

Normativa internacional reguladora de la materia. Desde los Convenios de la OIT hasta el Derecho Social Europeo.

Fernando Sicre Gilabert

1º. EL IMPULSO PRIMIGENIO DE LOS CONVENIOS DE LA OIT.

Con carácter previo y antes de adentrarse en la O.I.T, hay que referirse a un conjunto de tratados internacionales de carácter multilateral, donde sobresale la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el que se reconoce el derecho de todo individuo a la seguridad de su persona¹, así como el derecho a unas condiciones satisfactorias de trabajo². El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, contempla el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, como uno de los derechos de la persona³. También la Carta Social Europea regula el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo⁴ y el derecho a la protección de la salud⁵.

La actividad legislativa de la O.I.T ha sido especialmente prolija. En materia de seguridad e higiene en el trabajo también. Sin embargo, esta especial actividad ha sido muy intensa en ámbitos sectoriales, circunscribiéndose a la normativa con carácter general el Convenio 155⁶, de influencia decisiva en los derechos nacionales, para la conformación del derecho a la prevención de riesgos laborales de cada uno de los Estado suscriptores del mismo, entre los que se encuentra España.

2º. LA CONFORMACIÓN DEL DERECHO SOCIAL EUROPEO. VICISITUDES A LO LARGO DE LA HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS.

La actual normativa española de prevención de riesgos laborales, es desarrollo de la normativa europea. En 1974, el Primer Programa de Acción Social, aprobado por el

¹ Artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

² Artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 (III), el 10 de diciembre de 1948 en París.

³ Artículo 7 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

⁴ Artículo 3 de la Carta Social Europea (Número 035 del Consejo de Europa), hecha en Turín el 18 de octubre de 1961. Instrumento de Ratificación, de 29 de abril de 1980.

⁵ Artículo 11 de la Carta Social Europea (Número 035 del Consejo de Europa), hecha en Turín el 18 de octubre de 1961. Instrumento de Ratificación, de 29 de abril de 1980.

⁶ Aprobado en 1981.

Consejo, supuso un punto de inflexión a los planteamientos estrictamente económicos que imperaban hasta entonces, en la construcción europea. La economía y la libertades comunitarias básicas, núcleo central del derecho europeo, sobre el que sostenía hasta entonces la CEE, deja un hueco al llamado Derecho Social Europeo, en concreto a la seguridad y salud en el trabajo. Con la firma del Acta Única Europea en 1986, se da un importante paso en materias de ésta índole, posibilitando un nuevo impulso en la política social, debido al impulso legislativo que ya no necesita para la aprobación de normas la unicidad de los Estados miembros, sino las mayorías correspondientes en la toma de decisiones. Esta nueva visión en la producción legislativa, acompañado del nuevo espíritu social, que comienza a impregnar el nuevo desarrollo legislativo europeo, hace posible la aprobación de la Directiva Marco. Directiva sobre la que se asienta la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que supuso en el ordenamiento español, desterrar la antigua normativa en materia de seguridad e higiene en el trabajo, para pasar a una nueva, en desarrollo de la Constitución y sobre la base del derecho comunitario, que se traspone para su necesaria homogeneización con la del resto de países de nuestro entorno europeo.

Con el paso del tiempo, la firma de los Tratados de Maastricht en 1992 y el de Ámsterdam en 1997 y los diversos Programas de Acción derivados de ellos, hicieron de la prevención de riesgos, una de las materias a legislar de forma profusa mediante Directivas, adoptadas mediante mayorías cualificadas en el Consejo, a través del procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo. La consecución como finalidad de la protección de la seguridad y salud en el trabajo, constituye un objetivo social de primer orden, que persigue la Unión Europea y por ende sus Estados miembros, con un doble objetivo, la protección de la salud de los trabajadores y la mejora del entorno de trabajo. El resultado de todo ello a día de hoy, es un considerable número de Directivas sobre seguridad y salud en el trabajo, proyectadas sobre riesgos concretos, amén de la aprobación en su día de la Directiva Marco, centro neurálgico de la materia de seguridad e higiene en el trabajo, junto con los artículos 136 y 137 del actual Tratado de la UE. Es la Directiva Marco la que acomete una acción normativa de prevención general, frente a los riesgos derivados del trabajo de forma generalizada. Desde un punto de vista de la sistemática y configuración de la Directiva, esta se vertebra en tres grandes apartados:

- a. Fijación de los principios generales informadores de la materia.
- b. Descripción de los deberes empresariales en la materia, desde una perspectiva amplia, a la vez que pormenorizada.
- c. La organización de los servicios de prevención en la empresa, sobre el que se pretende bascule la mecánica y organización de la prevención en el seno de la empresa.

Otras actuaciones no estrictamente normativas, refuerzan el papel que las instituciones europeas en materia de prevención de riesgos laborales, entre las que destaca la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012), encontrando su fundamento en los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, que tienen un coste elevado, tanto humano como económico. En esta estrategia, la Comisión propone reducir en un 25 % el índice de siniestralidad laboral, de aquí a 2012. Una buena salud en el trabajo, permite mejorar la salud pública en general, así como la productividad y la competitividad de las empresas. Por otra parte, los problemas de salud y seguridad en el

trabajo, suponen un elevado coste para los sistemas de protección social. Por tanto, es necesario ofrecer a los trabajadores condiciones de trabajo adecuadas y contribuir a su bienestar general.

La estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo ahora en vigor, retoma la estrategia de 2002-2006. Esta última surtió efecto, ya que los accidentes laborales disminuyeron apreciablemente. La nueva estrategia para 2007-2012, más ambiciosa, se ha fijado como objetivo principal reducir en un 25 % el índice general de siniestralidad laboral. Para ello, la Comisión ha establecido seis objetivos intermedios que se resumen a continuación.

- a. Favorecer el desarrollo y la puesta en práctica de las estrategias nacionales. La Comisión propone a los Estados miembros prestar una atención especial a cuatro ámbitos de acción:
 - la prevención y la vigilancia de la salud;
 - la rehabilitación y la reintegración de los trabajadores;
 - la respuesta a los cambios sociales y demográficos (envejecimiento de la población, trabajo de los jóvenes);
 - la coordinación entre, por una parte, las políticas de salud y seguridad en el trabajo y por otra, las políticas de salud pública, desarrollo regional y cohesión social, y contratos públicos, así como las políticas en materia de empleo y reestructuraciones.
- b. Promover los cambios de comportamiento. Los cambios de comportamiento deben fomentarse tanto en los colegios como en las empresas. Con el fin de integrar la salud y la seguridad en los programas de educación y formación, la Comisión invita a los Estados miembros a aprovechar mejor el potencial ofrecido por el Fondo Social Europeo y otros fondos comunitarios. Se puede favorecer la sensibilización de las empresas, por medio de incentivos económicos directos o indirectos, como la reducción de las cotizaciones sociales o de primas de seguro u otras ayudas económicas.
- c. Hacer frente a nuevos riesgos, cada vez más importantes. Es esencial reforzar la investigación científica, con el fin de anticipar, determinar y responder a los nuevos riesgos, en materia de salud y seguridad en el trabajo. A nivel comunitario, la investigación en materia de salud y seguridad en el trabajo, recibe el respaldo del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo. A nivel nacional, la Comisión fomenta la aproximación de los programas de investigación de los Estados miembros. Entre los problemas de salud que corren el riesgo de cobrar cada vez más importancia y de generar una incapacidad laboral, se encuentra la depresión. Es necesario promover la salud mental en el trabajo, reforzando, por ejemplo, la prevención de la violencia y el acoso laboral y tomando medidas contra el estrés.

- d. Mejorar el seguimiento de los progresos realizados.
- e. Promover la seguridad y la salud a nivel internacional. Con el fin de conocer las normas laborales aplicables en todo el mundo, la Unión Europea se esforzará por reforzar su cooperación con terceros países y organizaciones internacionales, como la O.I.T o la Organización Mundial de la Salud. Promoverá, por ejemplo, la aplicación de la Estrategia Global en materia de seguridad y salud en el trabajo, adoptada por la O.I.T en 2003, la ratificación del Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, adoptado en 2006, y la prohibición del amianto.
- f. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se transmite el Acuerdo Marco Europeo sobre el acoso y la violencia en el trabajo. La Comunicación se refiere al Acuerdo Marco Europeo sobre el acoso y la violencia en el trabajo. Este tercer acuerdo autónomo, negociado por los interlocutores sociales europeos a nivel interprofesional, aspira a prevenir y en caso necesario, gestionar situaciones de intimidación, acoso o violencia física en el lugar de trabajo. Se trata de situaciones que los interlocutores sociales condenan firmemente y con respecto a las cuales solicitan, a las empresas europeas que den muestra de una severidad ejemplar. El Acuerdo Marco Europeo sobre el acoso y la violencia en el trabajo, fue firmado el 26 de abril de 2007, por el Consejo Económico y Social y por el BusinessEurope, tras una consulta organizada por la Comisión Europea, conforme a lo dispuesto en el artículo 138 del Tratado CE.

Durante el desarrollo de la Estrategia Comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2002-2006), se puso de manifiesto en cuanto que fue reconocido expresamente la ineficacia de las legislaciones nacionales, por el importante número de accidentes de trabajo ocurridos, con especial incidencia en determinados países y en ciertos sectores. Ello justificó la adopción de una nueva estrategia, que es la que hemos avanzado con anterioridad y que corresponde al período 2007-2012.

Sólo queda resaltar la importancia en el Ordenamiento español de la normativa europea en materia de prevención. Nuestro actual derecho interno en materia de seguridad e higiene en el trabajo, ha consistido en la trasposición de la normativa comunitaria al derecho español, tanto en lo concerniente a las normas de carácter reglamentario y que desarrollan instituciones específicas en la materia, como aquellas que desarrollan aspectos concretos o regulan la materia preventiva desde la órbita sectorial.

2.1. Evolución de la política comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Aunque siempre hubo una preocupación por la calidad de vida y de trabajo de la mano de obra, 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 comunitaria

en materia de seguridad y salud en el trabajo propiamente dicha, con un desarrollo legislativo basado en el entonces artículo 118A, hoy artículo 137.2, tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam de 1997.

A partir de ese momento y con tal base jurídica, se adoptan 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, pudiendo superar dichos mínimos siempre que no se contradigan las demás disposiciones de los Tratados.

Su 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 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 adoptado las principales Directivas sobre Seguridad y Salud en el Trabajo: la llamada Directiva Marco 89/391/CEE y las Directivas específicas derivadas de ella.

2.2. Tratado de la Comunidad Europea. Título XI: política social, de educación, de formación profesional y de juventud. Capítulo 1: disposiciones sociales, comprensiva de los artículos 136 y 137.

El artículo 136 del Tratado Constitutivo de la UE establece que “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”.

Por su parte, el Artículo 137 dispone que “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.

Siguiendo la transcripción del referido artículo, manifiesta “que con ese objetivo, 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”.

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 y la creación en 1975 de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, con sede en Dublín, que impulsa entre otras, acciones de promoción, estudio e investigación. También hay que añadir, los cuatro Planes de Acción de la Comisión Europea en esta materia, por diversos períodos hasta el último de 1996-2000.

En el ámbito del ya caducado 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.

El principal objetivo del desarrollo de la Comunidad Europea y, quizás su motor, prescindiendo de los históricos que movieron a sus fundadores en la década de 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), hasta el actual denominado Tratado de la Comunidad Europea.

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 social comunitaria, en particular sobre seguridad y salud en el trabajo. Sin embargo hasta el Tratado de Ámsterdam no ha llegado a desarrollarse una verdadera Política Social Común, más allá de la de seguridad y salud en el trabajo.