser desencadenados por uno o varios factores de riesgo ambientales, (agentes químicos o físicos, por ejemplo) o de organización del trabajo.

En el caso de los factores de riesgo ambientales, la probabilidad de que se produzca el daño viene representada por la *dosis* del agente *contaminante* recibida por el organismo. Esta *dosis* puede medirse como energía *recibida* por unidad de tiempo, si se trata de un agente físico, o como cantidad de sustancia que penetra en el organismo por unidad de tiempo, si se trata de un agente químico.

Si se trata de agentes físicos hay que considerar el área, zona u órgano del cuerpo afectado o que pueda verse afectado por la exposición a según qué tipo de agente y tener en cuenta además determinadas características propias del mismo de agente. Así por ejemplo, para una radiación ionizante es muy diferente si se expone el ojo o una parte de la piel, o todo el cuerpo, o si se trata de una sustancia emisora que ha penetrado en el interior del organismo.

En la exposición a agentes químicos hay que considerar las vías de penetración en el organismo. Con ocasión del trabajo, la vía más *común* es la respiratoria, aunque existen muchos casos en los que el agente se absorbe, además, a través de la piel. Cualquier otra vía, oral, parenteral, resulta altamente improbable con relación al trabajo.

La severidad del daño que *puede* producirse por exposición a los agentes químicos ambientales, se suele determinar mediante el porcentaje de casos que se presentan para una dosis determinada y se denomina *respuesta*. La relación entre ambos parámetros se denomina *relación dosis-respuesta* y es de difícil obtención. En la práctica común para evaluar un riesgo ambiental se mide el nivel promediado en el tiempo de la presencia del contaminante en el puesto de trabajo (intensidad o concentración media, según se trate de un agente físico o químico) y se compara con los valores límite (intensidades o concentraciones promediadas) de referencia. Para ciertos agentes físicos, como el ruido o las radiaciones ionizantes es relativamente sencillo medir la dosis recibida, por lo que los valores límite se suelen dar en términos de dosis.

Llegados a este punto, en relación con los riesgos ambientales, es decir, *debidos* a agentes ambientales, conviene distinguir dos clases de efectos: los inmediatos y los diferidos en el tiempo.

Con la denominación *efectos inmediatos*, se quiere expresar que el daño se produce *nada más* se desencadena el suceso que lo causa, pudiendo evolucionar a partir de esta *acción* de una manera continuada tanto a un agravamiento como a una mejoría. Este es el caso, por ejemplo, de un accidente de caída de altura con resultado de lesiones. Pero también la exposición a un ruido de impacto (un disparo) con resultado de perforación del tímpano, o la salpicadura de un líquido corrosivo sobre la piel con resultado de una *quemadura química* (destrucción de los tejidos). A esta *posibilidad* se refieren los *riesgos de accidente*, mencionados en el epígrafe anterior, pudiendo intervenir también los agentes físicos y químicos mencionados en éste, cuando actúan produciendo efectos de carácter inmediato, como los de los ejemplos, efectos éstos denominados **efectos agudos**.

Sin embargo, los daños o efectos a los que se refieren los riesgos ambientales son *diferidos* en el tiempo. Es decir, que la exposición continuada o repetida a unos determinados niveles o dosis de uno o más agentes ambientales, supone la posibilidad de sufrir al cabo de un cierto tiempo una alteración de la salud. En este sentido, una pérdida

de la capacidad auditiva por exposición a altos niveles de ruido durante un prolongado espacio de tiempo o un cáncer por haber estado expuesto a un agente cancerígeno años atrás (mesotelioma y exposición por vía respiratoria a fibras de amianto, hasta treinta años o más). Tales efectos, que pueden manifestarse tiempo después, meses y hasta muchos años, se denominan **efectos crónicos** y son característicos de los riesgos ambientales. Aunque no exclusivos de ellos, puesto que existen patologías debidas a otras causas como las malas posturas o los movimientos no adecuados y repetidos, (métodos y organización de la tarea inadecuados, mal diseño y adaptación defectuosa del puesto de trabajo a la persona) que pueden dar lugar con el tiempo a patologías en músculos y huesos.

Caso aparte, aún más complicado por su especial índole, son los riesgos ambientales en los que están implicados agentes biológicos. En general, tanto estos últimos como los demás riesgos ambientales, por la dificultad de advertir sus efectos y relacionarlos con sus causas, que incluso pueden haber desaparecido cuando se ponen de manifiesto los primeros signos que los delatan, por la complejidad y gran diversidad de tales riesgos así como por las técnicas de identificación y evaluación, necesitan de una reglamentación técnica y metodología específica, y de profesionales especializados para su tratamiento.

## **2.5 Riesgos psicosociales**

En cuanto a los factores de riesgo relacionados con la ordenación del trabajo se puede hablar de riesgos psicosociales. La dificultad de su evaluación estriba en que las posibles alteraciones de la salud suelen ser inespecíficas siendo también muy difícil discernir en qué medida se deben a factores de riesgo laborales y a factores extralaborales. Lo cual no quiere decir que carezcan de importancia o que no se deban tomar medidas preventivas. Es más, estos problemas que surgen de la organización del trabajo, pueden ser determinantes en la productividad y en la calidad final del producto o servicio que se ofrece, por lo que la adopción de medidas para su detección y de las soluciones idóneas debe ser prioritario en la gestión de la empresa.

## **2.6 Prevención de riesgos laborales**

Por otra parte, conviene precisar qué se entiende por **prevención de riesgos laborales**. Se trata del conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas, en todas las fases de actividad de la empresa (incluida la concepción, diseño y proyecto de procesos, lugares de trabajo, instalaciones, dispositivos, procedimientos, etc.) dirigidas a evitar o minimizar los riesgos, en este caso, *laborales o derivados del trabajo*.

La Organización Mundial de la Salud OMS distingue tres niveles:

\* **Prevención primaria**, dirigida a evitar los riesgos o la aparición de los daños (materialización de los riesgos) mediante el control eficaz de los riesgos que no pueden evitarse. Esta *prevención*, obviamente es la más eficaz, incluso, atendiendo a lo expuesto con anterioridad, es la más eficiente. A su vez puede implicar distintos tipos de acciones, que se describen a continuación por orden decreciente de eficacia:

- **Prevención en el diseño**. Absolutamente lo más eficaz. A la hora de la concepción y diseño de instalaciones, equipos, herramientas, centros y puestos de trabajo, procesos, métodos, organización del trabajo, etc. hay que tener en cuenta los principios de prevención, y en primer término, tratar de *evitar los riesgos*.

- *Prevención en el origen.* Se trata de evitar la aparición de riesgos como resultado de defectos en la fabricación, construcción, implantación e instalación, referido tanto a equipos, procesos, etc., como procedimientos, capacitación, etc., y, en los casos de riesgos inevitables, combatirlos en el origen o foco, mediante técnicas o medidas adecuadas, por ejemplo, mediante el aislamiento o enclaustramiento.
- *Prevención en el medio de transmisión.* Se trata de evitar la exposición al riesgo por interposición de barreras entre el origen y las personas, actuando sobre el medio mismo absorbiendo o anulando el agente o situación de riesgo, e incluso, actuando sobre la misma organización del trabajo, por ejemplo, mediante el alejamiento o sistemas de alarma.
- *Prevención sobre la propia persona.* Mediante la utilización de medios de protección individual, la educación, la información, la formación, la vigilancia de la salud, la vacunación, la disminución del tiempo de exposición, etc.

\* *Prevención **secundaria.*** Cuando ha comenzado el proceso de alteración de la salud, aunque no se manifieste de una manera clara; en general puede tratarse de una fase inicial, subclínica, muchas veces reversible. Las actuaciones preventivas en estos casos son principalmente la adecuada vigilancia de la salud para un diagnóstico precoz y un tratamiento eficaz.

\* *Prevención **terciaria.*** Hay que aplicarla cuando, existe una alteración patológica de la salud o durante la *convalecencia* de la enfermedad o posteriormente a la misma. Se trata de prevenir la reincidencia o las recaídas, o las posibles "*complicaciones*" o secuelas, mediante el adecuado tratamiento y rehabilitación, como principales medidas.

## **2.7 Disciplinas básicas**

Las actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales están *marcadas* por su carácter *interdisciplinario*, y multidisciplinario, y su necesaria *integración* en todas las fases del proceso productivo y en la organización de la empresa. En este sentido, cualquiera que sea el nivel y especialidad de quienes *despliegan una actividad* en ella, deben tener una formación suficiente y adecuada con el objeto de asumir satisfactoriamente y con garantía la prevención en su ámbito de actuación y responsabilidad.

No obstante, actualmente se reconocen cinco *disciplinas básicas* en materia de prevención de riesgos laborales. Una de ellas tiene ya un reconocimiento de *especialidad* con plena validez *académica* en varios Estados miembros de la Unión Europea, entre ellos España. Se trata de la *Medicina del Trabajo*. Las otras aún no han alcanzado este *estatus*, pero se reconocen como tales disciplinas básicas en el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Previamente hay que tener en cuenta que se puede actuar para prevenir los riesgos laborales a cuatro niveles:

- 1) En la *concepción y el diseño*. Aquí es necesario que los profesionales tengan *asumida la filosofía preventiva*, junto con los conocimientos preventivos necesarios en su formación académica y de especialización. Se trata de **evitar el riesgo**, o en todo caso **minimizarlo**.
- 2) *Sobre el origen del riesgo*, con objeto de **eliminar el riesgo** o, en su caso, **reducirlo** todo lo posible.

3) *Sobre el medio ambiente de trabajo o medio de transmisión del riesgo*, con objeto de **controlar el riesgo**.

4) *Sobre la propia persona*, con objeto de **protegerla** mediante *equipos de protección individual* contra los riesgos existentes, de **promover y vigilar su salud** y de **educarla y formarla** adecuadamente. Cabría añadir las instrucciones e información dirigidas individualmente, así como actuaciones de carácter organizativo (cambio de tarea o método, rotación de puestos, etc.).

### **2.7.1 Seguridad en el Trabajo**

La *Seguridad en el Trabajo* consiste en un conjunto de técnicas y procedimientos que tienen por objeto evitar y, en su caso, eliminar o minimizar los riesgos que pueden conducir a la materialización de accidentes con ocasión del trabajo, (lesiones, incluidos los efectos agudos producidos por agentes o productos potencialmente peligrosos).

Es necesario poseer conocimientos de diversa índole, como ingeniería, gestión empresarial, economía, derecho, estadística, psicología, pedagogía, etc.

Se persiguen esencialmente dos tipos de objetivos:

- Evaluación de los riesgos (incluida su identificación) e investigación de accidentes
- Corrección y control de los riesgos (incluida su eliminación), en consecuencia.

Consecuentemente, las técnicas de seguridad se clasifican en *analíticas* y *operativas*.

Según el campo de actuación se cuenta con *técnicas generales* de seguridad, como la organización, economía, estadística, señalización, etc., y con *técnicas específicas*, como seguridad química, seguridad eléctrica, prevención y lucha contra incendios, seguridad de las máquinas, etc. o por sectores de actividad, como seguridad en la construcción, seguridad minera, seguridad en la agricultura, seguridad en el transporte, etc.

Cuando se habla de *seguridad industrial*, se amplía el concepto al integrar en los objetivos de prevención y protección a toda *persona* que pudiera verse afectada por la actividad industrial, tanto en lo que respecta a su integridad física y su salud, como a la integridad de sus bienes, y al medio ambiente.

### **2.7.2 Higiene Industrial**

La aparición de alteraciones *patológicas* de la salud viene determinada por un conjunto de factores:

- 1) La **naturaleza** y **estado físico** de los agentes químicos y el **tipo** y, en su caso, **frecuencia**, de los agentes físicos, así como la naturaleza de los agentes biológicos presentes bajo determinadas condiciones.
- 2) La **concentración** del agente químico presente en el ambiente o la **intensidad** referida al agente físico al que está expuesto el trabajador. Para evaluar el riesgo de exposición se suelen utilizar valores límite de referencia.
- 3) El **tiempo de exposición** al agente en el medio ambiente de trabajo. Los valores límite se suelen referir a un tiempo *normalizado*, como la jornada de trabajo de 8

horas diarias o 40 horas semanales. La consideración conjunta de la concentración o intensidad, según el caso, y el tiempo de exposición da lugar al concepto de **dosis**.

- 4) Las características individuales de cada persona y en particular, determinadas **susceptibilidades** especiales ante algún agente que pudiera existir. Los valores de referencia se establecen con relación a una población *normal* o normalizada, por lo que habrá que determinar si una persona se puede considerar incluida en ese colectivo o no para cada agente al que pudiera estar expuesta.
- 5) La existencia de otros agentes o factores que puedan potenciar o rebajar los posibles efectos de la exposición. Por ejemplo, la temperatura, la presencia de agentes cuyos efectos son aditivos, sinergias como las debidas al humo procedente de fumar tabaco, etc.

La Higiene Industrial, como técnica no médica de prevención de los riesgos laborales relativos a la posibilidad de sufrir alteraciones de la salud por una exposición a agentes físicos, químicos y biológicos, actúa con carácter esencialmente preventivo por procedimientos técnicos mediante, en general, la siguiente secuencia:

- 1) **Identificación** de los diferentes agentes de riesgo.
- 2) **Medición**, en el caso que sea necesario, de la exposición al agente (concentración/intensidad y tiempo de exposición) y aportación de datos complementarios que se precisen.
- 3) **Valoración del riesgo de exposición**, comparando las dosis de exposición con los valores de referencia según los criterios establecidos.
- 4) **Corrección** de la situación, si ha lugar.
- 5) **Controles periódicos** de la eficacia de las medidas preventivas adoptadas y de la exposición y vigilancia periódica de la salud.

### **2.7.3 Medicina del Trabajo**

Si la Medicina se basa en el conocimiento de las funciones, y del *funcionamiento* del organismo humano y de su *interacción* con el medio en que vive y desarrolla su actividad, para alcanzar los objetivos de promoción de la salud, curación de las enfermedades y rehabilitación, la Medicina del Trabajo se *especializa* en la *interacción* con un medio particular, el del trabajo, sin dejar de considerar la misma salud como *un todo*, indivisible, y que el medio *no laboral* interactúa a su vez con el medio *laboral*.

El *trabajo* influye sobre la salud, pero puede hacerlo tanto en sentido positivo como negativo. Lo óptimo consiste en favorecer el primer aspecto y anular o, al menos, rebajar el segundo.

En este empeño se ha de centrar las diferentes técnicas de *promoción de la salud*, y no sólo las *sanitarias* como la *Medicina del Trabajo*. Todas las técnicas preventivas, junto con ésta, la seguridad en el trabajo, la higiene industrial, la psicología laboral, además de controlar los riesgos, persiguiendo su eliminación, o al menos, su minimización, fomentan directa o indirectamente el aspecto positivo de la influencia del trabajo. Objetivo que se hace quizás más patente con la *ergonomía*.

Las *técnicas preventivas* que utiliza la Medicina del Trabajo son fundamentalmente las siguientes:

- *Epidemiología*, mediante la que se investiga sobre una población o grupo de personas la distribución y frecuencia de *signos* y, en general, alteraciones o anomalías en su estado de salud, con objeto de conocer sus posibles causas y los distintos factores que intervienen en su evolución, para que finalmente puedan prevenirse los riesgos correspondientes.
- *Vigilancia de la salud*, con objeto de:
  - Conocer el estado de salud individual y colectivo en relación a los riesgos a los que están expuestos.
  - Indagar la existencia de una posible especial susceptibilidad o sensibilidad individual.
  - Verificar si existe algún *factor* o condición individual y su alcance, tanto temporal o permanente, que pudiera representar un riesgo o agravamiento de los existentes para esa persona y para su entorno.
  - Detectar precozmente alteraciones de la salud.
  - Actuar en consecuencia y participar interdisciplinariamente en la actividad preventiva.
- *Educación sanitaria*, como otro medio muy valioso para la promoción de la salud, con el fin de que, conjuntamente (interdisciplinariamente) con otros profesionales, se alcancen cambios *positivos* al nivel individual y colectivo, modificando hábitos y conductas negativos y fomentando la participación en programas preventivos y, en general, de promoción de la salud.
- Otros aspectos, como el reforzamiento individual, con objeto de hacerle *más resistente* a posibles alteraciones de la salud, mediante vacunaciones y realización de ejercicios físicos por ejemplo y actuaciones en caso de situaciones de urgencia.

Aunque no tienen el reconocimiento de *especialidad académica*, no obstante es necesario mencionar aquí, por su valioso papel, a los Diplomados Universitarios en Enfermería de Empresa.

#### **2.7.4 Psicología del trabajo**

Al hablar de los riesgos laborales se realizó la distinción de los denominados *riesgos psicosociales*. También se ha tratado de la importancia de los hábitos, costumbres y actitudes de las personas en relación con el trabajo, e incluso de una *cultura de la prevención*. La especialización en el campo laboral de la *Psicología* y de la *Sociología* se debe a la necesidad de actuar respecto a tales cuestiones desde la perspectiva de estas ciencias, con el objeto de evaluar los riesgos y analizar determinadas situaciones de comportamiento social y de la *psique*, para, a partir de estas aportaciones, actuar convenientemente en la mejora de las *condiciones psicosociales* del trabajo.

Temas esenciales de esta disciplina son, por un lado, el denominado *estrés* en cualquiera de sus variantes o manifestaciones y la *insatisfacción*, y por otro, las cuestiones relativas a

la organización de la empresa, los factores de la tarea, la dirección y el mando y la conducta individual.

Si en la definición de salud se distinguen tres *campos*: el físico, el psíquico o mental y el social, ocurre que mientras las tres disciplinas anteriores se dedican en muy gran medida al primer aspecto, la Psicología del Trabajo interviene con más intensidad en los dos últimos aspectos, sin menoscabo de la propia Medicina del Trabajo, con la que tiene estrecha relación para el desarrollo de actuaciones en estos ámbitos, el psíquico y el social.

### **2.7.5 Ergonomía**

Si bien las anteriores cuatro disciplinas se dirigen a las condiciones de trabajo en función, principalmente, de sus aspectos *negativos*, la *Ergonomía*, también denominada *ciencia del bienestar y del confort*, no solo persigue la mejora de las mismas, a fin de eliminar o rebajar sus efectos negativos sobre los tres *campos* de la salud, físico, psíquico y social, sino que tiende a un concepto más amplio de la salud y de las condiciones de trabajo, para lo que, además, pretende la mejora de cualquier aspecto que incida en el equilibrio de la persona, considerada conjuntamente con su entorno.

Esta ciencia, relativamente reciente, ha sido definida de manera muy diversa. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo la define como *el conjunto de técnicas cuyo objetivo es la adecuación entre el trabajo y la persona*. De inmediato surgen dos características: su multidisciplinariedad y su actuación global.

Los principales objetivos de la Ergonomía son:

- Seleccionar las técnicas más adecuadas a las personas disponibles.
- Controlar el entorno o medio ambiente de trabajo.
- Evaluar los riesgos de fatiga física y mental.
- Definir los objetivos de formación en relación a las características de puestos de trabajo y personas.
- Optimizar la interrelación entre técnicas utilizadas y personas.
- Favorecer el interés de los trabajadores por la tarea y el proceso productivo así como por el ambiente de trabajo.

Existen diversas orientaciones o enfoques de la Ergonomía. Entre ellas cabe distinguir:

- La *Ergonomía del puesto de trabajo*, con objeto de adaptar las dimensiones, esfuerzos y movimientos, fundamentalmente, a las características individuales de la persona que lo desempeña.
- La *Ergonomía de los sistemas*, que amplía el enfoque anterior al considerar, además, tanto los aspectos *físicos* del entorno del puesto de trabajo (iluminación, microclima, ambiente acústico,...) como los *organizativos* (ritmos de trabajo, pausas, horarios,...).
- Un paso más, consiste en la consideración de la *Ergonomía* de un modo totalizador, dirigida al desarrollo integral de la persona, teniendo en cuenta a los trabajadores no solo como sujetos pasivos sino también activos, fomentando su participación en la mejora de las condiciones de trabajo, con mayor interés, creatividad,... y, por lo tanto, mayor satisfacción personal. (Y con ello mayor productividad y mejor calidad en los resultados del proceso productivo).

Desde este último punto de vista, tan amplio y globalizador, puede considerarse *integradas* en la *Ergonomía* las cuatro grandes disciplinas de carácter general contempladas con anterioridad: Medicina del Trabajo, Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial y Psicología del Trabajo.

## **2.8 Otras técnicas relacionadas con la prevención**

Después de todo lo expuesto en este capítulo, se puede afirmar sin margen a error o exageración, que cualquier ciencia o técnica puede tener cabida en la actividad preventiva a desarrollar en la empresa.

Una cuestión importante, en cuanto a la propia *relación de trabajo*, son las obligaciones de empresarios, directivos y trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales, las responsabilidades consecuentes y la garantía del derecho de los trabajadores a una protección eficaz de su seguridad y salud en todos los aspectos relacionados con el trabajo. Esta materia corresponde al Derecho del Trabajo y, en particular, a una *rama* cada vez más extensa y con mayor relevancia: el *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, además de la cuestiones relacionadas con ésta, también de especial importancia, del *Derecho de Seguridad Social*.

La *Pedagogía*, y especialmente las técnicas de formación de adultos, la Toxicología, la Fisiología, la Estadística, la Economía, la Ecología, las técnicas de Gestión empresarial, las técnicas de Recursos Humanos, las técnicas de Comunicación, Ingeniería, Arquitectura, Física, Química, Biología,... todas aportan conocimientos y *herramientas* que perfectamente pueden considerarse como *técnicas preventivas específicas*.

## **2.9 Los principios de prevención**

### **2.9.1 Necesidad de la actividad preventiva en la empresa**

La normativa europea obliga al empresario a realizar *la prevención* de riesgos laborales mediante la adopción de *cuantas medidas sean necesarias* con el fin de *garantizar una protección eficaz* de la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio *en todos los aspectos* relacionados con el trabajo.

Esta *obligación*, manifestada de esta manera tan absoluta, es una consecuencia del *poder de dirección* del empresario, que asigna determinadas tareas y funciones, en unas condiciones de trabajo fijadas por él. Estas condiciones de trabajo deben ser tales que no supongan una amenaza para la salud y para la integridad física de los trabajadores. En suma: no deben *provocar ni favorecer* la aparición de accidentes y enfermedades o patologías.

Como tampoco deben ser estas condiciones de trabajo las que perturben la buena marcha del sistema productivo y sean fuente de errores, pérdidas, retrasos, defectos, etc., que correspondan a una mala gestión de la empresa, traducida finalmente en una baja productividad y una calidad defectuosa del producto o servicio que se ofrece.

En un mercado tan marcadamente competitivo actualmente, como el *Mercado Único Europeo*, abierto al mercado global mundial, los objetivos de calidad son imprescindibles para la supervivencia y desarrollo de las empresas. Para alcanzar la calidad del producto o servicio que se ofrece al final del proceso productivo, se debe mantener una coherencia



entre todas las funciones que se ejercen en la organización de la empresa, con unos objetivos de calidad en todas las fases del sistema productivo: En la misma fase inicial de concepción y diseño, la adquisición de equipos y materiales y materias primas *de calidad adecuada*, la implantación (y el *buen* mantenimiento y control) de las instalaciones y equipos, con una calidad en la gestión de la empresa, en el proceso productivo y en el producto final, incluida su puesta en el mercado. Desde esta *perspectiva* se comprende que debe estar incluida la *calidad* de las condiciones de trabajo para los objetivos de *calidad total*.

Siguiendo el dicho *la cadena se rompe por el eslabón más débil*, en el concepto de *calidad total* se excluye cualquier "*dejadez*" en ningún aspecto del sistema productivo. Es obvio la necesidad de aplicar el mismo rigor en todos los ámbitos si no se quiere exponer al fracaso la estrategia de calidad que se pretende establecer.

Es crucial, pues, partir del convencimiento de la *necesidad* de diseñar, mantener y controlar unas *buenas (de calidad)* condiciones de trabajo. Se impone, además un clima de mutua confianza y colaboración con los trabajadores. De aquí el valor de unos cauces de comunicación y participación. En definitiva, la gestión de la prevención de los riesgos laborales debe estar integrada en la gestión global de la empresa, con la determinación de unos objetivos formando parte de los objetivos de calidad, planificando y organizando la actividad preventiva en el conjunto del sistema productivo y de la organización de la empresa.

### **2.9.2 Requisitos para una adecuada política de prevención en la empresa**

Sentada la premisa del punto anterior, conviene recordar aquí lo descrito en cuanto a qué se entiende por condiciones de trabajo y por riesgos laborales, para tratar de sintetizar el conjunto de principios sobre los que debe asentarse una adecuada política de prevención en la empresa (Figura 1).

Esta política parte de la premisa de que el empresario es el **primer responsable**, aunque no el único, de la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio, en todos los aspectos relacionados con el trabajo, y por lo tanto, está obligado a todo un conjunto de acciones en la empresa que lo garantice. Estas serán esencialmente **preventivas** y deberán responder a una **organización y planificación** previas, debiendo **integrarse** en todos sus aspectos productivos y organizativos, interesando a todos los niveles jerárquicos. La acción preventiva no deberá subordinarse a criterios puramente económicos ni será objeto de discriminación alguna y tenderá a la mejora progresiva del medio de trabajo.

## LA PREVENCIÓN DE RIESGOS EN EL TRABAJO

---

- UNIVERSALIDAD
- IGUAL NIVEL DE PROTECCIÓN PARA TODOS
- RESPONSABILIDAD DEL EMPRESARIO
- PRIMACÍA DE LA PREVENCIÓN
- INTEGRACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN Y EN LA PRODUCCIÓN
- EVALUACIÓN, PLANIFICACIÓN Y ORGANIZACIÓN
- MEJORA PROGRESIVA
- NO SUBORDINACIÓN A CRITERIOS PURAMENTE ECONÓMICOS
- INFORMACIÓN
- FORMACIÓN
- PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES
- VIGILANCIA DE LA SALUD
- COORDINACIÓN y COOPERACIÓN
- RIESGOS AÑADIDOS POR ESPECIAL *SENSIBILIDAD*
- DERECHOS / OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES
- ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

### Figura 1

En el caso de concurrencia de varias empresas, o en el caso de contratas o subcontratas, es imprescindible la **coordinación y cooperación** de los empresarios en las cuestiones preventivas, sin perjuicio de las obligaciones concretas del empresario principal o del titular del centro de trabajo.

Puntos esenciales de la acción preventiva en la empresa son la **información**, la **formación** y la **participación equilibrada de los trabajadores** en todo lo que atañe a su seguridad y salud en el trabajo.

Los trabajadores deben tener un buen nivel de protección que ha de ser **equivalente** para todos. Para ello habrá de tenerse en cuenta los riesgos "**especiales**" o particulares que determinados trabajadores, en razón de su estado biológico o por ciertas características temporales o permanentes, debiendo tomarse las medidas complementarias necesarias.

La **vigilancia de la salud**, respecto de los posibles efectos a causa de los riesgos a los que puedan estar expuestos los trabajadores con ocasión de su trabajo, se considera como derecho exigible por los mismos y otra de las acciones preventivas esenciales.

Finalmente los trabajadores deben cumplir con sus **obligaciones** de seguridad y salud para consigo mismos y con sus compañeros, de acuerdo con las **instrucciones** recibidas por parte del empresario.

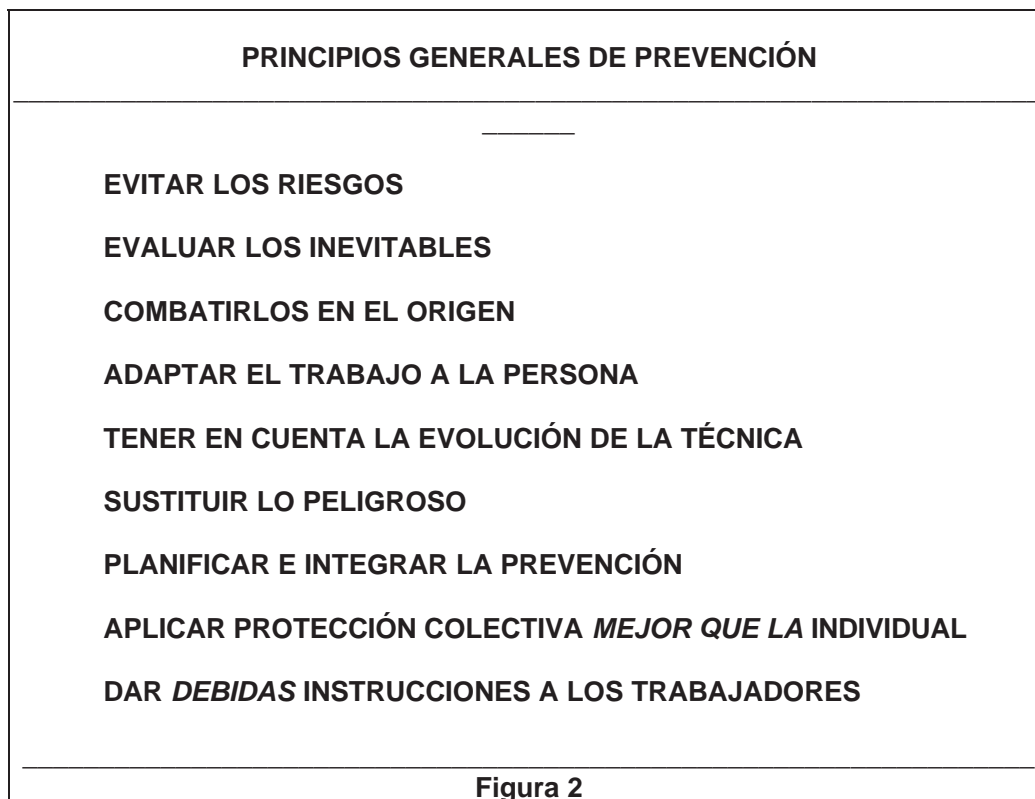
No obstante el *protagonismo* esencial de empresarios y trabajadores, las Administraciones Públicas tienen un papel esencial en la promoción, asesoramiento y asistencia a empresarios, trabajadores y profesionales, así como de establecer los mecanismos de

vigilancia y control del cumplimiento de la normativa sin perjuicio de la mediación y arbitraje y, en su caso, los diversos niveles de sanción sin olvidar el sistema de previsión.

### **2.9.3 Los principios de prevención**

El empresario o por delegación la gerencia o la dirección ejecutiva, los directivos, los profesionales (pertenecan a la empresa o sean ajenos a ella) y los propios trabajadores deben tener en cuenta los principios de prevención que se describen a continuación, según su *cuota de responsabilidad* y las funciones y tareas que desarrollen, especialmente en la adopción de medidas de prevención, y más aún, a la hora de tomar cualquier decisión que pueda repercutir en la seguridad y salud de los trabajadores o bien si se es consultado previamente o al elaborar propuestas al respecto.

En la figura 2 se enuncian los principios generales de prevención de los riesgos laborales, en un cierto orden de prioridad, con la primera exigencia de evitarlos y en caso de no ser esto posible, combatirlos en el origen. Hay que planificar la prevención desde la misma concepción del proceso productivo, el diseño de los puestos de trabajo, la elección de los equipos de trabajo y la organización y métodos de las tareas a desarrollar. El **trabajo se adaptará a la persona** y se procurará sustituir lo peligroso por lo que no lo sea o lo sea en menor medida. La organización de la prevención se integrará en todos los niveles de actividad y de la estructura jerárquica de la Empresa. En todo caso se antepondrán soluciones de **protección colectiva** a las medidas de protección individual. Se procurará progresar a mejores niveles de seguridad y salud, teniendo en cuenta especialmente la evolución de la técnica.



**Figura 2**

Los principios de prevención deben ser asumidos por toda la empresa, por todos los que en el orden jerárquico la integran, desde la Dirección hasta cualquier trabajador, pasando por toda la cadena (organigrama) de diferentes mandos intermedios. Es más, la acción preventiva debe estar *integrada* en el proceso productivo y en la organización de la empresa. Todos, cada uno en la medida que les corresponde, deben *jugar un papel* en el sistema de prevención de la empresa. **Todos deben participar en la prevención.**

## **2.10 Organización de la prevención**

### **2.10.1 Integración de la prevención**

La gestión de la prevención de riesgos laborales debe estar integrada en la propia gestión de la empresa. Se debe partir de una *política de prevención de riesgos* en la empresa, que es conveniente que se exprese mediante una declaración de principios que incluyan los criterios que deben inspirar su actividad preventiva. Para lograr su máxima eficacia debe influir en todas las decisiones y actividades de la empresa y, particularmente, estar estrechamente unida a otras afines: medio ambiente *exterior*, seguridad patrimonial, seguridad industrial, etc.

Según la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el empresario deberá realizar la *prevención* mediante *la adopción de cuantas medidas sean necesarias*.

El empresario *planificará* estas medidas de acuerdo con los resultados de la ***evaluación inicial de los riesgos*** existentes, debiendo destinar para ello los medios humanos y materiales necesarios.

Llegados a este punto, conviene distinguir entre la actividad de la empresa en sí, que tiene asumidos los principios de prevención y, por extensión, la política preventiva de la empresa (por ejemplo, el departamento de contrataciones y compras, que deberá tener en cuenta *lo que más conviene* a los objetivos de la empresa, *incluidos* los de prevención, las unidades de producción que seguirán unas instrucciones o normativa interna en materia de prevención, etc.) y la actividad preventiva *especializada* de la empresa, en cuanto a la evaluación de riesgos, el control de las medidas adoptadas, el asesoramiento en materia preventiva al resto de las unidades, etc.

Para este último objetivo, el empresario debe **designar** uno o más trabajadores para realizar tales actividades preventivas necesarias. Si por el tamaño de la empresa o por los riesgos existentes y su distribución en la misma, esto *no fuera suficiente*, deberá recurrir a uno o varios **Servicios de Prevención**, *propios o ajenos*, que en su conjunto adopten todas las medidas necesarias para **garantizar** la seguridad y salud de los trabajadores.

La regulación de los Servicios de Prevención en España, por medio del Reglamento de 1997, parte del reconocimiento de la diversidad de situaciones, dado el ámbito de aplicación universal de la Ley de Prevención. Concede mayor importancia a la actividad preventiva que a los medios para realizarla, permitiendo que la acción preventiva pueda estructurarse a través de diversas alternativas: uno o más trabajadores con funciones preventivas; constitución de un Servicio de Prevención propio; y el recurso a una entidad especializada externa a la empresa, acreditada por la Autoridad Laboral como Servicio de Prevención *ajeno*.

Deben considerarse, ahora, las diferencias entre los dos medios más significativos para realizar la actividad preventiva. Estos son: *la designación* de uno o más trabajadores con medios, capacidad y tiempo suficiente para la ejecución de la actividad preventiva; y el

recurso a un *Servicio de Prevención*. En el primer caso, la acción preventiva es efectuada por uno o más trabajadores, de acuerdo con las necesidades preventivas de la empresa, sin que ello suponga, necesariamente, una dedicación exclusiva, pudiendo, incluso, ser compatible esta actividad con otras productivas propias de la empresa.

Los Servicios de Prevención, son algo más complejo, ya que se constituyen por un *conjunto de medios humanos y materiales* necesarios para realizar las actividades preventivas, que debe tener un carácter *interdisciplinario*. Como tal está obligado a *asesorar y asistir* no solo al empresario, sino también a los trabajadores, a sus representantes y a los órganos de representación especializados. Todas estas premisas y condiciones exigen una *estructura organizativa* apropiada.

La situación en el organigrama de la empresa debe ser lo más próxima a la Dirección y como *staff* a ella.

### **2.10.2 Órganos especializados en materia preventiva**

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece las siguientes modalidades de órganos especializados en materia preventiva:

- De alcance general preventivo a decidir por el empresario previa consulta a los trabajadores:
  - El propio empresario, si la empresa cuenta con menos de seis trabajadores, si desarrolla de forma habitual su trabajo en la empresa y tiene la capacidad necesaria para ello.
  - Uno o más trabajadores designados para ejercer funciones puramente preventivas, aunque puede que no con exclusividad.
  - Servicios ajenos a la empresa para realizar determinadas actividades preventivas (por ejemplo, evaluación de la exposición a ruido, vigilancia de la salud, etc.). Cabe la posibilidad en determinadas condiciones de que varias empresas constituyan un servicio mancomunado, que en todo caso tendrá la consideración de servicio propio de las mismas.
  - Servicio de prevención propio, con posibilidad o no de concertar determinados servicios especializados fuera de la empresa)
- Unidades especiales a designar por el propio empresario previa consulta de los trabajadores:
  - Personal formado y con medios necesarios para realizar los primeros auxilios en caso de accidente y contactar con servicios externos de urgencia.
  - Personal encargado de la lucha contra incendios.
  - Personal encargado de la evacuación y salvamento en situaciones de emergencia.
  - Servicio médico de empresa.

- Servicio de mantenimiento con planes de *mantenimiento preventivo* y control de la eficacia de dispositivos de alarma y de actuación automática. Este caso no está previsto por la legislación que necesariamente sea consultado a los trabajadores.
- Delegados de Prevención, representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales. Son elegidos por y entre los representantes del personal con arreglo a una escala determinada por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. (figura 3)
- El Comité de Seguridad y Salud, órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención. A partir de los 50 trabajadores es obligatoria su constitución por parte del empresario si así lo deciden los delegados de prevención. Está integrado por los delegados de prevención y por igual número de representantes de la empresa.

<b>NÚMERO DE DELEGADOS DE PREVENCIÓN</b>	
(según el número de trabajadores en la empresa o centro de trabajo)	
<b>De 6 a 30 trabajadores</b>	<b>El propio Delegado de Personal (1)</b>
<b>De 31 a 49 trabajadores</b>	<b>1</b>
<b>De 50 a 100 trabajadores</b>	<b>2</b>
<b>De 101 a 500 trabajadores</b>	<b>3</b>
<b>De 501 a 1000 trabajadores</b>	<b>4</b>
<b>De 1001 a 2000 trabajadores</b>	<b>5</b>
<b>De 2001 a 3000 trabajadores</b>	<b>6</b>
<b>De 3001 a 4000 trabajadores</b>	<b>7</b>
<b>De 4001 en adelante</b>	<b>8</b>

**Figura 3**

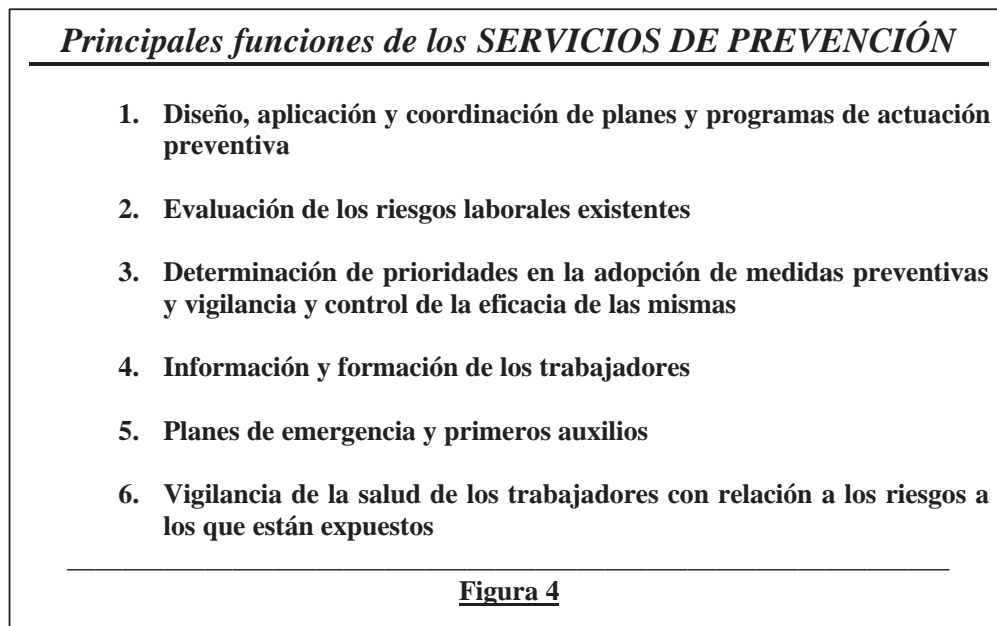
### **2.10.3 Los Servicios de Prevención**

Cualquier manual de organización empresarial enuncia el concepto de organización como el proceso mediante el cual se concretan y definen las necesarias actividades para alcanzar los objetivos previstos. La organización debe regirse por un conjunto de principios entre los que destacan, entre otros, los de división del trabajo y especialización, jerarquía, unidad de objetivo, eficacia, así como el de autoridad en el que se integra la función de

control del cumplimiento de objetivos. Todo ello unido a una *dedicación exclusiva* a las tareas del servicio.

El Servicio de Prevención, tiene una acepción organizativa, que en el diccionario de la Real Academia está definida como: "*organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de una entidad oficial o privada*". Es ésta la nota característica del Servicio de Prevención. Sea propio o ajeno, la Ley española le atribuye la misión de el *asesoramiento y apoyo* a la empresa que ésta precise *en función de los tipos de riesgo en ella existentes* y en lo referente a las cuestiones específicas que se describen en la figura 4.

Con tal que el objetivo principal, la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores frente a los riesgos en el trabajo, quede *garantizado*, el empresario, en principio, puede elegir los medios y la forma, siempre que sean *suficientes y adecuados* para tal fin.



La normativa establece diversas cautelas y mecanismos, para asegurar que en la práctica se mantendrán tales garantías de protección y que el modelo de organización utilizado es el adecuado:

- La reglamentación establece el alcance de la potestad del empresario para la designación de los trabajadores que realicen las actividades preventivas, así como las capacidades necesarias y los medios y dedicación precisos, en función del tamaño de la empresa y los riesgos y su distribución en la misma. Se incluye aquí la posibilidad de que en empresas de menos de seis trabajadores, sea el propio empresario quien asuma tales funciones, si reúne los requisitos necesarios.
- Se establece la obligación de una auditoría o evaluación externa del sistema de prevención de una empresa, cuando el empresario considere que es *autosuficiente* para garantizar la protección de los trabajadores con recursos propios, sin perjuicio de que para determinadas actuaciones, dado su especial carácter, puedan ser encargadas a servicios ajenos.

- También se dispone la obligatoriedad de recurrir a Servicios de Prevención, propios o ajenos, así como los requisitos que deben cumplir.
- Se requiere la necesaria acreditación por la Autoridad laboral de las entidades especializadas para poder actuar como Servicios de Prevención externos. Se incluyen las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, que quedan facultadas para desarrollar tales funciones en las empresas asociadas.
- Las decisiones en todos estos aspectos deberán ser *consultadas* previamente por el empresario a los trabajadores o sus representantes.
- En todo caso, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, vigilará el cumplimiento de la aplicación de la normativa, asesorando e informando a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva del cumplimiento del deber de protección, comprobando en particular el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Servicios de Prevención.

En cualquier caso, cuando exista un servicio de prevención en la propia empresa, éste asumirá, por la propia índole de ser un *servicio organizado* para desarrollar la actividad preventiva de la empresa, las unidades citadas anteriormente dedicadas a primeros auxilios, lucha contra incendios, evacuación y salvamento y servicio médico, así como otras que pudieran existir, además de establecer una relación estrecha con el resto de unidades de la empresa, especialmente con las de mantenimiento, relaciones humanas, adquisiciones y contrataciones, control de calidad, etc., y con los servicios especializados ajenos a la empresa que le presten determinada asistencia preventiva, debiendo prestarles toda la colaboración necesaria.

La experiencia muestra que en muchos casos, particularmente pequeñas y medianas empresas y del sector servicios (pequeños comercios y oficinas, por ejemplo), ante la escasa entidad de los riesgos existentes, las medidas necesarias a adoptar no requieren de grandes medios y dedicación y mucho menos de una organización expresa de unos Servicios de Prevención internos o del recurso a servicios externos especializados. Frente a tales riesgos puede no ser siquiera necesarios reconocimientos médicos preventivos en el sentido que la citada Ley establece ("*El empresario garantizará a los trabajadores a su servicio la vigilancia periódica de su estado de salud **en función de los riesgos inherentes al trabajo***").

Finalmente hay que hacer una mención especial, como posible servicio de prevención externo de la empresa, a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, entidades de carácter privado y sin ánimo de lucro, colaboradoras del sistema de la Seguridad Social, que están habilitadas, si cumplen los requisitos establecidos por el Reglamento de los Servicios de Prevención, para poder desarrollar funciones de prevención para sus empresas asociadas en el caso de que lo soliciten.

## **2.11 Evaluación de los riesgos**

### **2.11.1 Concepto y necesidad de la evaluación de riesgos**

El empresario, para conseguir satisfactoriamente los objetivos de un nivel de protección eficaz de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, deberá mantener unas condiciones de trabajo *sanas y seguras*. Para tomar *todas las medidas necesarias, las más*



*adecuadas*, con el fin de conseguir este objetivo, el empresario debe partir del conocimiento de la situación a través del análisis de las condiciones de trabajo y la consiguiente evaluación de riesgos.

Tal es su importancia, que debe ser la primera actividad preventiva a emprender para, partiendo de sus resultados, planificar adecuadamente, o en su caso, modificar el plan existente, el resto de la actividad preventiva. Hay que advertir que la actividad preventiva incluye la información y la formación de los trabajadores y *necesita* su participación.

Es conveniente lo siguiente:

- Realizar una *evaluación inicial* en la empresa, con carácter general, teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad e incluyendo aquellos trabajadores que sean especialmente sensibles a determinados riesgos.
- Realizar una evaluación con ocasión de la elección de equipos de trabajo, de productos químicos y del acondicionamiento de los lugares de trabajo.
- Se tendrá en cuenta la reglamentación sobre riesgos específicos y sobre actividades peligrosas. (Por ejemplo, las vigentes sobre ruido, plomo, radiaciones ionizantes, etc.)
- Se actualizará cuando cambien las condiciones de trabajo.
- Se revisará con ocasión de que se produzcan daños para la salud.
- Si el resultado de la evaluación lo hace necesario, se realizarán controles periódicos.
- Se realizará una investigación con objeto de detectar y analizar las causas, con ocasión de que se produzcan daños para la salud o cuando a través de la vigilancia de la salud aparezcan indicios de que no son adecuadas o suficientes las medidas de prevención.
- Se deberá contar con la colaboración de los trabajadores y la participación de sus representantes, especialmente de los delegados de prevención.
- Se informará de sus resultados a los trabajadores concernidos y a sus representantes.
- Se registrarán todos los datos relevantes, los cuales estarán a disposición de las autoridades laborales y sanitarias y de los trabajadores designados para ejercer funciones de prevención, y en su caso, de los Servicios de Prevención.

La evaluación de riesgos es una *herramienta* indispensable en la actividad preventiva, mediante la cual se obtiene la información precisa para determinar las decisiones apropiadas en orden a adoptar las medidas necesarias de prevención y su planificación, estableciendo las prioridades que correspondan.

La evaluación de riesgos es en sí misma una actividad *preventiva*, la primera, puesto que se dirige a identificar los factores de riesgo y *prever* los posibles daños y su magnitud, para poder elegir los medios para eliminarlos o minimizarlos. Por lo tanto, se trata de tomar *las medidas adecuadas a tiempo*, de actuar con anticipación, *preventivamente*, para no tener que lamentar que se produzcan daños y que su análisis, entonces *a posteriori*, nos delate

los factores de riesgo que los han desencadenado y tener que actuar, ya **a destiempo**, corrigiendo las incorrectas o defectuosas condiciones de trabajo.

El concepto de evaluación de riesgos difiere según el objeto que se persigue, el motivo por el que se hace, quién la realiza, sobre qué *elementos*, en qué sector y en qué actividades. Así es diferente la efectuada en relación con el medio ambiente que la relativa a prevención de riesgos laborales, por imperativo legal o con objetivos de calidad, si la realiza un actuario o un higienista industrial, si se refiere a equipos o productos que se van a comercializar o a lugares de trabajo, si se trata de una instalación radiactiva o una sala de espectáculos o un establecimiento hotelero. Se debe añadir los diferentes enfoques según la *tradición* en los diferentes Estados, sectores, culturas, etc.

El objeto de este *trabajo* impide la extensión sobre las distintas opciones, ni siquiera centrándose exclusivamente en la prevención de riesgos laborales, por lo que se ceñirá, como referencia, a la *orientación* de la Comisión Europea basada en un documento sobre *Directrices para la evaluación de riesgos en el lugar de trabajo*, en el que los autores han participado.

### **2.11.2 Características básicas de la evaluación de riesgos**

La evaluación de riesgos consiste esencialmente en un análisis sistemático de las condiciones de trabajo con objeto de identificar los factores de riesgo, en la valoración de los riesgos, en el estudio de la posibilidad de eliminarlos y de las medidas de prevención en su caso.

Debe contarse con la colaboración y participación de los trabajadores y de los distintos niveles jerárquicos.

La evaluación de riesgos consta fundamentalmente de las siguientes etapas:

- Identificación de los factores de riesgo (también denominados *peligros*, si bien este *término* puede tener otra acepción diferente, relacionada con la inminencia de la materialización del riesgo)
- Identificación de los trabajadores expuestos a los riesgos.
- Valoración, cualitativa o cuantitativa, de los riesgos (*Evaluación*) existentes.
- Análisis de las posibles medidas para eliminar o controlar el riesgo.
- Decisión sobre las medidas más adecuadas, implantación de las mismas, su mantenimiento y control.

La evaluación debe referirse a los riesgos que pueda entrañar la actividad laboral y que puedan tener una cierta entidad, tanto por una cierta probabilidad de que se materialice como por la significación del daño *esperado*. En general, no hay porqué tener en cuenta los *riesgos comunes* de la vida ordinaria que no son motivo de preocupación, salvo que otros factores de las condiciones de trabajo los acrecienten.

La evaluación de riesgos debe afectar a todos los *puestos de trabajo*. Podrán omitirse otros puestos *equivalentes* a uno ya evaluado, con el fin de evitar evaluaciones repetidas sin utilidad alguna.

La evaluación de riesgos exige un conocimiento profundo de las *condiciones de trabajo*.

### **2.11.3 Procedimientos de evaluación de riesgos**

No existe un único procedimiento o método de evaluación de riesgos con carácter general. La bibliografía ofrece una amplia gama de métodos de todo tipo, unos más sencillos (dirigidos a la pequeña y mediana empresa), otros más complejos dedicados a ciertas actividades de mayor envergadura, sectoriales, para riesgos específicos, etc.

En los casos que exista un procedimiento determinado en un Reglamento específico (por ejemplo, sobre ruido, fibras de amianto, plomo ambiental, etc.) se deberá aplicar exclusivamente dicho método.

En general deberán atenerse a las características básicas descritas anteriormente.

Se pueden adoptar diferentes enfoques siempre que, en general, se lleven a cabo las siguientes actuaciones:

- Estudio del entorno del puesto de trabajo (condiciones termohigrométricas, iluminación, instalaciones, equipos, suelo, accesos, ruido, etc.)
- Identificación y estudio de las diferentes tareas.
- Estudio de las pautas de trabajo y de la ejecución de las tareas, así como de su adecuación a los métodos establecidos.
- Análisis de los factores externos que puedan influir en los riesgos (por ejemplo: condiciones meteorológicas en trabajos al aire libre)
- Análisis de factores fisiológicos, psicológicos y sociales, que puedan interaccionar.
- Análisis del sistema de prevención implantado.

Se adoptará un determinado enfoque en función de:

- el tipo del puesto de trabajo (en un lugar estable, provisional, móvil, etc.)
- la clase de proceso (en cadena, repetitivo, nuevo, etc.)
- las características de la tarea (monótona, ocasional, de alto riesgo, en espacios confinados, etc.)
- la complejidad técnica

En ocasiones con un único procedimiento se podrá evaluar el conjunto de todos los riesgos. En otras, sin embargo, será más adecuado adoptar *enfoques* diferentes para distintos aspectos de la actividad.

A veces es útil realizar la evaluación de riesgos como una sucesión de diferentes etapas, en las que se avanza hacia un conocimiento más preciso o más profundo. De esta manera, se puede comenzar por una *evaluación global* que agrupe los riesgos en dos clases: aquellos *conocidos* que requieren medidas de control también conocidas, que pueden

adoptarse de inmediato y son fácilmente comprobables, y aquellos otros que necesitan de un análisis más detallado. En esta *evaluación global*, cuando sea posible, se determinarán los riesgos cuya eliminación es factible.

A menudo, la fuente de información más completa se obtiene mediante una entrevista con los trabajadores involucrados en la actividad que se pretende evaluar. Ellos pueden describir todos los detalles de las tareas y funciones que desempeñan, hábitos y precauciones que toman, pueden opinar sobre los posibles problemas que presentan, señalar factores de riesgo y fallos del sistema de prevención, y proponer mejoras.

Las evaluaciones más detalladas se abordarán siguiendo las etapas señaladas con ocasión de la descripción de las *características básicas de la evaluación de riesgos*. Estas etapas se tratan con mayor amplitud más adelante.

#### **2.11.4 Criterios de evaluación**

La evaluación de riesgos deberá realizarse con sujeción a los procedimientos y criterios contenidos en la reglamentación, cuando exista. (ruido, amianto, etc.).

En ausencia de reglamentación específica que sea de aplicación, se seguirán normas nacionales, guías y documentos de apoyo publicados por organismos competentes, códigos de buena práctica, recomendaciones de entidades reconocidas internacionalmente (Comisión Europea, CEN/CENELEC, AENOR, ISO, OIT, OMS, OCDE, OSHA, etc.), métodos, instrucciones, guías y documentos análogos de entidades de prestigio, especializadas o comprometidas que ofrezcan un nivel de confianza que pueda equipararse a los anteriores (Universidades, Mutuas, Asociaciones profesionales, Sindicatos, Organizaciones Empresariales, Asociaciones de fabricantes, etc.)

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ha publicado varios métodos de carácter general, uno de ellos dirigido a las pequeñas y medianas empresas, así como diversos métodos específicos referidos a tipos de riesgos y clases de actividades.

En todo caso, se deberán tener en cuenta los principios de prevención de riesgos ya descritos, válidos no solamente para estos aspectos de la prevención sino para todo el sistema preventivo de la empresa.

#### **2.11.5 Identificación de los factores de riesgo (peligros)**

Puede resultar muy valiosa la colaboración de los trabajadores implicados así como de sus representantes, que pueden aportar sus apreciaciones basadas en la experiencia y el conocimiento más cercano de las condiciones de trabajo.

En los casos más sencillos se pueden identificar los factores de riesgo por la observación directa del lugar de trabajo, de las instalaciones, del desarrollo de la actividad, las operaciones de mantenimiento y limpieza, etc.

En otros casos, se debe examinar detenidamente el funcionamiento de una maquinaria, la evolución de determinadas operaciones, la planificación de actuaciones ante emergencias previsibles, etc.

En los casos más complejos habrá que recurrir a métodos e instrumentación especializada, en particular con los factores de riesgo ocultos (riesgos eléctricos, agentes químicos, agentes biológicos, radiaciones ionizantes, etc.)

Habrá que analizar, además, los factores de riesgo introducidos por las interacciones entre los otros peligros y los propios trabajadores.

### **2.11.6 Identificación de trabajadores expuestos**

Habrá que tener en cuenta tanto la interacción directa como la indirecta entre los trabajadores y las condiciones de trabajo que les afecten. Así por ejemplo la exposición a radiación ultravioleta en una operación de soldadura, que afecta directamente al propio soldador e indirectamente a otros trabajadores que realicen otras tareas y tengan expuesta la vista al foco de la soldadura.

Se deberá tener en cuenta a aquellos trabajadores con especial sensibilidad a determinados riesgos:

- Trabajadoras en el período de embarazo, post-parto y lactancia.
- Trabajadores menores de dieciocho años.
- Trabajadores con alguna discapacidad temporal o permanente.
- Trabajadores de edad avanzada.
- Trabajadores sensibilizados a determinados agentes (alérgicos)
- Trabajadores vulnerables por convalecencia o por estar sometidos a ciertos tratamientos médicos invalidantes para determinadas tareas.
- Trabajadores cuyo estado biológico (enfermedad, inmunodeficiencia, cansancio, etc.) les hace especialmente vulnerables.
- Trabajadores con alguna especial predisposición (vértigo) o susceptibilidad.
- Trabajadores de escasa experiencia o recientemente incorporados al trabajo.

### **2.11.7 Valoración de los riesgos**

Se trata de la evaluación propiamente dicha. Se necesita para conocer la *importancia relativa* de los riesgos y para obtener los datos acerca de su *alcance* y *naturaleza*, con el fin de tomar la decisión sobre las medidas más adecuadas para su prevención (control).

La importancia relativa de los riesgos se determina mediante el cálculo o apreciación de la probabilidad de que se materialice, conjuntamente con la severidad del daño esperado.

La evaluación puede realizarse de modo sencillo, basándose en simples apreciaciones sin necesidad de llegar a una cuantificación del riesgo ni de recurrir a técnicas complejas ni conocimientos especializados. Tal es el caso de puestos de trabajo donde los riesgos son de escasa importancia o se trata de riesgos bien conocidos, de fácil identificación y con posibles medidas de prevención al alcance y de inmediata aplicación.

En el otro extremo puede tratarse de situaciones complejas, como la evaluación de riesgos de accidentes mayores en actividades de la industria química, por ejemplo, o que requieren unos conocimientos y medios especializados, como ocurre con los riesgos que se incluyen en el campo de la higiene industrial, (riesgos por exposición a agentes físicos, químicos y biológicos), que pueden exigir muestreos ambientales, análisis de contaminantes y vigilancia especializada de la salud.

La vigilancia de la salud es concebida por la normativa europea con respecto a los posibles riesgos a que puedan estar expuestos los trabajadores, como un derecho de éstos y no como una obligación, salvo determinados supuestos específicos.

Existen diversos y variados criterios para establecer la importancia relativa de los riesgos. La Comisión Europea, en el documento referido, establece una clasificación de los daños esperados y de la probabilidad de que lleguen a producirse:

- Severidad de los daños esperados:
  - ? Nulos (en blanco)
  - ? Sin lesiones.
  - ? Lesiones leves (contusiones)
  - ? Lesiones graves.
  - ? Muerte
  - ? Varias muertes
  
- Probabilidad de materialización del riesgo:
  - ? Improbable.
  - ? Posible.
  - ? Probable.
  - ? Inevitable.

#### **2.11.8 Mapas de riesgos laborales y auditorías de seguridad y salud**

Generalmente, la elaboración de un mapa de riesgos en el ámbito de la empresa consiste en, realizada la evaluación de riesgos, situar éstos sobre las distintas zonas del centro de trabajo y en las diferentes etapas del proceso productivo, con el fin de fijar prioridades en la planificación de las medidas preventivas adecuadas, seguir su aplicación y verificar su eficacia.

Respecto a un sector de actividad, los mapas de riesgos se elaboran a partir de los datos recogidos por medio de las estadísticas de accidentes y enfermedades profesionales, encuestas sobre las condiciones de trabajo y otros estudios, con el objeto de tener un diagnóstico de las empresas de un sector, o también de una determinada zona geográfica, polígono industrial, etc., y determinar las prioridades para una campaña de promoción de la prevención, necesidades de divulgación y formación, entre otras posibles actuaciones de las Administraciones Públicas y entidades colaboradoras. Al mismo tiempo, su inventario de riesgos sirve de referencia a las propias empresas, y otras afines, para planificar su propia actividad preventiva.

Además de la técnica de los mapas de riesgos, es conveniente realizar la auditoría interna de seguridad y salud de una empresa. Ésta es una *herramienta* que se utiliza para conocer la *realidad* en términos de nivel de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales, mediante la determinación de *puntos débiles y fuertes*. Se trata de una evaluación objetiva del sistema de prevención de la empresa que proporciona una valoración de su eficacia y que constituye la base para la adopción de un plan de actuación acorde con las verdaderas y particulares necesidades de la propia empresa, no solo en los aspectos preventivos sino con la productividad y la calidad, tan íntimamente relacionados.

### **3. Marco jurídico de la Seguridad Laboral**

Hasta la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de *Prevención de Riesgos Laborales*, la legislación española relacionada con *la seguridad e higiene en el trabajo* se ha caracterizado por su dispersión en múltiples y diversas disposiciones. La mayor parte de ellas, salvo las que resultan de la transposición de directivas comunitarias anteriores a la Directiva Marco, resultan demasiado anticuadas, principalmente por obedecer a concepciones ya superadas y pertenecer a una época anterior a la Constitución, caracterizada sobre todo por un marco de relaciones laborales e institucionales diferente del presente.

Por lo tanto, varias razones han llevado a la necesidad, manifestada de forma unánime desde todas las instancias, de adaptar la legislación laboral sobre seguridad e higiene a la realidad actual y de cara al futuro. Entre ellas pueden citarse la de adecuación al nuevo marco Constitucional, de organización del Estado y de relaciones laborales, la obligación de transposición de la Directiva Marco y sus directivas específicas, la necesidad de actualización a los conocimientos de hoy, la de ordenar y clarificar el actual caos reglamentario, etc.

La propia Constitución Española de 1978 señala en su *artículo 40.2* que los *poderes públicos*, entre otras cuestiones, *velarán por la Seguridad e Higiene en el Trabajo*. Aunque aquí no señala la responsabilidad de los empresarios en este ámbito, sí que constituye un principio general a respetar y tener en cuenta que obliga al Estado a desarrollar una política coherente en la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, lo que se añade al otro deber de protección de la salud de todos los ciudadanos, contenido en el *artículo 43.1*, y al derecho de todos a la vida y a la integridad física y moral del *artículo 15*. La expresión del primer *mandato* ha conducido a la aprobación por las Cortes Generales de la citada Ley de Prevención de Riesgos Laborales que constituye el texto fundamental de referencia en todo lo que atañe a la protección de los trabajadores en cuanto a su seguridad y salud en todos los aspectos relacionados con el trabajo.

En el marco de la estructuración del *Estado de las Autonomías*, la legislación en materia laboral, y en particular la que concierne a la seguridad y la higiene en el trabajo, corresponde en exclusiva al Estado. Sin embargo, compete a las Comunidades Autónomas la ejecución de la legislación laboral en las cuestiones sobre prevención de riesgos laborales. A fecha de enero de 2000 han asumido plenamente estas competencias todas las Comunidades Autónomas completándose con la del Principado de Asturias a primeros del 2000. Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla no tienen previsto en su Estatuto vigente la asunción de tales competencias.

España está también obligada al desarrollo de una política eficaz en materia de seguridad e higiene en el trabajo por la ratificación de diversos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo OIT, en particular el número 155, de 22 de junio de 1981, sobre **seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo**, ratificado el 26 de julio de 1985 (BOE 11.11.1985).

También hay que señalar, en el marco de nuestros compromisos internacionales, la **Carta Social Europea** del Consejo de Europa de 1961, ratificada en 1980 (BOE 26.6.1980)

El **Estatuto de los Trabajadores**, en su texto refundido por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, dedica fundamentalmente los artículos 19 y parte del 4 y 5 a estos temas. En estos dos últimos reconoce entre los derechos de los trabajadores el de **su integridad física y una adecuada política de Seguridad e Higiene** y entre sus deberes básicos el de **observar las medidas de Seguridad e Higiene que se adopten**. El *artículo*

19, a lo largo de cinco apartados, establece la correspondiente regulación básica, dentro de la relación individual en el contrato de trabajo, recogiendo el deber de seguridad del empresario.

La **Ley General de la Seguridad Social** (Texto refundido por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio) entiende la prevención de riesgos profesionales como complementaria a las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, dedicando especial atención a la seguridad e higiene en el trabajo en sus artículos 17 (*primas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*), 38 (*acción protectora del sistema de la Seguridad Social*), 108 y 109 (*cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*), a los conceptos de accidente de trabajo y enfermedad profesional definidos en los artículos 115 y 116 respectivamente, al recargo de las prestaciones económicas en el caso de accidentes y enfermedades profesionales (*art. 123*), responsabilidad en orden a las prestaciones (*art. 126 y 127*), normas específicas para estos casos (*art. 196, 197 y 201*), a las Mutuas de Prevención de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (*art. 67 a 76*) y otras cuestiones, que se consideran fuera de los objetivos marcados.

Otros textos básicos que también se relacionan con el tema que nos ocupa y en los que tampoco se entra en detalle son entre otros:

- \* Ley General de Sanidad 14/1986 (BOE 29.4.86) *Salud laboral* en art. 21 y 22.
- \* Ley de Industria 21/1992 (BOE 23.7.92) *Seguridad industrial, seguridad del producto y calidad industrial*.
- \* Ley de Infracciones y Sanciones de Orden Social 8/1988 (BOE 15.4.88), derogada en gran parte y especialmente en lo que respecta a las infracciones y sanciones relacionadas con la seguridad e higiene en el trabajo, derogada y sustituida por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Se puede introducir con fuerza legal reglamentaciones adicionales mediante la negociación colectiva en los Convenios Colectivos. Muchos de ellos, los sectoriales, conservan los contenidos dispositivos en materia de seguridad e higiene de las antiguas Ordenanzas de su sector, ya derogadas.

Hasta la aprobación de la Ley de Prevención, la disposición más importante de todas, que está en gran parte derogada y acabará siéndolo del todo cuando entren en vigor las reglamentaciones que la acaben de sustituir por completo, tiene rango de Orden Ministerial. Se trata de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de 9.3.1971 (BOE 16 y 17.3.71). Un texto que ha sido de gran utilidad, pero que junto a cuestiones aún vigentes contenía otras muchas que urgía actualizar. En tanto en cuanto no sea sustituido por la reglamentación correspondiente, permanece en vigor parte de su Título II, sobre *Condiciones generales de los Centros de Trabajo y de los mecanismos y medidas de protección*, en lo que no esté derogado por otras disposiciones y en tanto no contradiga a lo establecido en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.



#### 4. La ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención

##### 4.1 La Ley de Prevención

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, **de Prevención de Riesgos Laborales**, se centra en la relación *contractual* entre el empresario y sus trabajadores, extendiéndose al ámbito administrativo en cuanto a las relaciones de las distintas Administraciones públicas con respecto al personal civil a su servicio, funcionarios y personal con relación de carácter estatuario. El empresario, o en su caso la Administración pública para la que se presta servicio, *deberá garantizar la seguridad y la salud* de sus trabajadores *en todos los aspectos relacionados con el trabajo*. tal como se establece en el *artículo 14, apartado 2*. En este artículo se insiste, y menciona en primer lugar, en el apartado primero, que se trata del derecho de los trabajadores *a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo*, y se declara expresamente que forma parte de ese derecho, la información, formación, consulta y participación en materia *preventiva*, así como la paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente y la adecuada vigilancia de la salud (específica, en relación con los posibles riesgos a los que pueden estar expuestos).

En otras palabras, el empresario es quien impone unas condiciones de trabajo y una determinada organización y quien dirige la marcha de la empresa, asignando las correspondientes funciones y tareas a cada trabajador. Tales *condiciones de trabajo* pueden determinar o influir en la aparición de **riesgos** para la seguridad y la salud de los trabajadores en relación con su trabajo. Estas condiciones de trabajo incluyen las características de los centros de trabajo, sus instalaciones, equipos, materias primas y productos, la naturaleza y nivel de presencia en el ambiente de agentes físicos, químicos y biológicos, los métodos y procedimientos de trabajo, carga y ritmo de trabajo, etc.

Visto de otra manera: Se trata que las condiciones de trabajo que fija el empresario no deben suponer una amenaza para la integridad física (seguridad) y la salud de sus trabajadores. Como ya se ha dicho, el empresario es el garante, y por lo tanto el responsable, de la seguridad y la salud de sus trabajadores en relación con su trabajo. Es él quien fundamentalmente debe tomar *cuantas medidas sean necesarias* para **la prevención de los riesgos** para la seguridad y la salud que puedan emanar de las condiciones de trabajo que él mismo determina. Independientemente de las disposiciones legales que especifican determinadas medidas concretas que obligan al empresario a cumplir, está el deber genérico de aplicar **todas las medidas y precauciones necesarias**, fundamentalmente **preventivas**, para que el medio de trabajo, y mejor aún, las condiciones de trabajo, sean *seguras y sanas* para los trabajadores.

Esta responsabilidad sobre los riesgos profesionales generados, afecta al empresario independientemente de las que pueda corresponder a los distintos mandos de la empresa, a los servicios de prevención o seguridad internos o externos y a los propios trabajadores en el ejercicio de sus obligaciones concretas, en particular sobre seguridad y salud, ya que en todo caso están sometidos a su disciplina.

La Ley en su *artículo primero* define como *normativa de prevención de riesgos laborales* al conjunto de normas jurídicas constituido por la propia Ley, las disposiciones complementarias y de desarrollo de la misma, las que resulten de la negociación colectiva y cualquier otra de otros ámbitos, como el de *Industria, Sanidad, Fomento*, etc., que contengan prescripciones cuya aplicación suponga una mejora de las condiciones de seguridad y salud laborales de los trabajadores.

Asimismo, la Ley extiende su campo de aplicación más allá de la relación contractual laboral entre empresario y trabajador, con la única excepción del trabajo al servicio del hogar familiar, siendo aplicable con el resto de la *normativa de prevención* al personal civil al servicio de las Administraciones públicas, cualquiera que sea su relación como funcionario, personal estatutario o personal laboral, así como a los socios cooperativistas cuando presten su trabajo personal a la sociedad cooperativa.

La Ley está estructurada en una Exposición de motivos, siete Capítulos, trece Disposiciones adicionales, dos Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y dos Disposiciones finales. Los Capítulos son los siguientes:

- I *Objeto, ámbito de aplicación y definiciones.*
- II *Política en materia de prevención de riesgos para proteger la seguridad y la salud en el trabajo.*
- III *Derechos y obligaciones.*
- IV *Servicios de prevención.*
- V *Consulta y participación de los trabajadores.*
- VI *Obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores.*
- VII *Responsabilidades y sanciones.*

Del resto de su contenido se trata en diversas partes de este trabajo.

#### **4.1.1 Derecho necesario mínimo indisponible y responsabilidad objetiva**

No obstante conviene subrayar dos aspectos esenciales de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y de la normativa *laboral* de prevención de riesgos laborales. Su carácter de Derecho necesario mínimo indisponible y la responsabilidad empresarial objetiva. En el *apartado* número 2 del *artículo segundo* de la Ley se establece lo siguiente:

*2.2 Las disposiciones de carácter laboral contenidas en esta Ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario, mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos.*

**Derecho necesario** o imperativo cuyo cumplimiento es inexcusable y no admite ningún argumento o razón que pueda justificar su no aplicación, o la aplicación parcial o aplazada.

**Derecho mínimo**, por el que de acuerdo con el Estatuto de los Trabajadores (*artículo 3*) prevalece la norma de rango superior en cuanto a los **mínimos** que establecen como derecho de los trabajadores. Es decir, no puede rebajar una *norma* inferior lo establecido en otra que está por encima. Por otra parte, en relación con la aplicación de lo acordado en un contrato de trabajo, se recuerda que éste no es fuente del derecho sino de la *obligación*, pudiendo las partes establecer las condiciones que convengan siempre que no contradigan o rebajen los derechos de los trabajadores establecidos en la normativa laboral incluido los convenios colectivos aplicables. Por otra parte, el carácter de *mínimo* significa un límite a no rebasar en el sentido de disminución de los objetivos, en este caso, el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en relación con el trabajo, por lo que bien por propia decisión empresarial o por la negociación colectiva por medio del Convenio Colectivo tales mínimos legislados y reglamentados pueden ser superados en favor de una mejor protección.

**Derecho indisponible** o irrenunciable. Este principio se aplica a los actos o pactos individuales en relación a las normas de derecho necesario y los convenios colectivos, en el sentido de que es nula la renuncia por el trabajador a través de un contrato individual a

los derechos reconocidos en ambos tipos de normas, de acuerdo con lo establecido en el *artículo 3.5* del Estatuto de los Trabajadores. Obviamente, al no ser negociable *a la baja*, tampoco puede ser objeto de ningún menoscabo *para el trabajador* por la vía de la negociación colectiva.

Se ha insistido hasta la saciedad en que el empresario es *deudor* contractual de la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo. La Ley lo expresa (*Art. 14*) como el correlativo deber del empresario de *protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales* respecto del derecho de los trabajadores a una *protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo*. Para los trabajadores existen dos obligaciones esenciales: una de **reparación** de los daños causados por un accidente de trabajo o una enfermedad profesional (asistencia, rehabilitación, cobertura, indemnización) que se garantiza a través del Sistema de la Seguridad Social, y otra de **prevención**, con medidas *anticipadoras* que tratan de evitar o disminuir, en todo caso, el riesgo de sufrir un daño derivado del trabajo, lo que supone rebajar tanto la probabilidad de que llegue a materializarse como de aminorar las posibles consecuencias si, a pesar de toda la diligencia desplegada, llegara a producirse.

Esta obligación empresarial de *prevención*, es por lo tanto más que una obligación de *medios*, una obligación de *resultados* (que no se originen daños), por lo que supone una **responsabilidad empresarial objetiva**. El citado *artículo 14* de la Ley establece que *en cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio [...], desarrollará una acción permanente con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes [...], no disminuyendo tal responsabilidad por las funciones y acciones encomendadas a trabajadores y servicios especializados en prevención ni por las obligaciones de los propios trabajadores en estas materias*. En el *artículo 15* se determina entre otras cuestiones que *a la hora de adoptar las medidas preventivas deberá tener en cuenta la evolución de la técnica [...], el empresario tomará en consideración las capacidades profesionales de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el momento de encomendarles tareas [...] o bien la efectividad de las medidas preventivas deberá prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador*.

#### **4.1.2 Lo esencial: la actitud y la actuación preventiva**

Por otra parte, la aplicación de la reglamentación del Mercado Interior Único supone un instrumento muy valioso para la seguridad y salud en el trabajo. Al impedir la circulación de productos que no se atengan a los requisitos esenciales de seguridad y salud que les sea de aplicación, el empresario tendrá mucho avanzado, en su deber de proteger la seguridad y salud de sus trabajadores, al adquirir los equipos y productos necesarios garantizados como "seguros". Solo le queda utilizarlos y mantenerlos de acuerdo con las instrucciones que los acompañan y aplicar correctamente lo dispuesto en la reglamentación de *utilización* correspondiente, la mayoría de la cual está prevista en la Ley como incorporación al derecho nacional de lo establecido en las Directivas basadas en el antiguo *artículo 118A*, sustituido por el actual *artículo 137.2* del Tratado de la Comunidad Europea (Disposiciones **mínimas** de seguridad y salud en el trabajo).

En este sentido, ambas reglamentaciones, la de la seguridad de los productos que se comercializan en el Mercado Interior Único, y las que se refieren a la seguridad y la salud en el trabajo, se complementan mutuamente desde la perspectiva de las obligaciones del empresario para prevenir los riesgos laborales.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales se basa esencialmente en la **prevención** y establece bajo este espíritu un conjunto de obligaciones, fundamentalmente de los

empresarios, aunque también de los trabajadores, con un especial acento en la eliminación de factores de riesgo y la **información**, la **formación** y la **participación de los trabajadores** en la actividad preventiva de la empresa. Esta no solo supone la planificación y aplicación de un conjunto de medidas sino que además **condiciona** cualquier decisión que se vaya a adoptar, incluidas - y éstas con mayor acento si cabe - las relativas a la concepción, proyecto y diseño de los puestos de trabajo, de los procesos y métodos de producción y de la misma organización.

En la Ley se establece el principio general de la responsabilidad del empresario por cuanto éste **"debe garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo"**. Esta responsabilidad no disminuye por las obligaciones específicas de quienes ejerzan funciones de prevención, tanto por designación del propio empresario como por los trabajadores por sí mismos o por representación. En virtud de este principio, el empresario debe adoptar **todas las medidas necesarias** para hacer efectiva tal garantía.

#### **4.1.3 Sujetos de responsabilidad en materia preventiva laboral**

Por otra parte, también se establecen obligaciones de los trabajadores sin menoscabo de la responsabilidad primera que le corresponde al empresario. Cada trabajador tiene la obligación de **"velar, según sus posibilidades, por su seguridad y su salud"**, así como por las demás personas afectadas por su actividad, tanto por actos u omisiones, de acuerdo con su formación y las instrucciones del empresario. Además se describen unas obligaciones concretas.

No obstante, la normativa *laboral* de prevención de riesgos laborales contempla los siguientes **sujetos** de responsabilidad en esta materia:

- a) Los propios empresarios, personas tanto físicas como jurídicas, con inclusión de las Administraciones públicas (en relación con el derecho del personal *civil* a su servicio, que lo presta por medio de una relación de carácter laboral, administrativo o estatutario), de las comunidades de bienes (que reciban la prestación de servicios de otra persona por medio de una relación laboral regulada por el Estatuto de los Trabajadores) y de las sociedades cooperativas (con relación a los socios que presten su trabajo personal a la misma). En el caso de incumplimiento de la normativa se le puede exigir las responsabilidades de tipo *administrativo* (establecidas en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales), *penal* (exclusivamente a personas físicas), *civil* y de *recargo de prestaciones*.
- b) Los directivos (Máxima responsabilidad en una empresa. Responsabilidad penal y civil).
- c) Los trabajadores (Disciplinaria ante el empresario; penal y civil).
- d) Las empresas de trabajo temporal y las empresas usuarias.
- e) Los contratistas y subcontratistas.
- f) Los trabajadores por cuenta propia.
- g) Los promotores y los propietarios de obras.
- h) Los Servicios de Prevención ajenos a las empresas.

- i) Las personas o entidades auditoras del sistema de prevención de las empresas.
- j) Los fabricantes, importadores y suministradores.
- k) Los titulares de Centros de trabajo.
- l) Los proyectistas.
- k) Los coordinadores en materia de seguridad y de salud, tanto en la fase de elaboración del proyecto de una obra de construcción como en la fase de su ejecución la misma.
- l) Los técnicos de prevención.

#### **4.1.4 Las medidas disuasorias como último recurso para promover el cumplimiento de las obligaciones en materia de prevención**

Aunque la Ley de Prevención propugna medidas *esencialmente preventivas*, en su objetivo de ser una Ley *completa* en sí misma, no puede dejar de contemplar, como lo hace, un *Capítulo VII sobre responsabilidades y sanciones*. Capítulo que, en la globalidad de los principios que inspiran a la Ley, hay que entender como *la última medida a la que se deba recurrir*, cuando persiste el incumplimiento del deber de prevención. Esto, obviamente, como *medida disuasoria*, que anime por esta vía, si no lo ha sido por las otras, del convencimiento de la necesidad de las medidas preventivas, del *buen orden* en la empresa y de los objetivos de calidad del proceso productivo.

En esta Ley se establecen las responsabilidades de orden administrativo, tipificando las posibles infracciones del empresario o de otras figuras, ya sean personas físicas o jurídicas, así como los criterios para determinar las sanciones por estas infracciones. Se declaran compatibles estas responsabilidades administrativas con las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados y con el recargo de prestaciones económicas del Sistema de Seguridad Social, pero se advierte que no podrán ser sancionados *los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento*.

En definitiva: según el *artículo 42* de la Ley de Prevención, *el incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento*. Hay que añadir las de **recargo de Seguridad Social** antes mencionadas, si hubiere lugar.

#### **4.2 El Reglamento de los Servicios de Prevención**

Con fecha 17 de enero de 1997 se aprobó por Real Decreto 39/1997, el Reglamento de los Servicios de Prevención que cumple con el papel de ser un Reglamento de *desarrollo general* de la propia Ley. Posteriormente ha sido modificado por el Real decreto 780/1998, de 30 de abril, en cuestiones de plazo de aplicación y de reconocimiento de las capacidades y certificación de la formación equivalente para casos anteriores a la publicación de la Ley. Además este Reglamento ha sido desarrollado a su vez mediante dos Órdenes del Minsitro de Trabajo y Asuntos Sociales.

Estructurado en siete Capítulos y con seis Anexos, el Reglamento amplía y detalla los aspectos relacionados con las obligaciones empresariales en materia preventiva, así como las cuestiones relativas a las capacidades y aptitudes de los profesionales de la prevención laboral.

El *primer Capítulo* sobre *Disposiciones generales* está dedicado a la integración de la actividad preventiva en la empresa, tanto en el orden jerárquico de su estructura organizativa como en el sistema productivo, explicando como debe desarrollarse dicha actividad preventiva a partir de la evaluación de los riesgos mediante la correspondiente planificación y organización de los medios humanos y materiales necesarios.

El *segundo Capítulo* se refiere a la *Evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva*, a lo que ya se ha hecho referencia con anterioridad.

El *tercer Capítulo* aborda la *Organización de recursos para las actividades preventivas*, también tratado en la parte segunda de este trabajo. Se establece la obligación de constituir un servicio de prevención propio mínimo en aquellas empresas con más de 500 empleados o en aquellas otras que desarrollen actividades de especial riesgo, descritas en el Anexo I del Reglamento, cuenten con 250 empleados o más en su plantilla.

El *cuarto Capítulo* detalla los aspectos relacionados con la *Acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención ajenos a las empresas*, que son desarrollados por la Orden Ministerial de 27 de junio de 1997. Estas entidades deben cumplir con un conjunto de requisitos y ser acreditadas por la Autoridad laboral de la Comunidad Autónoma en donde esté situada su sede principal para poder concertar con las empresas los servicios correspondientes a todas o parte de las funciones como servicio de prevención. En cualquier caso no pueden mantener con tales empresas concertadas vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo, distintas a las propias de prevención, con la única excepción de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, que solo pueden actuar como tales servicios de prevención ajenos para las empresas a ellas asociadas.

El *quinto Capítulo* trata de las *Auditorías* o evaluaciones externas del sistema de prevención de aquellas empresas que no tuvieran concertados los servicios de prevención con una entidad acreditada ajena. La realización de estas auditorías corresponde a entidades que cumpliendo los requisitos establecidos en este reglamento y en la Orden Ministerial de 27 de junio de 1997, estén acreditadas por la Autoridad Laboral de la Comunidad Autónoma correspondiente al lugar donde radiquen sus instalaciones principales.

El *sexto Capítulo* describe las *Funciones y niveles de cualificación* a efectos de la determinación de las capacidades y aptitudes necesarias para la evaluación de riesgos y el desarrollo de la actividad preventiva. Se distinguen tres niveles esenciales: básico, intermedio y superior, a los que se hace corresponder una formación mínima de 30/50 horas, 300 horas y 600 horas, respectivamente, el nivel básico en una entidad de reconocido prestigio con capacidad reconocida para ello o por un servicio de prevención y los niveles intermedio y superior en una entidad formadora acreditada por la Autoridad Laboral donde radiquen sus instalaciones, salvo en el caso de la enseñanza a distancia que deberá ser por la Autoridad Laboral donde esté su sede principal. En el nivel superior se distinguen cuatro especializaciones: Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial, Ergonomía y Psicosociología Aplicada y Medicina del Trabajo / Enfermería de Empresa. Esta última especialidad corresponde a la carrera de Medicina con la correspondiente especialización vía Médico Interno Residente MIR, y a la Diplomatura Universitaria de Enfermería de Empresa. En los anexos III, IV, V y VI del Reglamento se establecen tanto los criterios generales para el desempeño de programas formativos para los tres niveles,

como los contenidos mínimos de los programas de formación para cada nivel y especialización, salvo obviamente los de Medicina del trabajo y Enfermería de Empresa, que corresponden al ámbito académico.

Finalmente el *séptimo Capítulo* establece la necesaria *Colaboración de los servicios de prevención con el Sistema Nacional de Salud*.

Para determinar y delimitar las actuaciones preventivas a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, como entidades colaboradoras del Sistema de Seguridad Social que son y sin ánimo de lucro, fue aprobada la Orden Ministerial de 22 de abril de 1997. En esta Orden se establecen las actuaciones preventivas que las Mutuas pueden realizar con cargo a las cuotas satisfechas por sus empresas asociadas por las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y cuáles, también exclusivamente para sus empresas asociadas, deben concertarse con ellas y ser pagadas de acuerdo con las tarifas oficiales de la Secretaría de Estado por corresponder a las acciones propias de un servicio de prevención.

## 5 Normativa de prevención de riesgos laborales y otros textos

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en el Capítulo I relativo a *Objeto, ámbito de aplicación y definiciones*, comienza por definir este término en el *Artículo 1*:

*"Artículo 1. Normativa sobre prevención de riesgos laborales.*

*La normativa sobre prevención de riesgos laborales está constituida por la presente Ley, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito."*

Por otra parte, en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) se exige *realizar la prevención de riesgos laborales mediante la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores [art. 14.2 LPRL]* por parte del empresario. Éste, en cualquier caso, *deberá cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales [art. 14.3 LPRL]* que le sea aplicable con independencia del deber general de *protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales [art. 14.1 LPRL]*.

Todo ello significa que en el ámbito de lo legislado y reglamentado, junto con lo convenido y pactado, se tendrá la obligación de observar y cumplir como tal *normativa sobre prevención de riesgos laborales* lo siguiente:

- 1) La propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
- 2) Disposiciones de desarrollo de la LPRL. (El Reglamento de los *Servicios de Prevención*, los Reglamentos que transponen al derecho nacional las directivas comunitarias, como los relativos a *lugares de trabajo, utilización de equipos de trabajo, protección contra la exposición a agentes cancerígenos*, etc.)
- 3) Otras disposiciones complementarias o específicas. (La reglamentación anterior a la entrada en vigor de la LPRL que esté vigente, como es el caso de los reglamentos de protección de los trabajadores contra la *exposición al ruido* o contra la *exposición a fibras de amianto*; otras reglamentaciones como las relativas al *parte de accidentes, lista de enfermedades profesionales*, etc.)
- 4) Otras Leyes de ámbito laboral como la que aprueba el *Estatuto de los Trabajadores*, la *Ley General de la Seguridad Social*, la *Ley de Empresas de Trabajo Temporal*, etc.
- 5) Otras disposiciones de carácter laboral como el Real Decreto sobre *jornadas especiales de trabajo*.
- 6) Leyes de otros ámbitos, como la *Ley de Industria* y la *Ley General de Sanidad*.
- 7) Reglamentación de otros ámbitos, como la *Norma Básica de Edificación NBE-CPI/96 sobre condiciones de protección contra incendios de los edificios* [Fomento], el Reglamento sobre *protección sanitaria contra las radiaciones ionizantes* [Sanidad / Industria / Consejo de Seguridad Nuclear], la reglamentación sobre *Prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales* [Medio Ambiente y Protección Civil], el *Reglamento*



*Electrotécnico de Baja Tensión [Industria] y la reglamentación sobre clasificación, envasado y etiquetado de sustancias y preparados peligrosos [Sanidad / Seguridad del Producto], entre otros.*

- 8) Leyes y Reglamentos de las Comunidades Autónomas y Ordenanzas de las entidades locales, particularmente del ámbito industrial y sanitario. Por ejemplo: El Decreto de la Comunidad de Madrid sobre *Gestión de los residuos biosanitarios y citotóxicos* y la Ordenanza del Ayuntamiento de Madrid de *Prevención de Incendios*.
- 9) Convenios Colectivos como el *General de Industrias Químicas* y el del Sector de la *Construcción*.

## **5.1 Actuaciones de las Administraciones Laborales**

La LPRL establece [Art.7] que las *Administraciones públicas competentes en materia laboral desarrollarán funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, y sancionarán las infracciones a dicha normativa (...)*. Fundamentalmente la actuación de promoción y asesoramiento se realiza por los *órganos técnicos* de la Administración autonómica, con la denominación específica correspondiente que se les ha impuesto a los antiguos Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado [art. 8 LPRL], cuenta entre sus funciones la del asesoramiento técnico en la normativa legal y en el desarrollo de la normalización. Además como centro de referencia nacional en relación con las Instituciones de la Unión Europea, es el punto focal de la *Red Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*, en interconexión con la *Red Europea*, cuyo punto focal es la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo, que tiene su sede en Bilbao. En este sentido, el INSHT garantiza la coordinación y transmisión de la información que *fluye* por la *red*. El acceso puede realizarse a través de la *página* <http://www.mtas.es/insht> o a través de la *página* propia de la Agencia Europea <http://osha.eu.int>.

A la Inspección de Trabajo y Seguridad Social [art. 9 LPRL] le corresponde *la función de la vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales*. En el artículo de referencia se insiste en que la *Inspección* vigila el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, *así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral (...)*.

La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, *órgano colegiado asesor de las Administraciones públicas en la formulación de políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo*, [art.13 LPRL], integrada por representantes de la Administración General del Estado y de las Administraciones Autonómicas y representantes de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, *debe conocer* las actuaciones de las Administraciones competentes en materia de promoción de la prevención de riesgos laborales, de asesoramiento técnico y de vigilancia y control y podrá informar y formular propuestas en relación con estas actuaciones, y en particular, entre otras cuestiones, sobre proyectos de disposiciones.

En el Anexo se facilita el detalle de las disposiciones del ámbito laboral en materia de prevención de riesgos laborales actualmente vigentes así como las directivas actualmente en vigor, junto con los proyectos de directivas y los principales anteproyectos.

## **5.2 Guías, Normas Técnicas y otros textos**

Además de los *textos legales*, los Reglamentos específicos de desarrollo de la Ley encomiendan al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo INSHT, en una *Disposición final*, la elaboración y mantenimiento actualizado de una **Guía Técnica**, de carácter *no vinculante*, para la evaluación y prevención de los riesgos comprendidos en el campo de aplicación del Reglamento respectivo.

Esto se debe a que los Reglamentos, como las directivas comunitarias de las que proceden, de manera contraria a la costumbre de reglamentaciones anteriores a la Ley de Prevención, no contienen disposiciones muy detalladas o concretas, sino disposiciones de carácter más o menos general, que dan margen a que las empresas, según sus propias características y circunstancias a adoptar las soluciones preventivas más convenientes en cada caso, siendo suficiente que cumplan con eficacia, y mejor con *eficiencia*, con lo dispuesto en los textos legales que les atañen. Esto es así porque, además, es una tarea actualmente imposible el adoptar textos con fuerza obligatoria para un conjunto de supuestos tan extraordinariamente numeroso como diverso, que no puedan entrar en contradicción en algunos casos o resultar prácticamente inviable su aplicación, cuando no se pudiera impedir en ocasiones la aplicación de medidas más convenientes por lo eficaces y por su posible menor coste. Si se añade el cada vez más vertiginoso avance de los conocimientos científicos y tecnológicos. Con potenciales crecientes de innovación, se comprende que no sea en algún modo conveniente (ni posible) llegar a redactar Reglamentos mucho más detallados y concretos, que por otra parte serían excesivamente voluminosos y de difícil aplicación.

No obstante son muy útiles las Guías Técnicas de carácter orientativo como las del INSHT, que tratan de ofrecer una referencia oficial a la vez que autorizada por su experiencia y por la consulta con los interlocutores sociales, las Comunidades Autónomas, las Administraciones de otros ámbitos como el industrial y el sanitario, así como asociaciones técnicas, científicas y profesionales. Esta referencia consiste en la elección de las soluciones y medidas más habituales en el ámbito de la práctica de la prevención de riesgos laborales, sin menoscabo de cualquier otra solución que en casos específicos sea más conveniente aplicar o de cualquier otra Guía, Código de Buenas Prácticas o cualquier otra recomendación de otra índole que pudiera ofrecer otras posibilidades igualmente válidas sino mejores.

Obviamente, en muchas cuestiones se puede acudir a las *normas técnicas* que en España desarrolla AENOR (normas UNE) y a las internacionales procedentes del CEN/CENELEC, ETSI, ISO, CEI, etc., así como a Guías y Repertorios de Buenas Prácticas de la Comisión Europea, OCDE, OIT, OMS, y de organizaciones de prestigio consolidado como ACGIH, NFPA, etc.

## **6 El contexto de la Unión Europea**

### **6.1 Fundamentos de la Política Comunitaria sobre Seguridad y Salud en el Trabajo**

Hasta la primera gran reforma de los Tratados de las Comunidades Europeas, el **Acta Única Europea** de 1986, no se puede hablar de una Política comunitario en materia de seguridad y salud en el trabajo, propiamente dicha. Es a partir de la entrada en vigor en julio de 1987 de este Acta Única, que aporta los elementos jurídicos necesarios y definitivos para la puesta en marcha del **Mercado Único**, cuando a la par que se reconocen e introducen otras *políticas comunes*, como la de Medio Ambiente y la relativa a Investigación y Desarrollo Tecnológico, por ejemplo, se aporta la base jurídica necesaria dentro del Título III relativo a la Política Social del Tratado CE: el artículo *entonces* 118A, derogado y sustituido por el *artículo 137.2* tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam<sup>1</sup>.

Con este artículo (fig.5), se realiza una labor legislativa que consiste en la constitución de un cuerpo legal que **armonice** las legislaciones de los Estados Miembros en materia de seguridad y salud en el trabajo en unos niveles mínimos, a partir de los cuales se deberá avanzar progresivamente.

Se trata siempre de Directivas sobre **Disposiciones mínimas de seguridad y de salud**, que como tales necesitan de una **transposición** o desarrollo posterior en los respectivos derechos internos nacionales en el plazo por ellas señaladas, y donde podrán superarse dichos mínimos siempre que no se contradigan las demás disposiciones de los Tratados: por ejemplo, que no supongan un elemento de competencia desleal o un obstáculo para el funcionamiento del Mercado Único.

El objetivo fundamental es la **protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores** y para ello los Estados Miembros deben llevar a cabo una política que promueva la **mejora, especialmente, del medio de trabajo**.

Durante el período de la aplicación y desarrollo del Acta Única para la puesta en marcha del Mercado Único, es decir desde primero de julio de 1987 hasta el presente, se han

---

<sup>1</sup> Hasta la entrada en vigor, el 1 de mayo de 1999, del Tratado de Amsterdam de 1997, las directivas sobre seguridad y salud en el trabajo se basaban en el, entonces, *artículo 118A*:

*1. Los Estados miembros procurarán promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y se fijarán como objetivo de armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito.*

*2. Para contribuir a la consecución del objetivo previsto en el apartado 1, el Consejo, y por mayoría cualificada, a la propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros.*

*Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.*

*3. Las disposiciones establecidas en virtud del presente artículo no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo, compatibles con el presente Tratado.*

**Tratado de la Comunidad Europea  
(Versión consolidada por el Tratado de Amsterdam)**

**TÍTULO XI: POLÍTICA SOCIAL, DE EDUCACIÓN, DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y DE JUVENTUD. Capítulo 1: Disposiciones sociales.**

**Artículo 136**

*La Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.*

*A tal fin, la Comunidad y los Estados miembros emprenderán acciones en las que se tengan 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 Comunidad.*

*Consideran que esta evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado común, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en el presente Tratado y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.*

**Artículo 137**

*1. Para la consecución de los objetivos del artículo 136, la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:*

- la mejora, en concreto del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores;*
- las condiciones de trabajo;*
- la información y la consulta a los trabajadores;*
- la integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 150;*
- la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo.*

*2. A tal fin, el Consejo podrá adoptar, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.*

*El Consejo decidirá con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 [procedimiento de codecisión] y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.[...]*

**Figura 5**

adoptado las principales directivas sobre Seguridad y Salud en el Trabajo: la llamada Directiva Marco y las Directivas específicas derivadas de ella.

No obstante, con anterioridad y con una base jurídica correspondiente a la constitución del *Mercado Común*, según el Tratado CE (entonces CEE) de 1957, el antiguo artículo 100, ya se habían aprobado algunas Directivas, sobre señalización de seguridad en los centros de

trabajo y sobre higiene industrial (exposición a cloruro de vinilo, plomo, amianto, ruido y ciertos potentes agentes cancerígenos del tipo *bifenilo*). Todas ellas demostraron con su aplicación la eficacia de una política comunitaria de seguridad y salud en el trabajo y han sido actualizadas y adaptadas a las disposiciones de la Directiva Marco.

También con anterioridad, se desarrollaron diversas acciones de promoción, cooperación y desarrollo de una cierta política comunitaria, de las que cabe destacar la creación en 1974 del *Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud de los Trabajadores en los Centros de Trabajo*, de composición tripartita con representantes de los Gobiernos, Sindicatos y Organizaciones Empresariales de cada uno de los Estados, cuyas funciones se exponen en la figura 6, y la creación en 1975 de la *Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo*, que impulsa entre otras, acciones de promoción, estudio e investigación, tal como puede observarse en el último Plan Cuatrienal que se resume en la figura 7. También hay que añadir los cuatro *Planes de Acción* de la Comisión Europea en esta materia, mostrándose en la figura 8 el esquema del IV, actualmente vigente para el período 1996-2000.

En el ámbito del Tratado CE se han adoptado otras acciones, como las Recomendaciones, sin valor vinculante, sobre *Enfermedades Profesionales y Medicina del Trabajo*, o como las Directivas sobre *Prevención de Accidentes Graves* en determinadas actividades industriales (industria química fundamentalmente) basadas principalmente en el *artículo 175* (antiguo 130S) en el Título XIX relativo al Medio Ambiente<sup>2</sup>. Se trata de las llamadas Directivas *post-Seveso* o CORAG (Control de Riesgos de Accidentes Graves).

En el ámbito del Tratado CECA, (*Comunidad Europea del Carbón y del Acero*), se han desarrollado siempre acciones y planes de seguridad y salud en las industrias extractivas y siderometalúrgicas, destacando la creación en 1957 del *Órgano Permanente para la Seguridad y la Salubridad en las Minas*, con representación de Gobiernos, Sindicatos y Organizaciones Empresariales del Sector.

En el marco del Tratado EURATOM, (*Comunidad Europea de la Energía Atómica*), cabe destacar las Directivas que desde 1959 se dirigen a la protección sanitaria, tanto de la población en general como de los trabajadores, contra los riesgos por exposición a radiaciones ionizantes.

Un esquema de la evolución de esta política se facilita en la figura 9.

## **6.2 La Seguridad y la Salud en el Trabajo en el contexto de la "Dimensión Social" del Mercado Único**

El principal objetivo del desarrollo de la Comunidad Europea y, quizás su motor, prescindiendo de los históricos que movieron a sus fundadores en los años '50, ha sido y es, sin duda, el económico. No en balde el principal Tratado se llamaba de la Comunidad **Económica** Europea, hasta que en noviembre de 1993 entró en vigor el de la Unión Europea (Maastricht 1992) que lo ha cambiado por el actual de "Comunidad Europea".

---

<sup>2</sup> Después de la reforma de Maastricht, la política comunitaria sobre *Medio Ambiente* estuvo encuadrada en el *Título XVI, Medio Ambiente*, (artículos 130 R, 130 S y 130 T), de la Tercera Parte, *Políticas de la Comunidad del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*. El Tratado de Amsterdam modifica los artículos 130 R y 130 S y con el nuevo sistema de numeración del articulado del Tratado CE han pasado a ser respectivamente: *Título XIX* y artículos 174, 175 y 176.

No obstante, siempre se ha considerado, e incluso reconocido en los propios Tratados, que los posibles logros alcanzados en el campo de lo económico no serían tales si no se tradujeran en un verdadero progreso social. Así se reconoció en la reunión del Consejo Europeo de París en 1972, en plena crisis económica de los años '70, con la declaración de que el desarrollo económico no es un fin en sí mismo y debe permitir prioritariamente atenuar las disparidades de las condiciones de vida y traducirse en una mejora de la calidad de vida.

Ello supuso el primer impulso a una política comunitaria en particular sobre seguridad y salud en el trabajo.

Sin embargo hasta el Tratado de Amsterdam no ha llegado a desarrollarse una verdadera *Política Social Común*. Los últimos intentos, que tuvieron la oposición del Reino Unido que entonces la consideró como exclusiva de los Estados y por lo tanto como no competencia de la Comunidad, han sido la *Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores* de 1989, asumida por solo 11 de los entonces doce Estados, más conocida por la *Carta Social*, (que no debe confundirse con la Carta así llamada del *Consejo de Europa* ), y su no inclusión como Política Común en el Tratado de la Unión Europea, aunque permitida por el propio Reino Unido en un *Protocolo Adicional* para desarrollarse en el seno de la Comunidad sin que sea vinculante para él.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> En el Tratado de Amsterdam de 1997, en vigor desde 1.5.1999, sí que se incorpora todo el *bagage* relativo a la Política Social del que en su día se excluyó el Reino Unido, figurando entonces en un Protocolo anejo al Tratado de Maastricht.

## **FUNCIONES del COMITÉ CONSULTIVO para la SEGURIDAD, la HIGIENE y la PROTECCIÓN de la SALUD en el LUGAR de TRABAJO**

1. Asistir a la Comisión en la **preparación y puesta en práctica de actividades** en el ámbito (\*) de la Seguridad, la higiene y la protección de la salud en el lugar de trabajo.

Se excluye el ámbito de los Tratados CECA y EURATOM.

2. Intercambiar **puntos de vista y experiencias** respecto a reglamentaciones existentes o en proyecto.

3. Contribuir a **elaborar un método común** para resolver los problemas que se plantean en este ámbito (\*), determinar **prioridades comunitarias** y decidir medidas para su realización.

4. Señalar a la Comisión los **sectores** donde se necesitan adquirir **nuevos conocimientos** y llevar a cabo acciones de **formación e investigación**.

5. Definir, en el marco de los Programas de Acción Comunitaria, y en colaboración con el Órgano Permanente (1):

- **criterios y objetivos** de la **lucha contra los riesgos** de accidentes de trabajo y los peligros para la salud en la empresa
- **métodos que permitan a las empresas** y a su personal **evaluar y mejorar el nivel de protección**

6. Contribuir a **informar** a las Administraciones Nacionales y a las Organizaciones sindicales y empresariales sobre **proyectos comunitarios**, a fin de facilitar su cooperación y promover códigos de buena práctica.

-----  
(\*). Siempre que se mencione "ámbito" se referirá a éste.

(1) En el ámbito del TCECA el Órgano Permanente para la Seguridad y la Salud en las Industrias Extractivas ejerce funciones análogas a las de este Comité Consultivo.

### **Figura 6**

*Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores* de 1989, asumida por solo 11 de los entonces doce Estados, más conocida por la *Carta Social*, (que no debe confundirse con la Carta así llamada del *Consejo de EUROPA*), y su no inclusión como Política Común en el Tratado de la Unión Europea, aunque permitida por el propio Reino Unido en un *Protocolo Adicional* para desarrollarse en el seno de la Comunidad sin que sea vinculante para él<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>En el Tratado de Amsterdam de 1997, en vigor desde 1.5.1999, sí que se incorpora todo el *bagage* relativo a la Política Social del que en su día se excluyó el Reino Unido, figurando entonces en un Protocolo anejo al Tratado de Maastricht.

PROGRAMA CUATRIENAL 1997 - 2000

**DESAFÍOS:**

Las actividades de la Fundación abordarán de una forma integrada los siguientes *desafíos*, derivados de la crisis concomitante del *estado del bienestar*, unida a la necesidad de garantizar la *solidaridad social*, teniendo en cuenta las relaciones y vínculos existentes entre los principales factores de cambio que afectan a la *calidad de vida* y a las *condiciones de trabajo* en Europa.

**EMPLEO:**

- \* El potencial de creación de empleo generado a través de mejoras en las condiciones de vida y de trabajo.
- \* La mejora de calidad del empleo y de las condiciones de trabajo.
- \* El logro de un acceso mejor y más equitativo a buenas oportunidades de empleo para los grupos y las regiones desfavorecidos.

- # Determinar obstáculos y oportunidades para el crecimiento del empleo
- # Evaluar posibilidades por aumento de la flexibilidad y la evolución de modelos de vida, trabajo y aprendizaje.
- # Analizar nuevos enfoques y métodos de trabajo, que fomenten la participación de los agentes sociales en lo que se relaciona con la creación de empleo.
- # Mejorar la comprensión de las posibilidades de creación de empleo de la economía social y el desarrollo de una sociedad más activa.

**IGUALDAD DE OPORTUNIDADES:**

- # Evaluación de estrategias para promover prácticas de igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo y en la sociedad en general.
- # Análisis de las barreras a la mejora de la igualdad de oportunidades.
- # Análisis del impacto de la sociedad de la información, la unión económica y monetaria y la transformación de l mercado de trabajo en la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres y otros grupos objeto de discriminación.

**SALUD Y BIENESTAR:**

- \* Seguimiento y evaluación de las condiciones de trabajo y salud en el trabajo.
  - \* Determinación de estrategias, políticas e instrumentos centrados especialmente en la prevención y promoción de la salud.
  - \* Creación de redes y difusión con públicos clave con organizaciones que se ocupan de estos temas.
- # Investigar nuevos métodos para mejorar la calidad de vida, salud y bienestar.
  - # Determinar costes y ventajas de la promoción de la salud en el trabajo y en la vida privada.
  - # Evaluar calidad y eficacia de los servicios públicos relacionados con la salud y el bienestar.

**DESARROLLO SOSTENIBLE  
COHESIÓN SOCIAL  
PARTICIPACIÓN**

Figura 7



En consecuencia, en el ámbito legislativo comunitario, las Directivas sobre *disposiciones mínimas de Seguridad y de Salud en el Trabajo* han sido hasta el Tratado de Amsterdam, prácticamente la única expresión de la llamada "*Dimensión Social*" del *Mercado Único*.

Por otra parte, las Directivas del *Mercado Único*, basadas en el *artículo 95* (antiguo *100A*) del Tratado CE, que se refieren a la *Aproximación de las Legislaciones de los Estados Miembros* sobre los distintos productos que se pueden poner en circulación, contienen un casi exclusivo conjunto de disposiciones que se refieren a los **requisitos básicos de seguridad y de salud** que deben cumplir como condición necesaria para que tales productos se puedan comercializar. En otras palabras, en el *Mercado Único* solo pueden circular productos "*sanos y seguros*", entendiéndose por ello que utilizados correctamente por el usuario según las instrucciones facilitadas por el fabricante, distribuidor o importador, no supondrán ningún peligro para él, para otras personas y para el entorno.

Esta característica de tales Directivas del *Mercado Interior Único* resulta de muy especial relevancia desde la perspectiva de una política de seguridad y salud a desarrollar en cualquier empresa para la protección de los trabajadores. Como se verá más adelante, tal política debe ser esencialmente **preventiva**, y como tal, las acciones encaminadas a este objetivo para tener una mayor garantía de máxima eficacia deben dirigirse al origen de los posibles riesgos.

En este sentido, la aplicación de estas Directivas de *Mercado Interior* constituyen un instrumento muy valioso para la seguridad y salud en el trabajo. Al impedir la circulación de productos que no sean "*sanos y seguros*", el empresario tendrá mucho avanzado en su deber de proteger la seguridad y salud de sus trabajadores al adquirir los equipos y productos necesarios garantizados como "*seguros*". Solo le queda utilizarlos y mantenerlos de acuerdo con las instrucciones que les acompañan y aplicando correctamente lo dispuesto en las Directivas basadas en el *artículo 137.2* (antiguo *118A*) sobre seguridad y salud en el trabajo.

Visto desde la perspectiva de estas obligaciones del empresario para con la seguridad y salud de sus trabajadores, las Directivas del *Mercado Único* son una referencia indispensable, y casi siempre necesaria, constituyendo ambos conjuntos de Directivas, las *95* y las *137.2*, (*antes "100A"* y las "*118A*"), un cuerpo o sistema de disposiciones que confluyen en esos objetivos, complementándose en favor de una mayor garantía en la prevención de accidentes y enfermedades profesionales con ocasión del trabajo.

**CARTA COMUNITARIA DE LOS DERECHOS SOCIALES  
FUNDAMENTALES DE LOS TRABAJADORES**

**PUNTOS FUNDAMENTALES:**

- LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES
- DERECHO AL EMPLEO Y REMUNERACIÓN JUSTA
- MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA Y DE TRABAJO
- DERECHO A UNA PROTECCIÓN SOCIAL ADECUADA
- 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 TRABAJO
- PROTECCIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES
- TERCERA EDAD
- MINUSVÁLIDOS

**IV PROGRAMA DE ACCIÓN  
de Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo  
(1996 - 2000)**

**I Medidas NO LEGISLATIVAS para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo**

*Acción 1*

Guías orientativas sobre la legislación

*Acción 2*

Información, educación y formación sobre asuntos no legislativos

*Acción 3*

Investigación, estudios y análisis sobre la aparición de nuevos riesgos

*Acción 4*

Programa SAFE (Acciones de Seguridad para Europa)

**II Medidas LEGISLATIVAS**

*Acción 5*

Correcta aplicación de la legislación CE adoptada

*Acción 6*

Progreso de las Propuestas presentadas al Consejo

*Acción 7*

Revisión de la legislación CE

*Acción 8*

Nuevas propuestas para :  
    Actividades de alto riesgo  
    Ciertas categorías de trabajadores

**III Seguridad y Salud en otras Políticas**

*Acción 9*

Mayor coherencia en la Comisión

*Acción 10*

Vínculos con terceros países *asociados*

*Acción 11*

Cooperación

**Figura 8**

**EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA COMUNITARIA SOBRE  
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO**

1951 1957  1959 1972	<p><b>Tratado CECA</b>  <b>Tratados CE (entonces CEE) y CEEA (Euratom)</b>  <b>ÓRGANO PERMANENTE Seguridad y Salud en minas</b>  <b>*Directivas de protección contra Radiaciones</b>  <b>IONIZANTES</b>  <b>CONSEJO EUROPEO DE PARÍS</b></p>
1974  1975 1978  1982 1984 1986	<p><b>Programa de ACCIÓN SOCIAL</b>  <b>COMITÉ CONSULTIVO DE S S T (tripartito)</b>  <b>FUNDACIÓN EUROPEA (Dublín)</b>  <b>Primer PROGRAMA DE ACCIÓN</b>  <b>* Directiva General de HIGIENE INDUSTRIAL</b>  <b>* Directiva post - SEVESO</b>  <b>Segundo PROGRAMA DE ACCIÓN</b>  <b>ACTA ÚNICA EUROPEA (antiguo art. 118 A)</b></p>
1987 1989  1992  1993	<p><b>Tercer PROGRAMA DE ACCIÓN</b>  <b>Directiva MARCO SST</b>  <b>CARTA SOCIAL</b>  <b>TRATADO SOBRE LA UNIÓN EUROPEA (Desde 1.11.93)</b>  <b>Acuerdo sobre el ESPACIO ECONÓMICO EUROPEO</b>  <b>Mercado Único y aplicación de las Directivas SST</b></p>
1996 1997	<p><b>Cuarto PROGRAMA DE ACCIÓN</b>  <b>AGENCIA EUROPEA SST + RED EUROPEA SST</b>  <b>Tratado de Amsterdam (Desde 1.5.1999)</b></p>

**S S T = Seguridad y Salud en el Trabajo.**

**Figura 9**

### **6.3 Principios generales de la seguridad y salud en el marco de la empresa**

En la primera sesión del Consejo de Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales siguiente a la entrada en vigor del *Acta Única*, mediante una Resolución que lleva por fecha el 21 de diciembre de 1987, se dio el impulso que conduciría a unos primeros cinco años de intenso trabajo legislativo que culminarían con la celebración del *Año Europeo de la Seguridad, la Higiene y la Salud en el Trabajo 1992-93* clausurado a finales del mes de octubre de 1993. Si bien el proyecto legislativo previsto aún no se ha completado.

Con esta Resolución, el Consejo efectúa unas puntualizaciones sobre el desarrollo de una Política Comunitaria en materia de Seguridad y de Salud en el Trabajo. Considera que deben mantenerse al mismo nivel de importancia tanto los objetivos **económicos** como los **sociales** en el Mercado Único. Declara que las Directivas que se adopten deben perseguir un **alto nivel de protección** de los trabajadores e incluir medidas de tipo ergonómico. Insiste en la **colaboración de los interlocutores sociales** tanto a nivel comunitario como nacional en la aprobación de las distintas legislaciones y en la concepción y aplicación de políticas nacionales, hasta llegar al nivel de la Empresa en la determinación de las condiciones del medio de trabajo y de las medidas de prevención y protección necesarias. Subraya la importancia de la **información, sensibilización y formación** de empresarios y trabajadores para alcanzar los óptimos resultados en las acciones preventivas. Invita a una intensificación del **intercambio de información y experiencias**, así como la **cooperación** entre los Estados y con organismos con funciones relacionadas con la prevención. Finalmente sugiere la celebración de un *Año Europeo* en 1992.

Al mismo tiempo, esta Resolución acoge favorablemente el *III Programa de Acción* de la Comisión que se publicó a continuación en el Diario Oficial de la Comunidad Europea, en el número 28 de la serie C de 3 de febrero de 1988.

Con este III Programa la Comisión Europea afirmó su voluntad de reforzar el aspecto social de la realización del Mercado Único con la utilización de tres instrumentos principalmente:

- \* La **armonización dentro del progreso** de las condiciones de protección.
- \* La posibilidad de los Estados de **aplicar medidas de mayor protección**.
- \* La promoción del **diálogo entre los interlocutores sociales**.

Considera la Comisión que la política social no depende únicamente de la adopción de Directivas y aboga por la estrecha colaboración de los Estados con ella, no sólo en la elaboración de los textos sino también en la realización de estudios, dictámenes, consultas y resolución de problemas.

Este Programa de Acción se centró en cinco grandes temas:

- \* Protección de la **salud** de los trabajadores en el trabajo.
- \* Desarrollo de la **seguridad** en el trabajo, con inclusión de la **ergonomía**.
- \* Política de **formación e información**.
- \* Iniciativas concretas para las **PYME**.
- \* **Diálogo social**.

Actualmente se desarrolla el *IV Programa de acción* para el período 1996-2000, (figura 8), que a la vez que continua el anterior persigue la consolidación de la actividad legislativa y la "*exportación*" del *sistema europeo* a los Estados del centro y este del continente, próximos *socios*, y al resto del mundo, en el marco del *mercado global* preconizado por la *Organización Mundial del Comercio*.

Toda esta Política se centra en que el *empresario es el primer responsable de la seguridad y salud de sus trabajadores* en relación con el trabajo y por lo tanto está obligado a todo un conjunto de acciones en la empresa que la garanticen. Estas serán esencialmente **preventivas** y deberán responder a una **organización y planificación** previas, debiendo **integrarse** en todos sus aspectos productivos y organizativos interesando a todos los niveles jerárquicos. La acción preventiva no deberá subordinarse a criterios puramente económicos y tenderá a la mejora progresiva del medio de trabajo.

Puntos esenciales de la acción preventiva en la empresa son la **información, formación y participación equilibrada de los trabajadores** en todo lo que atañe a su seguridad y salud en el trabajo que desarrollan.

Los trabajadores deben tener un buen nivel de protección que ha de ser **igual** para todos. Para ello habrá de tenerse en cuenta los riesgos "**especiales**" o particulares que determinados trabajadores en razón de su estado biológico o por ciertas características temporales o permanentes, debiendo tomarse las medidas complementarias necesarias.

La **vigilancia de la salud**, respecto de los posibles efectos a causa de los riesgos a los que puedan estar expuestos los trabajadores con ocasión de su trabajo, se considera como derecho exigible por los mismos y otra de las acciones preventivas esenciales.

Finalmente los trabajadores deben cumplir con sus **obligaciones** de seguridad y salud para consigo mismos y con sus compañeros de acuerdo con las **instrucciones** recibidas por parte del empresario. (Esquema en la figura 10)

Como colofón a este panorama se añade la creación de la *Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo*, con sede en Bilbao, que comenzó a ser operativa durante 1998.(figura 11)

#### **6.4 La Directiva Marco 89/391/CEE**

Como ya se ha mencionado, en el terreno legislativo la expresión de la filosofía preventiva en la Empresa está contenida, en términos generales, en la llamada Directiva MARCO relativa a la *aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo*.

Esta Directiva establece las disposiciones que en todo caso se han de aplicar con fines fundamentalmente de prevención y protección, cualquiera que sea la actividad que se desarrolle, pública o privada, siempre que exista una **prestación de servicios por cuenta ajena**.

En ella se describen los principios generales de prevención de los riesgos profesionales, con la primera exigencia de evitarlos y en caso de no ser esto posible, combatirlos en el origen. Hay que planificar la prevención desde la misma concepción del proceso productivo, el diseño de los puestos de trabajo, la elección de los equipos de trabajo y la organización y métodos de las tareas a desarrollar.

El *trabajo se adaptará a la persona* y se procurará sustituir lo peligroso por lo que no lo sea o lo sea en menor medida. La organización de la prevención se integrará en todos los niveles de actividad y de la estructura jerárquica de la Empresa. En todo caso se antepondrán soluciones de **protección colectiva** a las medidas de protección individual. Se procurará progresar a mejores niveles de seguridad y salud, teniendo en cuenta especialmente la evolución de la técnica.

La Directiva establece el principio general de la responsabilidad del empresario por cuanto **"debe garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo"**. Esta responsabilidad no disminuye por las obligaciones de específicas de quienes ejerzan funciones de prevención, tanto por designación del propio empresario como por los trabajadores por sí mismos o por representación. En virtud de este principio, el empresario debe adoptar *todas las medidas necesarias* para hacer efectiva tal garantía.

Para ello se establecen las obligaciones generales de los empresarios que de forma condensada se describen en la figura 12.

Para cumplir con sus obligaciones, el empresario puede recurrir a **los servicios de prevención** propios (puede ser una o varias personas o todo un equipo o, en ciertas condiciones, él mismo) y en caso de no ser suficiente, servicios externos a la empresa. En cualquier caso, estos servicios, en principio de carácter multidisciplinar, deberán contar con los medios humanos y materiales adecuados y suficientes.

La Directiva hace hincapié en el derecho de los trabajadores a interrumpir su actividad y abandonar inmediatamente el lugar de trabajo para ponerse a salvo en caso de **peligro grave e inminente**. El empresario deberá prever las medidas necesarias para afrontar estas situaciones si llegaran a producirse, en particular la evacuación.

Se efectúa un especial énfasis, por considerarlas esenciales para una eficaz política preventiva en la empresa, las medidas a adoptar por el empresario para la adecuada *información, formación, consulta y participación de los trabajadores*.

Los trabajadores tienen la obligación de *"velar, según sus posibilidades, por su seguridad y su salud"*, así como por las demás personas afectadas por su actividad, de acuerdo con su formación y las instrucciones del empresario. Se describen unas obligaciones concretas, resumidas en la figura 10.

Los trabajadores tienen *derecho a recurrir* ante la autoridad laboral competente en caso de disconformidad con la actividad preventiva del empresario y a una adecuada *vigilancia de la salud*, en relación a los riesgos a los que están expuestos.

Esta Directiva Marco se ha incorporado al derecho nacional español mediante la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, *de Prevención de Riesgos Laborales*, junto con la adopción del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el *Reglamento de los Servicios de Prevención*, modificado por el Reglamento 780/1998, de 30 de abril, y completado por las Órdenes Ministeriales de 22 de abril de 1997 (*desarrollo de las actividades de prevención por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social*) y de 27 de junio de 1997 (*Acreditación de Servicios de Prevención ajenos, de Entidades Auditoras y de Entidades de Formación en materia Preventiva*).

## **6.5 Las Directivas específicas derivadas de la Directiva Marco**

En el momento actual, está muy avanzado el cuerpo legislativo, que se pretende sea completo, sobre la *armonización*, por mínimos, de las disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo.

Las Directivas se pueden agrupar o clasificar, sin que ello suponga ninguna valoración añadida, ni siquiera jerárquica, en:

- \* Directivas que completan la Directiva Marco, ampliando algunos aspectos (p.e. tiempo de trabajo), puntualizando otros (p.e. responsabilidades de empresas de trabajo temporal), etc.
- \* Directivas dirigidas a colectivos particulares (mujeres embarazadas, menores, discapacitados,...)
- \* Directivas sobre centros de trabajo en general y en determinados sectores a los que por su peculiaridad no se puede aplicar las disposiciones de la general (construcción, industrias extractivas, pesca, transporte, agricultura,...)
- \* Directivas sobre utilización de equipos de trabajo (máquinas, herramientas, instalaciones, pantallas de visualización de datos, etc.)
- \* Directivas sobre elección y utilización de equipos de protección individual (EPI)
- \* Directivas de Higiene Industrial para la prevención de riesgos por exposición a agentes químicos, físicos y biológicos
- \* Directivas sobre determinadas operaciones (manejo de cargas pesadas, trabajos en atmósferas explosivas,...)

En el Anexo se describen los principales Actos jurídicos de la CE basados en el Artículo 137.2 (antiguo 118A) del Tratado de la Comunidad Europea que actualmente están vigentes.

El desarrollo reglamentario de la Ley de *Prevención de Riesgos Laborales*, incluye la *transposición* de todas estas Directivas al derecho nacional español.

En cuanto a la legislación comunitaria se prevé completar este cuerpo legislativo antes de 2005 y revisar y perfeccionar las ya aprobadas, a la vista de la experiencia de su aplicación y de los avances científicos y técnicos.

## **6.6 El Tratado de Amsterdam de 1997**

El dos de octubre de 1997 se firmó en Amsterdam el Tratado que lleva el nombre de esta ciudad, que no llegó a satisfacer las expectativas de grandes reformas y, en cierto modo, audaces novedades, buena parte de ellas indispensables para la prevista gran ampliación de la Unión Europea a nuevos Estados que han presentado su candidatura a la plena integración. Este es el resultado de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental convocada al efecto en Turín el 29 de marzo de 1996.

Se trata, o mejor dicho se trataba, de cuestiones especialmente referentes a las reformas institucionales y de los mecanismos de toma de decisiones, a la introducción de nuevos tipos de actos legislativos y otras nuevas políticas de acompañamiento a la Unión Económica y Monetaria, así como la posible *fusión* de las tres Comunidades en una sola y la comunitarización de parte del *tercer pilar*. Muchas de estas *posibles reformas* y de avances en otros ámbitos se postergan para una nueva Conferencia Intergubernamental, recientemente convocada en este año 2000, mediante un procedimiento posiblemente *más comunitario*, a partir de una propuesta de la Comisión Europea y previo dictamen del Parlamento Europeo.



El Tratado de Amsterdam consta de quince artículos, repartidos en tres *partes*, un anexo, trece *protocolos* anejos y un *Acta final* con 51 *declaraciones* anejas y ocho *declaraciones particulares* incorporadas también al *Acta*, junto con los textos resultantes, a *título exclusivamente ilustrativo*, de los Tratados de la *Unión Europea* y de la *Comunidad Europea*, después de las modificaciones introducidas por la Conferencia Intergubernamental.

La *Primera Parte* del Tratado contiene las modificaciones sustantivas repartidas como sigue:

El *Artículo 1* con las modificaciones del Tratado de la Unión Europea, entre las que cabe destacar la nueva redacción del *Artículo B* (*Artículo 2* en la *versión consolidada*):

*"La Unión tendrá los siguientes objetivos:*

- *promover el progreso económico y social, un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado;*
- *afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, de conformidad con las disposiciones del artículo J.7 [17, en la versión consolidada];*
- *reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros mediante la creación de una ciudadanía de la Unión;*
- *mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia;*
- *mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios.*

*Los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 3B [5 en la versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea."*

También se modifica el Título V, *Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC, el *segundo pilar*) con una nueva redacción que sustituye al texto correspondiente del Tratado de Maastricht. Análogamente el Título VI es sustituido por uno de nueva redacción, titulado *Disposiciones relativas a la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal* (el *tercer pilar*).

Se introduce un nuevo Título VI bis (Título VII en la *versión consolidada*) sobre *Disposiciones sobre una Cooperación Reforzada*, que permite a los Estados miembros que se lo propongan establecer entre sí una *cooperación reforzada*, utilizando las instituciones,

procedimientos y mecanismos del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de la Comunidad Europea, siempre que se observen determinadas condiciones que se describen en este mismo Título.

El *Artículo 2*, introduce diversas modificaciones del Tratado CE a la vez que lo reestructura. Se destaca la nueva redacción del artículo 2:

*"La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3A [3 y 4 en la versión consolidada], un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros."*

También se destaca la comunitarización, mediante la inserción de un nuevo Título III bis en la Tercera Parte (Título IV en la *versión consolidada* del Tratado CE) de la política sobre *Visados, Asilo, Inmigración y Otras Políticas relacionadas con la Libre Circulación de Personas*.

Se modifica el artículo 100A (artículo 95 en la *versión consolidada* del Tratado CE) relativo a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y funcionamiento del *mercado interior*, completándolo en ciertos aspectos, especialmente en lo que se refiere a la adaptación al progreso y a la facultad de los Estados de adoptar ciertas disposiciones nacionales en determinadas condiciones.

Asimismo se introduce un nuevo Título VI bis de la Tercera Parte (Título VIII en la *versión consolidada* del Tratado CE) sobre *Empleo* y un nuevo Título VII bis (Título X en la *versión consolidada*) sobre *Cooperación Aduanera*.

El antiguo Título VIII sobre *Política Social, de Educación, de Formación Profesional y de Juventud*, (Título XI en la *versión consolidada*) sufre profundas modificaciones, especialmente al asumir el *Protocolo Social del Tratado de Maastricht*, con la plena integración del Reino Unido y la desaparición por tanto de la fórmula de exclusión de este Estado en la aplicación de la Política Social. Por su relación con la seguridad y salud en el trabajo se reproducen a continuación los textos correspondientes de la *versión consolidada* :

**"Artículo 136** (Art. 117 del Tratado CE modificado por el T. de Amsterdam [TA])

*La Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones.*

*A tal fin, la Comunidad y los Estados miembros emprenderán acciones en las que se tengan 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 Comunidad.*

*Consideran que esta evolución resultará tanto del funcionamiento del mercado común, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en el presente Tratado y de la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas.*

**Artículo 137** (Artículo 118 del TCE según las modificaciones del TA) [Sustituye junto con el Art. 136 al antiguo 118A e integra el *Protocolo Social* del Tratado de Maastricht]

*1. Para la consecución de los objetivos del artículo 137 [117 TCE según TA], la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:*

- la mejora, en concreto del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores;*
- las condiciones de trabajo;*
- la información y la consulta a los trabajadores;*
- la integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 150 [art. 127 TCE según TA];*
- la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo.*

*2. A tal fin, el Consejo podrá adoptar, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.*

*El Consejo decidirá con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 [art. 189B TCE según TA: procedimiento de codecisión ] y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.*

*El Consejo, siguiendo el mismo procedimiento, podrá adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar el conocimiento, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, y promover fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación con el fin de luchar contra la exclusión social.*

*3. Sin embargo el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, en los siguientes ámbitos:*

- seguridad social y protección social de los trabajadores;*
- protección de los trabajadores en caso de rescisión de contrato laboral;*
- representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 6;*

- *condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad;*
- *contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo y a la creación de empleo, sin perjuicio de las disposiciones relativas al Fondo Social Europeo.*

4. *Todo Estado miembro podrá confiar a los interlocutores sociales, a petición conjunta de estos últimos, la aplicación de las directivas adoptadas en virtud de los apartados 2 y 3.*

*En tal caso se asegurará de que, a más tardar en la fecha en la que deba estar transpuesta una directiva con arreglo al artículo 249 [art. 189 TCE según TA: carácter de las directivas, entre otros], los interlocutores sociales hayan establecido mediante acuerdo, las disposiciones necesarias; el Estado miembro interesado deberá tomar todas las disposiciones necesarias para poder garantizar, en todo momento, los resultados fijados por dicha directiva.*

5. *Las disposiciones adoptadas en virtud del presente artículo no impedirán a los Estados miembros mantener o introducir medidas de protección más estrictas compatibles con el presente Tratado.*

6. *Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal.*

El artículo 138 de la *versión consolidada* [Art. 118A TCE según TA] se refiere a la consulta de la Comisión a los interlocutores sociales a *nivel comunitario*, pudiendo remitir éstos un *dictamen* o en su caso una *recomendación*, respecto a las propuestas presentadas en el ámbito de la política social.

El artículo 139 de la *versión consolidada* [Art. 118B TCE según TA] se refiere a la posibilidad de que el diálogo entre interlocutores sociales conduzca al establecimiento de *relaciones convencionales, acuerdos incluidos*. La aplicación de estos acuerdos a nivel comunitario sobre la base de una decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión.

El artículo 140 de la *versión consolidada* [Art. 118C TCE según TA] se refiere a la colaboración entre los Estados miembros y a la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social, especialmente en lo relativo a la *protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y la higiene del trabajo*, entre otras materias.

El *artículo 3* del Tratado de Amsterdam modifica el Tratado CECA y el *artículo 4* modifica el Tratado CEEA o Euratom, mientras que el *artículo 5* modifica las disposiciones relativas a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo.

La *segunda parte* del T.A. que abarca los artículos 6 al 11 se refiere a la *simplificación* de los Tratados, con el fin de suprimir disposiciones obsoletas y adaptar los textos de determinadas disposiciones. Además deroga el Convenio de 25 de marzo de 1957 sobre instituciones comunes de las Comunidades y el Tratado de *Fusión* de 8 de abril de 1965 sobre instituciones únicas.

La *tercera parte* del T.A. contiene las *disposiciones generales y finales*. A destacar la reenumeración de los artículos del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de la

**Directiva Marco 89/391/CEE**

**OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES**

\* ***Velar por su seguridad y su salud y la de las personas que puedan ser afectadas:***

- ? **Por actos u omisiones**
- ? **De acuerdo con su formación y las instrucciones del empresario**

\* ***En particular:***

- ? **Utilizar correctamente EQUIPOS y MATERIALES**
- ? **Utilizar correctamente los Equipos de Protección Individual (EPI)**
- ? **No alterar el funcionamiento de DISPOSITIVOS de SEGURIDAD**
- ? **Comunicar inmediatamente todo PELIGRO GRAVE E INMINENTE y defectos de los SISTEMAS DE PROTECCIÓN**
- ? **COLABORAR para la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo**
- ? **CONTRIBUIR a cumplir las exigencias de la autoridad competente**

**Figura 10**

Comunidad Europea, con arreglo al Anexo de equivalencias que forma parte del Tratado de Amsterdam. Este Tratado debe ser ratificado por todas las Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, y entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente al depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla con tal formalidad.

Entre los Protocolos anejos, merecen destacarse el que integra el *acervo de Schengen* (libre circulación de personas y supresión de los controles en las fronteras comunes) en el marco de la Unión Europea, el que se refiere a la aplicación de los principios de *subsidiariedad* y *proporcionalidad*, el relativo a las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la UE.

**AGENCIA EUROPEA**  
**para la SEGURIDAD y la SALUD en el TRABAJO**

---

**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 SST al objeto de fomentar la mejora, principalmente del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores.*

**Misión:**

? Recoger y difundir información técnica, científica y económica sobre:

- \*Prioridades y programas nacionales *para determinar los de la CE.*
- \*Actividades y resultados de **investigación** en relación a la SST.
- \*Aplicación de la legislación y otras medidas y sus repercusiones.
- \*Métodos e instrumentos para la realización de actividades preventivas.

? Fomentar y apoyar la cooperación e intercambio en materia de información y experiencias.

? Organizar conferencias y seminarios e intercambios de expertos en SST.

? Recoger y difundir información sobre SST de terceros países y organizaciones internacionales

? Contribuir al desarrollo de futuros programas de acción comunitarios.

? Establecer y coordinar la RED Europea de SST.

? Colaborar con institutos, fundaciones, organismos especializados y programas existentes en la UE a fin de evitar la duplicación de tareas.

**RED EUROPEA de SEGURIDAD y SALUD en el TRABAJO:**

- ? **Redes nacionales**
- ? **Centros de Referencia Nacionales**
- ? **Centros temáticos**

**Figura 11**

## OBLIGACIONES GENERALES DE LOS EMPRESARIOS

El Empresario *garantizará* la seguridad y salud de sus trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo.

Para ello **ADOPTARÁ LAS MEDIDAS NECESARIAS, INCLUYENDO:**

- \* PREVENCIÓN DE RIESGOS
- \* INFORMACIÓN
- \* FORMACIÓN
- \* PARTICIPACIÓN y CONSULTA
- \* DISPOSICIÓN DE MEDIOS NECESARIOS

*teniendo en cuenta el cambio de circunstancias  
tendiendo a la mejora del nivel de protección existente  
siguiendo los principios de prevención*

---

**El EMPRESARIO deberá, en particular:**

- \* EVALUAR LOS RIESGOS
- \* ORGANIZAR LA PREVENCIÓN Y EL TRABAJO
- \* INTEGRAR LA PREVENCIÓN:
  - En las actividades de la Empresa
  - En todos los niveles jerárquicos
- \* TENER EN CUENTA CAPACIDADES DE LOS TRABAJADORES
- \* LIMITAR EL ACCESO a ZONAS DE GRAVE RIESGO
- \* COOPERAR y COORDINARSE con los demás EMPRESARIOS
- \* Contar con los SERVICIOS DE PREVENCIÓN
- \* ADOPTAR MEDIDAS SOBRE:
  - Primeros auxilios
  - Lucha contra incendios
  - Evacuación y salvamento
  - Peligro grave e inminente
  - Asistencia médica de urgencia
- \* DISPONER DOCUMENTOS ACTUALIZADOS sobre:
  - Evaluación de riesgos
  - Medidas de prevención y protección
  - Relaciones e informes de accidentes
- \* ADOPTAR MEDIDAS DE INFORMACIÓN y FORMACIÓN
- ADOPTAR MEDIDAS PARA LA CONSULTA Y PARTICIPACIÓN

**Figura 12**

## **BIBLIOGRAFÍA**

Publicaciones del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo  
c/ Torrelaguna, 73 28027-MADRID Teléfono: (91)4037000 Fax: (91)4030050

- \* *Comunidad Europea: Instituciones y Derecho Comunitarios*  
Mario GRAU RÍOS (1992)
- \* *Comunidad Europea: La Seguridad y la Salud en el Trabajo ante el Horizonte de 1993*  
Mario GRAU RÍOS y otros autores (1990)
- \* *Comunidad Europea: La Directiva Marco sobre la Seguridad y la Salud en el Trabajo*  
Mario GRAU RÍOS, Javier PINILLA GARCÍA (1991)
- \* *Comunidad Europea: Repertorio de Directivas vigentes y programadas sobre  
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO*  
Mario GRAU RÍOS y otros autores (1998)
- \* *Comunidad Europea: Repertorio de Directivas vigentes y programadas sobre  
SEGURIDAD EN LOS PRODUCTOS*  
Mario GRAU RÍOS y otros autores (1998)



**ANEXO**

**NORMATIVA ESPAÑOLA Y COMUNITARIA SOBRE  
PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

---

**ESTADO DE LA TRANSPOSICIÓN DE LAS  
DIRECTIVAS SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO  
Y PREVISIONES NORMATIVAS**

**enero 2000**

**\*\*\*\***

**DIRECTIVA MARCO Y DIRECTIVAS ESPECÍFICAS**  
**sobre seguridad y salud en el trabajo**  
**transpuestas o con plazo de transposición vencido**  
**(Base jurídica: art. 137.2 del Tratado CE)**

- |     |            |   |
|-----|------------|---|
| 1)  | 89/391/CEE | Directiva Marco <sup>(L)(SP)(AGE)</sup>                                     |
| 2)  | 91/383/CEE | Seguridad y Salud de los Trabajadores Temporales <sup>(L)(1)</sup>          |
| 3)  | 93/104/CE  | Ordenación del Tiempo de Trabajo <sup>(a)</sup>                             |
| 4)  | 89/654/CEE | Lugares de Trabajo <sup>(D)(CN)</sup>                                       |
| 5)  | 89/655/CEE | Utilización de Equipos de Trabajo <sup>(D)(CN)</sup>                        |
| 6)  | 95/63/CE   | Primera Modificación de la anterior 89/655/CEE <sup>(D)(CN)</sup>           |
| 7)  | 89/656/CEE | Utilización de Equipos de Protección Individual (EPI) <sup>(D)(CN)</sup>    |
| 8)  | 90/269/CEE | Manipulación Manual de Cargas <sup>(D)(CN)</sup>                            |
| 9)  | 90/270/CEE | Pantallas de Visualización de Datos (PVD) <sup>(D)(CN)</sup>                |
| 10) | 90/394/CEE | Exposición a Agentes Cancerígenos <sup>(D)(CN)</sup>                        |
| 11) | 90/679/CEE | Exposición a Agentes Biológicos <sup>(D)(CN)</sup>                          |
| 12) | 93/88/CEE  | Primera modificación de la anterior 90/679/CEE <sup>(D)(CN)</sup>           |
| 13) | 95/30/CE   | Primera adaptación al progreso técnico de la 90/679/CEE <sup>(D)(CN)</sup>  |
| 14) | 97/59/CE   | Segunda adaptación al progreso técnico de la 90/679/CEE <sup>(D)(CN)</sup>  |
| 15) | 97/65/CE   | Tercera adaptación al progreso técnico de la 90/679/CEE <sup>(D)(CN)</sup>  |
| 16) | 92/57/CEE  | Seguridad y Salud en las Obras de Construcción <sup>(D)(CN)</sup>           |
| 17) | 92/58/CEE  | Señalización de Seguridad y Salud en el Trabajo <sup>(D)(CN)</sup>          |
| 18) | 92/85/CEE  | Seguridad y Salud de Trabajadoras en Embarazo y Lactancia <sup>(L)(2)</sup> |
| 19) | 92/91/CEE  | Seguridad y Salud en Industrias Extractivas por Sondeos <sup>(a)</sup>      |
| 20) | 92/104/CEE | Sobre Seguridad y Salud en Minas y Canteras <sup>(M)(CN)</sup>              |
| 21) | 93/103/CE  | Sobre Seguridad y Salud a Bordo de los Buques de Pesca <sup>(D)(CN)</sup>   |
| 22) | 92/29/CEE  | Sobre Asistencia Médica a Bordo de los Buques <sup>(CN)</sup>               |
| 23) | 94/33/CE   | Protección de los Jóvenes en el trabajo <sup>(L)(3)</sup>                   |

- 
- <sup>(L)</sup> Transpuesta al derecho español por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
- <sup>(SP)</sup> Completada su transposición por el Reglamento de los Servicios de Prevención<sup>(D)(CN)</sup>.
- <sup>(AGE)</sup> Disposición específica de adaptación para su aplicación en la Administración General del Estado<sup>(CN)</sup>.
- <sup>(D)</sup> Tratada en la fase de proyecto de la transposición con los interlocutores sociales: Mesa tripartita del Diálogo Social.
- <sup>(CN)</sup> Proyecto de disposición Informado favorablemente por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- <sup>(M)</sup> Competencia normativa del Ministerio de Industria y Energía. Tratado en el seno de la Comisión de Seguridad Minera.
- <sup>(a)</sup> Completada su transposición antes de la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales
- <sup>(1)</sup> Completado con R.D. 216/1999, sobre Seguridad y Salud en el trabajo en el ámbito de las E.T.T.
- <sup>(2)</sup> Transpuesta la mayor parte por la Ley de Prevención. A la espera de Directrices específicas de la Comisión Europea.
- <sup>(3)</sup> Transpuesta por la Ley de Prevención. A falta de actualizar el Decreto de julio de 1957 de trabajos prohibidos a menores

**ESTADO DE TRANSPOSICIÓN AL DERECHO NACIONAL ESPAÑOL DE  
DIRECTIVAS SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO  
A partir de la Directiva Marco**

**I Directivas adoptadas:**

**1 DIRECTIVA 89/391/CEE** del Consejo de 12.06.1989 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (**DIRECTIVA MARCO**)

- \* Incorporada por:
  - **Ley 31/1995** de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. (BOE 10.11.1995)
  - + Modificada por la **Ley 50/1998**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE 31.12.1998) [Capítulo VII: **Responsabilidades y sanciones**, de la Ley 31/1995]
  
- \* Completada por:
  - R.D. 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la **Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo**. (B.O.E. 9.8.1996)
  - + O.M. de 30.septiembre.1996, por la que se **nombran los miembros de la Comisión Nacional** de Seguridad y Salud en el Trabajo. (B.O.E. 1.10.1996)
  - R.D. 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los **Servicios de Prevención**. (BOE 31.01.1997)
  - + R.D. 780/1998, de 30 de abril, por el que se modifica el R.D. 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los **Servicios de Prevención**. (BOE 1.5.1998)
  - + O.M. de 22.abril.1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las **Mutuas** de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales. (BOE 24.04.1997)
  - + Resolución de 22.diciembre.1998 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determinan los criterios a seguir en relación con la **compensación de costes** prevista en el artículo 10 de la O.M. de 22 de abril de 1997. (BOE 9.01.1999 y corrección de errores BOE 10.02.1999)
  - + O.M. de 27.junio.1997, por la que se desarrolla el R.D. 39/1997 en relación con las condiciones de **acreditación** de las entidades especializadas como **servicios de prevención ajenos** a las empresas, de **autorización** de las personas o entidades

especializadas que pretendan desarrollar la actividad de **auditoría** del sistema de prevención de las empresas y de autorización de las entidades públicas o privadas para desarrollar y certificar **actividades formativas** en materia de prevención de riesgos laborales. (BOE 4.07.1997)

- \* Adaptada por: - R.D. 1488/1998, de 10 de julio, de Adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la **Administración General del Estado**. (BOE 17.07.1998)
  - + Resolución de 23 de julio de 1998, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros de 10 de julio de 1998, por el que se aprueba el **Acuerdo Administración-Sindicatos** de Adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la **Administración General del Estado**. (BOE 1.08.1998)
  - R.D. 1932/1998, de 11 de septiembre, de Adaptación de los Capítulos III y V de la Ley 31/1995 al ámbito de los **centros y establecimientos militares**. (BOE 18.09.1998)
  - Proyecto de R.D. de actuación de la **Inspección de Trabajo y Seguridad Social** en el ámbito de la Administración Pública en relación con el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.
- \* Disposiciones complementarias: + O.M. de 30.marzo.1999, por la que se establece el **día 28 de abril** de cada año como *Día de la Seguridad y la Salud en el Trabajo*. (BOE 13.04.1999)

## **2 DIRECTIVA 91/383/CEE** del Consejo de 25.06.1991 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**

- \* Incorporada por: -**Ley 31/1995** de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- \* Completado por: - Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las **Empresas de Trabajo Temporal (ETT)**. (BOE 24.02.1999)
  - Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las ETT, modificada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, y por la Ley 29/1999, de 16 de julio, de Modificación de la Ley 14/1994.

**3 DIRECTIVA 93/104/CE** del Consejo de 23.11.1993 relativa a determinados aspectos de la ordenación del **TIEMPO DE TRABAJO**.

\* Completada su incorporación por:- R.D. 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre **jornadas especiales** de trabajo. (BOE 26.09.1995)

**4 DIRECTIVA 1999/63/CE** del Consejo de 21.06.1999 relativa al Acuerdo sobre la ordenación del **TIEMPO DE TRABAJO DE LA GENTE DEL MAR**, suscrito por la Asociación de Armadores de la CE (ECSA) y la Federación de Sindicatos del Transporte de la UE (FST).

\* Pendiente de transposición. Plazo: 30.06.2002.

**5 DIRECTIVA 1999/95/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo de 13.12.1999 sobre el cumplimiento de las disposiciones relativas al **tiempo de trabajo de la gente de mar a bordo de buques** que hagan escala en puertos de la Comunidad

\* Pendiente de transposición. Plazo: 30.06.2002.

**6 DIRECTIVA 89/654/CEE** del Consejo de 30.11.1989 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los **LUGARES DE TRABAJO** (1ª específica)

\* Incorporada por: - R.D. 486/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los **lugares de trabajo**. (BOE 23.04.1997)

\* Guía del INSHT 1999.

**7 DIRECTIVA 89/655/CEE** del Consejo de 30.11.1989 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los **EQUIPOS DE TRABAJO** (2ª específica). Modificada por primera vez por la **Directiva 95/63/CE**.

\* Incorporadas por: - R.D. 1215/1997, de 18 de julio, sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los **equipos de trabajo**. (BOE 7.08.1997)

\* Guía INSHT 2000 (1ª Parte)

**8 DIRECTIVA 89/656/CEE** del Consejo de 30.11.1989 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de **EQUIPOS DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL** (3ª específica)

\* Incorporada por: - R.D. 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de **equipos de protección individual**. (BOE 12.06.1997)

\* Guía del INSHT 1999.

**9 COMUNICACIÓN 89/C328/02** de la Comisión relativa a la valoración, desde el punto de vista de la seguridad, de los **equipos de protección individual** con vistas a su **elección y utilización**

\* Tenida en cuenta por: - R.D. 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de **equipos de protección individual**.

\* Guía del INSHT 1999.

**10 DIRECTIVA 90/269/CEE** del Consejo de 29.05.1990 sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la **MANIPULACIÓN MANUAL DE CARGAS** que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores (4ª específica)

\* Incorporada por: - R.D. 487/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la **manipulación manual de cargas** que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores. (BOE 23.04.1997)

\* Guía del INSHT 1998.

**11 DIRECTIVA 90/270/CEE** del Consejo de 29.05.1990 referente a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyen **PANTALLAS DE VISUALIZACIÓN** (5ª específica)

\* Incorporada por: - R.D. 488/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyen **pantallas de visualización**. (BOE 23.04.1997)

\* Guía del INSHT 1998.

**12 DIRECTIVA 90/394/CEE** del Consejo de 28.06.1990 relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a **AGENTES CARCINÓGENOS** durante el trabajo (6ª específica). Modificada por primera vez por la Directiva **97/42/CE** y por segunda vez por la Directiva **1999/38/CE**.

\* Incorporada por: -R.D. 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a **agentes cancerígenos** durante el trabajo. (BOE 24.05.1997)

\* La directiva 97/42/CE está pendiente de transposición. Plazo: hasta 27 de junio de 2000.

\* La directiva 1999/38/CE está pendiente de transposición. Plazo: hasta 29 de abril de 2003.

**13 DIRECTIVA 90/679/CEE** del Consejo de 26.11.1990 sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a **AGENTES BIOLÓGICOS** durante el trabajo (7ª específica). Ha sido modificada por la **Directiva 93/88/CEE** y adaptada al progreso técnico por las **Directivas 95/30/CE, 97/59/CE y 97/65/CE**.

\* Incorporadas por: - R.D. 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a **agentes biológicos** durante el trabajo. (BOE 24.05.1997)

+ O.M. de 25 de marzo de 1998, por la que se adapta en función del progreso técnico el R.D. 664/1997. (BOE 30.03.1998)

**14 DIRECTIVA 92/57/CEE** del Consejo de 24.06.1992 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las **OBRAS DE CONSTRUCCIÓN** temporales o móviles (8ª específica)

\* Incorporada por: - R.D. 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las **obras de construcción**. (BOE 25.10.1997)

\* La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, concreta en la *Disposición adicional cuarta* la titulación académica y profesional de los *Coordinadores de Seguridad y Salud en las obras de edificación*. (BOE 6.11.1999)

**15 DIRECTIVA 92/58/CEE** del Consejo de 24.06.1992 relativa a las disposiciones mínimas en materia de **SEÑALIZACIÓN** de seguridad y de salud en el trabajo (9ª específica)

\* Incorporada por: - R.D.485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de **señalización** de seguridad y de salud en el trabajo. (BOE 23.04.1997)

\* Guía INSHT 2000.

**16 DIRECTIVA 92/85/CEE** del Consejo de 19.10.1992 relativa a 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 (10ª específica)

\* Incorporada por: - **Ley 31/1995** de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

\* Ampliada por: - **Ley 39/1999**, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. (B.O.E. 6.11.1999)

\* Pendiente de completar para la aplicación de sus anexos. (A la espera de Directrices de la Comisión Europea prevista en el año 2000)

**17 DIRECTIVA 92/91/CEE** del Consejo de 3.11.1992 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** (11ª específica)

\* Incorporada por: - R.D. 150/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica el artículo 109 de las **Normas Básicas de Seguridad Minera**. (BOE 8.03.1996)

**18 DIRECTIVA 92/104/CEE** del Consejo de 3.12.1992 relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las **INDUSTRIAS EXTRACTIVAS A CIELO ABIERTO O SUBTERRÁNEAS** (12ª específica)

\* Incorporada por: -R.D. 1389/1997, de 5 de septiembre de 1997, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y salud de los trabajadores en las **actividades mineras**. (BOE 7.10.1997)

**19 DIRECTIVA 93/103/CE** del Consejo de 23.11.1993 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en el trabajo a bordo de los **BUQUES DE PESCA** (13ª específica)

\* Incorporada por: - R.D. 1216/1997, de 18 de julio de 1997, sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud en el trabajo a bordo de los **buques de pesca**. (BOE 7.08.1997)

**20 DIRECTIVA 92/29/CEE** del Consejo de 31.03.1992 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para promover una mejor **ASISTENCIA MÉDICA A BORDO DE LOS BUQUES**

\* incorporada por: - R. D. 258/1997, de 12 de febrero de 1999, por el que se establecen condiciones mínimas sobre la protección de la salud y la **asistencia médica de los trabajadores del mar**. (BOE 24.02.1999)

**21 DIRECTIVA 94/33/CE** del Consejo de 22.06.1994 relativa a la protección de los **JÓVENES** en el trabajo.

\* Incorporada por: - **Ley** 31/1995 de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

\* Pendiente de completar por la actualización (y derogación) prevista del Decreto de julio de 1957 sobre trabajos prohibidos a menores.



**22 DIRECTIVA 98/24/CE** del Consejo, de 7.04.1998 relativa a la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los **AGENTES QUÍMICOS** durante el trabajo. (14ª directiva específica)

\* Pendiente de transposición. Plazo: Hasta 5 de mayo de 2001.

\* Lista INSHT de Valores Límite 1999.

**23 DIRECTIVA 1999/92/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16.12.1999 relativa a las 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. (15ª directiva específica)

\* Pendiente de transposición. Plazo: Hasta 30 de junio de 2003.

---

**NOTA:**

No se han incluido las Directivas anteriores a la Marco o las que habiendo sido aprobadas después de ésta se refieren a las citadas, ni las del Tratado Euratom (radiaciones ionizantes) ni las llamadas Post-Seveso o CORAG. Todas ellas se han trasladado al derecho nacional español actualmente vigente, excepto la última aprobada sobre *radiaciones ionizantes*, cuyo plazo de transposición es el 13 de mayo de 2000, en la que se está trabajando para su transposición, y la 96/82/CE relativa al control de los riesgos inherentes a los *accidentes graves* (CORAG o SEVESO II) en los que intervengan sustancias peligrosas, que ha sido incorporada al derecho nacional español por el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, *por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas*. (BOE 20.07.1999).

Tampoco se incluyen las relativas al *mercado interior único europeo* (EEE).

## II PROYECTOS presentados por la Comisión Europea al Consejo de la Unión que se encuentran pendientes de aprobación:

### 1 Traslado en condiciones seguras y sanas de los trabajadores con **discapacidad por movilidad reducida**, del domicilio al trabajo y v/v.

- \* Propuesta de Directiva 11.02.1991: COM(90) 588 final - [ant. SYN 327] - 1990/0327 (COD).
- \* Dictamen del Comité Económico y Social: 29.5.1991
- \* Dictamen del Parlamento Europeo (1ª lectura: 20.11.91).
- \* Propuesta modificada de Directiva 20.12.1991: COM (91) 539.
- \* Bloqueada en el Consejo, desde 15.2.1993.

### 2 Disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo a bordo de los **medios de transporte**.

- \* Propuesta de Directiva 17.11.1992: COM(92) 234 final - [ant. SYN 420] - 1992/0420 (COD).
- \* Dictamen del Comité Económico y Social: 28.4.1993
- \* Dictamen del Parlamento Europeo (1ª lectura: 14.7.1993).
- \* Propuesta modificada de Directiva 1.10.1993: COM(93) 421 final.
- \* Bloqueada en el Consejo desde 1993.

### 3 Protección de los trabajadores contra la exposición a **agentes físicos** en el trabajo.

- \* Propuesta de Directiva 8.02.1993: COM(92) 560 final - [ant.SYN 449] - 1992/0449 (COD).
- \* Dictamen del Comité Económico y Social: 30.6.1993
- \* Dictamen del Parlamento Europeo (1ªlectura: 20.4.1994).
- \* Propuesta modificada de Directiva 8.07.1994. COM(94) 284 final.
- \* Bloqueada en el Consejo, de 25.7.1994 al 2.2.1999..
- \* Reanudados los trabajos el 02.02.1999. [Solo sobre riesgos por *vibraciones mecánicas*]

### 4 Segunda modificación de la Directiva 89/655/CEE relativa a la utilización de los **equipos de trabajo**. (equipos de trabajo para trabajos en altura: escaleras de mano, andamios, etc.)

- \* Propuesta de Directiva 27.11.1998: COM(98) 678 final - [ant. SYN 327] - 1998/0327 (COD).
- \* Dictamen del Comité Económico y Social: 25.3.1999.
- \* Se inician los trabajos en el Consejo el 20 de julio de 1999.

### 5 Propuesta de Directiva relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a **agentes carcinógenos** durante el trabajo.(Versión codificada) [Directivas 90/394/CEE + 97/42/CE]

- \* Propuesta de Directiva 8.04.1999: COM(99) 152 final - 99/0085 (SYN).
- \* Procedimiento acelerado interinstitucional: A la espera del dictamen del Parlamento Europeo.
- \* A la espera de una modificación de la Comisión (Integración de directiva 1999/38/CE).

- 6 Propuesta de Directiva del PE y del Consejo que modifica la Directiva 93/104/CE, relativa a determinados aspectos de la ordenación del **TIEMPO DE TRABAJO** para incluir los sectores y actividades excluidos de dicha directiva. [Trabajadores *no móviles* y trabajadores *móviles* del sector ferroviario]
- \* Propuesta de Directiva COM(98) 662 final.
  - \* Dictamen del Comité Económico y Social.
  - \* Dictamen del Parlamento Europeo (1ª lectura).
  - \* El Comité de las Regiones ha decidido no emitir su dictamen.
  - \* Posición Común 12.julio.1999, CE)33/1999.
- 7 Propuesta de Directiva del Consejo sobre la ordenación del tiempo de trabajo de los **trabajadores móviles que realizan actividades de transporte por carretera** y de los conductores autónomos.
- \* Propuesta de Directiva COM(98) 662 final - 98/0319 (SYN)
- 8 Propuesta de Directiva relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a **agentes biológicos** durante el trabajo.(Versión codificada) [Directivas 90/679/CEE + 93/88/CEE + 95/30/CE + 97/59/CE + 97/65/CE]
- \* Propuesta de Directiva 14.09.1999: COM(1999) 432 final - 99/0188 (COD).
  - \* Procedimiento acelerado interinstitucional: A la espera del dictamen del Parlamento Europeo.

### III ANTEPROYECTOS más relevantes sobre los que trabaja la Comisión Europea:

- 1 Proyecto de propuesta de Reglamento CE del Consejo de requisitos de seguridad en materia de trabajo y descanso de las **tripulaciones aéreas**.
- 2 Proyecto de propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica por segunda vez la Directiva 83/477/CEE sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la **exposición al amianto** en el trabajo.
- 3 Proyecto de Directiva de la Comisión por la que se establece una **primera lista de valores límite de exposición profesional indicativos** en aplicación de la Directiva 98/24/CE del Consejo (Agentes químicos)

..... \*\*\*\* .....