COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 3.9.2009
COM(2009) 449 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre la aplicación en la práctica de las Directivas 92/91/CEE (extracción de minerales por sondeo) y 92/104/CEE (extracción de minerales a cielo abierto o subterránea) en materia de salud y seguridad en el trabajo

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

sobre la aplicación en la práctica de las Directivas 92/91/CEE (extracción de minerales por sondeo) y 92/104/CEE (extracción de minerales a cielo abierto o subterránea) en materia de salud y seguridad en el trabajo

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe es consecuencia del compromiso de la Comisión[1] de evaluar la aplicación en la práctica del marco reglamentario con el fin de mejorarlo. Se basa principalmente en los informes nacionales transmitidos por los Estados miembros[2] y un informe de expertos independientes en el que se evalúa la aplicación práctica sobre el terreno de las dos Directivas en cuestión en todos los sectores privados y/o públicos afectados. También se basa en las estadísticas y estudios europeos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales[3] y en información de la Comisión sobre la transposición de las Directivas.

La presente evaluación abarca únicamente la transposición y aplicación, únicamente en la EU-15, de dos Directivas, concretamente la Directiva 92/91/CEE, de 3 de noviembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las industrias extractivas por sondeos[4], y la Directiva 92/104/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas[5]. La Comisión estima que esta evaluación también podría proporcionar información útil a los doce Estados miembros que se han adherido desde entonces a la UE acerca de la aplicación de las Directivas.

Las industrias extractivas no entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 89/654/CEE, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los lugares de trabajo (primera Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE). Los trabajadores de este sector pueden estar expuestos a riesgos particularmente elevados, por lo que se han establecido disposiciones especiales para ellos en dos Directivas específicas (las Directivas 92/91/CEE y 92/104/CEE) con arreglo al artículo

---

1 En la Comunicación *Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)*, COM(2007) 62 final, de 21 de febrero de 2007.

2 Transmitidos a la Comisión con arreglo a los artículos 12 de la Directiva 92/91/CEE y 13 de la Directiva 92/104/CEE. Dichos artículos fueron posteriormente derogados por la Directiva 2007/30/CE. En casi todos los Estados miembros los interlocutores sociales participaron en la preparación de los informes. Bélgica y Luxemburgo no presentaron informes nacionales.

3 Estadísticas europeas de accidentes de trabajo (EEAT, o ESAW en sus siglas en inglés), datos sobre enfermedades profesionales reconocidas y encuesta de población activa (EPA) de Eurostat. El Reglamento (CE) nº 1338/2008 sobre estadísticas comunitarias de salud pública y de salud y seguridad en el trabajo (DO L 354 de 31.12.2008, p. 70), recientemente aprobado, establece una estrecha colaboración entre Eurostat y los organismos nacionales competentes en materia de recogida y tratamiento de datos de forma armonizada en la UE.

4 DO L 348 de 28.11.1992, p. 9.

5 DO L 404 de 31.12.1992, p. 10.

16, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.

La Directiva 92/91/CEE se aplica específicamente a la seguridad y la salud de los trabajadores en las industrias extractivas del sector de la exploración y la explotación de minerales mediante perforación (en tierra y en mar), mientras que la Directiva 92/104/CEE abarca los demás sectores de las industrias extractivas, es decir, la exploración y la explotación de minerales en canteras y en minas a cielo abierto o subterráneas.

De conformidad con el artículo 1, apartado 2, de las Directivas 92/91/CEE y 92/104/CEE, la Directiva 89/391 se aplica íntegramente a los ámbitos cubiertos por dichas Directivas.

Dado que ambas Directivas son similares en muchos aspectos en cuanto a su aplicación en la práctica, solo se las mencionará por separado en este informe cuando sea necesario subrayar un aspecto específico de la una o la otra.

2. EFECTOS JURÍDICOS

Los informes nacionales de los Estados miembros ponen de relieve que las Directivas han tenido un impacto en el ámbito reglamentario (simplificación y codificación) en todos los Estados miembros, lo que los ha llevado a consolidar y actualizar la legislación existente.

En cuanto al fondo: muchos Estados miembros ya disponían de legislación en este ámbito, pero las Directivas han introducido nuevos conceptos importantes (como el documento sobre seguridad y salud) en la legislación nacional. En un Estado miembro, Irlanda, la transposición de las Directivas tuvo como resultado que las infracciones a la legislación en esta materia, que anteriormente solo entraban dentro del Derecho privado, también se convirtieran en infracciones de Derecho penal.

3. MEDIDAS DE SENSIBILIZACIÓN Y DE ACOMPAÑAMIENTO

Las medidas nacionales por las que se transponen las Directivas se han publicado en todos los Estados miembros, al tiempo que se han organizado campañas de sensibilización, con actividades como la publicación de folletos, directrices y comunicados de prensa y la organización de seminarios y conferencias para familiarizar a las autoridades, los empresarios y los trabajadores con los conceptos de las Directivas. En algunos casos, las empresas afectadas recibieron esta información directamente.

Por su parte, los interlocutores sociales difundieron información sobre las normas en forma de documentación (por ejemplo, guías con ejemplos de buenas prácticas) y organizaron acciones de formación como conferencias y seminarios.

En términos generales, dichas campañas de información se consideraron satisfactorias: sirvieron para fomentar una mayor sensibilización acerca de las normas y ayudaron a las empresas a poner en marcha una cultura de prevención de los accidentes y las enfermedades profesionales.

4. TRANSPOSICIÓN

Pese a una anterior consulta exhaustiva de los interlocutores sociales sobre cada una de las Directivas y pese a su adopción unánime por el Consejo, alrededor de la mitad de los Estados miembros no cumplieron los plazos de transposición. La Comisión incoó procedimientos de infracción contra dichos Estados miembros con arreglo al artículo 226 del Tratado CE, lo que en algunos casos condujo a que el Tribunal de Justicia dictara sentencias antes de que se hubiese completado la transposición.

Un análisis de la conformidad de la legislación nacional con las Directivas CE parece indicar que, en general, con algunas excepciones, las disposiciones de las Directivas han sido transpuestas fielmente. Se ha podido observar algunas deficiencias en lo relativo a la responsabilidad de los empresarios cuando existen trabajadores de varias empresas (artículo 3, apartado 3, de las Directivas); a la vigilancia de la salud (artículo 8 de las Directivas); a la excepción de la extracción de mineral por dragado (artículo 12 de la Directiva 92/104/CEE); y a determinados puntos de los anexos en que la protección ofrecida no cumplía con el mínimo exigido por las Directivas.

5. ACTUACIÓN SOBRE EL TERRENO: APLICACIÓN DE LAS DOS DIRECTIVAS EN LA PRÁCTICA

Aspectos principales

En el sector de las industrias extractivas se concentra un gran número de empresas, grandes o pequeñas, de características muy diferentes. En el sector de los sondeos en mar, por ejemplo, las empresas son sobre todo grandes compañías internacionales, mientras que en el sector de las canteras de piedra ornamental existen muchas empresas pequeñas de propiedad familiar. Cada tipo de empresa tiene distintas características y sus respectivas políticas de salud y seguridad están adaptadas a cada situación específica.

Pese a los esfuerzos por mejorar la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, las industrias extractivas siguen siendo un sector de alto riesgo, debido a los accidentes de trabajo y a las enfermedades profesionales.

De acuerdo con un estudio mencionado en un informe de expertos independientes[6], alrededor del 10 % de los accidentes de minería (Directiva 92/104/CEE) los causan deficiencias técnicas, tales como equipos que no cumplen con las normas, mientras que el restante 90 % deriva de fallos de organización, como instrucciones poco claras y errores de los trabajadores al calcular los riesgos.

La evaluación de la situación en empresas grandes y medianas de las industrias extractivas demuestra que, en general, no hay diferencias significativas entre los Estados miembros o los sectores de las industrias extractivas en lo que se refiere a los principales requisitos mínimos establecidos en las Directivas. La aplicación parece en general satisfactoria en cuanto al

---

[6] Gerhard Czuck, 'Prevention 2000 Plus: A successful prevention strategy for better S & H at work in small and middle-sized enterprises' [Prevention 2000 Plus: el éxito de una estrategia de prevención con vistas a una mejor salud y seguridad en el trabajo en las PYME] , en la Conferencia de ISSA/Chamber of Mines 'Mines and Quarries: Prevention of Occupational Injury and Disease Conference' [Minas y canteras: prevención de las lesiones y las enfermedades profesionales], Sandton Conference Centre, Sudáfrica, 19-21 de mayo de 2003.

documento sobre seguridad y salud, la responsabilidad del empresario coordinador, la formación y la supervisión de los trabajadores y las medidas en caso de emergencia.

Por otra parte, las empresas más pequeñas suelen carecer de los recursos económicos y los conocimientos necesarios para aplicar medidas de salud y seguridad eficaces. Pese a ello, los informes nacionales parecen indicar que los Estados miembros no han adoptado reglas específicas para incluir las especificidades de las pequeñas y medianas empresas (PYME), salvo los esfuerzos de las autoridades por mejorar y simplificar determinados procedimientos administrativos para las PYME, por ejemplo. Los Estados miembros también han organizado campañas específicas de información para las PYME. En un Estado miembro (Portugal), las empresas pequeñas cuyos resultados en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo son buenos pagan menos cotizaciones a la seguridad social y seguros.

Algunas medidas proactivas de prevención han demostrado su eficacia a la hora de reducir accidentes.

Entre estas medidas se encuentra la formación basada en los «conatos de accidente» (es decir, incidentes en situaciones de trabajo peligrosas que estuvieron a punto de provocar un accidente) en los que los trabajadores afectados cuentan lo ocurrido, así como imágenes de niños con mensajes de seguridad para sus padres, trabajadores de las industrias extractivas. En algunos casos, se sensibiliza por teléfono a las familias de los trabajadores para que planteen en casa la importancia de las medidas de salud y seguridad en el trabajo.

Las empresas que trabajan en la extracción de minerales por sondeo (Directiva 92/91/CEE) son grandes y medianas fundamentalmente. La evaluación *in situ* ha demostrado que la gestión de la seguridad y la salud en varias empresas que trabajan en diferentes Estados miembros es bastante similar. Por lo general son conscientes de los riesgos específicos del sector e incluso las empresas de la competencia comparten información sobre asuntos de salud y seguridad. La gestión cotidiana de la salud y la seguridad requiere reuniones, supervisión y permisos de trabajo, necesarios para puestos en que se viven situaciones especialmente peligrosas con arreglo a lo dispuesto en la Directiva[7].

Las empresas que se dedican a la minería a cielo abierto de carbón, minerales metálicos y minerales industriales (Directiva 92/104/CEE) son grandes en su mayoría y utilizan frecuentemente procesos automatizados. En general, consideran que las medidas de salud y seguridad en el trabajo pueden generar beneficios y no solamente costes, y que estos son generalmente inferiores a los costes resultantes de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Esas empresas suelen tener dificultades para convencer a sus trabajadores de la importancia de las medidas de salud y seguridad. Por el contrario, las empresas que trabajan en el sector de las canteras de piedra ornamental son fundamentalmente PYME: suelen ser de propiedad familiar y tienen entre tres y diez trabajadores; utilizan frecuentemente procedimientos manuales, y la exposición de sus trabajadores a riesgos como el polvo y los desprendimientos de rocas es más directa. Las PYME suelen considerar las medidas de salud y seguridad como una molestia y una carga adicional y tienden a no aplicar exhaustivamente las disposiciones de la Directiva.

[7] Parte A, punto 2.8 del anexo de la Directiva 92/91/CEE. La parte A, punto 1.8 del anexo de la Directiva 92/104/CEE contiene disposiciones similares.

RECUADRO: Las PYME necesitan más apoyo para aplicar efectivamente las medidas de salud y seguridad. Ese apoyo han de brindarlo los Estados miembros, para tener realmente en cuenta las características específicas de las compañías afectadas. Los Estados miembros deberían incluir este asunto en las estrategias nacionales que han de adoptarse con arreglo a la estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012).

Condiciones del lugar de trabajo

El artículo 3, apartado 1, letra a), de ambas Directivas establece que los empresarios deberán tomar las medidas necesarias para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores garantizando que los lugares de trabajo sean diseñados, construidos, equipados, puestos en servicio, utilizados y mantenidos de forma que los trabajadores puedan efectuar las tareas que se les encomienden sin comprometer su seguridad, ni su salud, ni las de los demás trabajadores.

En general, las empresas del sector de las industrias extractivas parecen cumplir dichas disposiciones en lo que se refiere a la protección contra los accidentes, pero hay diferencias entre las empresas de los diversos Estados miembros en lo que respecta a los efectos potencialmente nocivos para la salud a largo plazo. Los problemas en este ámbito pueden estar vinculados a posturas incorrectas, equipos vetustos, manipulación manual de equipos pesados o falta de protección adecuada contra las condiciones insalubres del entorno, como temperaturas excesivamente altas o bajas, humedad, ruido, vibración o polvo. Algunos de esos problemas surgen porque disponer de equipos más modernos puede resultar muy oneroso o causar problemas prácticos en ciertos casos, o bien porque los trabajadores en cuestión pueden carecer de la formación adecuada.

El balance parece bastante positivo en lo relativo a la extracción por sondeo (Directiva 92/91/CE), puesto que los equipos anticuados suelen sustituirse por otros nuevos, existen procedimientos mecánicos que mejoran la situación en lugares de trabajo potencialmente peligrosos, y además se adoptan medidas para disminuir el ruido y reducir la contaminación.

Cualificaciones de los trabajadores

El artículo 3, apartado 1, letra c), de ambas Directivas establece que los empresarios deberán tomar las medidas necesarias para garantizar que los trabajos que impliquen un riesgo específico sólo se encomienden a trabajadores competentes y se ejecuten conforme a las instrucciones dadas.

De acuerdo con la evaluación *in situ*, las empresas disponen normalmente de normas sobre las cualificaciones necesarias para realizar tareas especiales.

En cuanto a la extracción por sondeo (Directiva 92/91/CEE), existen normas aplicables al sector en mar, en virtud de las cuales los trabajadores deben poseer certificados de formación que les faculten para realizar trabajos específicos o actuar en caso de emergencia. Ciertos Estados miembros y empresas del Mar del Norte están trabajando para llegar a un acuerdo en materia de formación que facilitará la libre circulación de trabajadores.

RECUADRO: Se pide a las autoridades nacionales y a los interlocutores sociales de las industrias extractivas que incrementen sus esfuerzos en pro de un acuerdo sobre formación aplicable a los trabajadores en toda la UE, dependiendo de la magnitud y/o el

tipo de riesgo. El Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y su Grupo de Trabajo Permanente sobre Minería y otras Industrias Extractivas podrían facilitarles ayuda.

Documento sobre seguridad y salud

Con arreglo al artículo 3, apartado 2, de ambas Directivas, cuya redacción es similar, los empresarios se asegurarán de que se elabore y mantenga al día un «documento sobre seguridad y salud» (en lo sucesivo, DSS), que demuestre, en particular: i) que los riesgos a que están expuestos los trabajadores en el lugar de trabajo han sido determinados y evaluados; ii) que se han adoptado las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos fijados en la Directiva; y iii) que la concepción, la utilización y el mantenimiento del lugar de trabajo y de los equipos son seguros.

Se ha comprobado que, en general, las grandes empresas y las PYME redactan un DSS. Sin embargo, no todas las empresas le dedican la misma atención, y existen considerables diferencias en cuanto a la extensión y el contenido de los DSS. Además, algunas empresas muy pequeñas no parecen actualizar regularmente sus DSS. En general, los DSS parecen aplicarse a todos aquellos que trabajan en la empresa, incluidos los subcontratistas y los trabajadores por cuenta propia.

Las ventajas del DSS están generalmente reconocidas, y las evaluaciones de riesgo permiten prevenir mejor los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. A menudo son los propios trabajadores quienes actualizan los DSS, por ejemplo, utilizando fichas en las que anotan los riesgos a que deben hacer frente. Los DSS pueden necesitar actualización a raíz de las investigaciones o de los informes sobre accidentes y los análisis exhaustivos de los conatos de accidentes, así como tras las conversaciones con los trabajadores, durante las que pueden proponer ideas para mejorar la situación.

Algunos organismos responsables del control de la aplicación han comenzado a trabajar en la armonización de los DSS, por ejemplo por medio de un modelo normalizado. Con arreglo a la Directiva 92/91/CEE (extracción por sondeo), por ejemplo, las empresas de sondeos del Mar del Norte han elaborado un modelo común de DSS en consulta con los organismos de control de los países afectados[8]. Así se evitará redactar nuevos documentos, por ejemplo, cuando se desplaza una plataforma de sondeo entre fronteras para realizar un trabajo similar (salvo que haya un cambio en las condiciones de trabajo), lo que facilitará las cosas tanto para las empresas como para los organismos de control afectados.

Los representantes de los trabajadores pueden desempeñar un papel importante en la política de seguridad y salud de la empresa. La evaluación *in situ* puso de relieve que, en general, se consultaba a los trabajadores o a sus representantes sobre el DSS, aunque no siempre ni en la misma medida. La evaluación también puso de relieve que los representantes de los trabajadores son hasta cierto punto reacios a utilizar su influencia. Además, la evaluación también indica que ello puede deberse a una falta de formación o de experiencia de la política general de salud y seguridad de la empresa: algunos representantes de trabajadores pueden especializarse en resolver problemas prácticos, como los relativos a los niveles salariales, el tiempo de trabajo y la seguridad del empleo, y tienen menos experiencia a la hora de introducir una cultura de prevención en la empresa.

[8] Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, Noruega y el Reino Unido.

RECUADRO: Para contribuir a la redacción de documentos de salud y seguridad eficaces y establecer una cultura de prevención en las empresas, se precisa más información práctica, especialmente en las PYME, y una mayor sensibilización respecto de la importancia del DSS entre los representantes de los trabajadores.

Subcontratistas y trabajadores por cuenta propia

El artículo 3, apartado 3, de ambas Directivas, idéntico en los dos casos, establece que cuando se encuentren en un mismo lugar de trabajo trabajadores de varias empresas, cada empresario será responsable de todos los aspectos que se encuentren bajo su control. Además, el empresario que tenga bajo su responsabilidad dicho lugar de trabajo coordinará todas las medidas relativas a la salud y la seguridad de los trabajadores y las consignará en el DSS.

La evaluación demostró que la subcontratación va en aumento y que la coordinación del trabajo no siempre es satisfactoria. No obstante, las empresas que emplean a subcontratistas suelen comprobar su experiencia y la comprensión de las normas de salud y seguridad. La empresa general también puede ofrecer formación obligatoria sobre seguridad, actualizada regularmente.

A veces surgen problemas debido a que trabajadores contratados por subcontratistas, habitualmente para realizar un trabajo temporal o estacional, carecen de formación, lo que podría explicar el gran número de accidentes de trabajo en que se hallan implicados. No obstante, parece haber menos problemas con la subcontratación en este ámbito que en otros sectores de alto riesgo como la industria de la construcción.

RECUADRO: Teniendo en cuenta los problemas derivados de la subcontratación en las industrias extractivas y en otros sectores y tal como se anunció en la estrategia comunitaria para 2007-2012, la Comisión estudiará los problemas específicos de la subcontratación. Las buenas prácticas en este sector podrían ser igualmente beneficiosas para otros sectores y podrían promoverse a escala de la UE por medio del Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, de su Grupo de Trabajo Permanente sobre Minería y Otras Industrias Extractivas y del Comité de Diálogo Social Sectorial de las Industrias Extractivas.

Lucha contra los incendios y salvamento

Los artículos 4 y 5, idénticos en cada una de las dos Directivas, establecen las normas mínimas que han de respetarse en la protección contra incendios, explosiones y atmósferas nocivas, así como los medios de evacuación y salvamento.

Se ha constatado que, en general, parecen respetarse en la práctica dichas normas, con la instalación de extintores y la organización de ejercicios de extinción de incendios, y la creación de equipos especiales de lucha contra los incendios y/o de salvamento. A veces existen detectores de rozamiento instalados en cintas transportadoras para prevenir el sobrecalentamiento.

Además de los puntos de reunión y de las cámaras de refugio en caso de emergencia, a menudo existen vehículos (ambulancias y helicóptero) preparados para el salvamento. La experiencia ha demostrado la importancia de los medios de evacuación y salvamento, incluidos los equipos de salvamento, que frecuentemente han de actuar en condiciones extremadamente peligrosas, por ejemplo, inmediatamente después de una explosión.

Vigilancia de la salud

El artículo 8 de ambas Directivas establece que se garantice la vigilancia de la salud de los trabajadores antes de que se les destine a tareas relacionadas con las industrias extractivas y, posteriormente, a intervalos regulares. Las Directivas también establecen que dichas medidas deben adoptarse de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales.

La vigilancia de la salud de los trabajadores se efectúa generalmente tal como prevén las Directivas. En su mayor parte la llevan a cabo médicos especialistas en medicina del trabajo en lugar de generalistas y puede incluir aspectos distintos a los meramente relacionados con la salud en el trabajo, tales como campañas contra el tabaquismo y consejos dietéticos. En algunos Estados miembros también se prevé el seguimiento de los trabajadores jubilados (por ejemplo, cada cinco años en el caso de los antiguos mineros de carbón).

Control de la aplicación

En la mayoría de Estados miembros, el control de la aplicación de la legislación nacional por la que se transponen las Directivas es responsabilidad de las inspecciones del trabajo. Sin embargo, las inspecciones del trabajo de algunos Estados miembros no se ocupan de las industrias extractivas: en su lugar, se han creado organismos especiales para supervisar el sector, a menudo debido a su importancia relativa para la economía y a sus riesgos específicos. Las autoridades de control responsables de la vigilancia de la salud y la seguridad de los trabajadores tal vez podrían coordinar sus actividades provechosamente e intercambiar información, incluyendo los conocimientos técnicos, dado que los distintos departamentos pueden estar tratando diferentes ámbitos del acervo en salud y seguridad y tal vez carezcan de una visión de conjunto. Por ejemplo, las inspecciones del trabajo pueden estar controlando la aplicación de la Directiva marco 89/391/CEE, mientras que la inspección minera puede hacerlo con las Directivas 92/91/CEE y 92/104/CEE.

Frecuentemente las empresas más grandes tienen los recursos financieros y organizativos necesarios para llevar a cabo una política de seguridad e higiene eficaz y suelen estar en contacto regular con las autoridades de control.

RECUADRO: Pueden existir diversas autoridades de control ocupándose del control de la legislación aplicable a las industrias extractivas en los Estados miembros. La cooperación mutua y el intercambio de información entre estos organismos en cada Estado miembro debería mejorarse para abarcar todos los aspectos de la salud y la seguridad en el trabajo. El Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo[9] podría prestar ayuda en este caso.

6. EVALUACIÓN GENERAL

6.1. Los principales efectos positivos de las dos Directivas

En sus informes nacionales los Estados miembros destacaron el efecto positivo de las dos Directivas a fin de sensibilizar más a las empresas en materia de salud y seguridad en el trabajo, en especial mediante la evaluación del riesgo y el DSS, que ha incitado a las empresas

[9] Decisión de la Comisión, de 12 de julio de 1995, por la que se crea un Comité de altos responsables de la inspección de trabajo (DO L 188 de 9.8.1995, p. 11).

a dar prioridad a la salud y la seguridad y a la política de prevención. Las medidas establecidas en las Directivas han resultado lo suficientemente exhaustivas y generales para abordar con flexibilidad los riesgos que se dan en las empresas en cuestión. Otro efecto beneficioso observado es que los requisitos mínimos exigidos a escala de la UE han impedido la competencia entre empresas en lo relativo a las normas de salud y seguridad, puesto que todas tenían que aplicarlas.

Un efecto importante de las Directivas ha sido la evolución hacia la adopción de una política global de salud y seguridad en el trabajo en las empresas. Las disposiciones sobre la coordinación de medidas de salud y seguridad en el trabajo en lugares en los que existen trabajadores de diversas empresas también es una innovación positiva introducida por las Directivas.

Las condiciones de salud y seguridad en las PYME que trabajan en pequeñas canteras en particular parece haber mejorado hasta cierto punto gracias a la Directiva 92/104/CEE (sobre minas y canteras); las empresas de este tipo no parecían haberse preocupado de estos asuntos antes de la adopción de la Directiva.

6.2. Principales problemas de aplicación

Tal como ya se ha mencionado, la flexibilidad que permiten las dos Directivas ha sido en general objeto de elogio, pese a que ello puede suponer que algunas empresas tengan dificultades para determinar el nivel preciso de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores y aplicar las Directivas en la práctica. Por añadidura, el informe señala que los márgenes ofrecidos por la Directiva 92/91/CEE a los Estados miembros podrían conducir a diferencias en la aplicación en los Estados miembros, que podría a su vez llevar a situaciones en las que determinadas condiciones fuesen aceptadas en un Estado miembro pero no en otro.

Los empresarios indican que en algunos casos el DSS duplica los documentos requeridos, por ejemplo, para permisos de explotación. Este problema podría estar vinculado a la aplicación de las Directivas en los Estados miembros, y podría tal vez resolverse reuniendo los diversos documentos necesarios para diferentes operaciones en el sector de las industrias extractivas, siempre y cuando respeten plenamente las disposiciones del DSS.

RECUADRO: Para reducir la burocracia, los Estados miembros podrían prever la fusión del DSS y demás documentos requeridos para diversas operaciones en el sector de las industrias extractivas a fin de evitar que las empresas tengan que disponer de varios documentos distintos de similar índole.

Las PYME parecen tener tendencia a ver la aplicación de las disposiciones de las Directivas solamente como una carga. Parecen centrarse en los costes de los seguros contra accidentes y de las medidas preventivas y tienden a no tener en cuenta costes latentes, que en el futuro podrían ser superiores, como los derivados de la pérdida de producción así como del coste de materiales y de la reorganización necesarios a resultas de los accidentes y enfermedades profesionales.

Los informes nacionales y la evaluación sobre el terreno revelan la tendencia entre empresarios de algunos Estados miembros a no informar de todos los accidentes sobre los que deberían hacerlo. Tal vez ello obedezca a motivos relacionados con la imagen de la empresa o para evitar penalizaciones estipuladas por contrato. Ello significa que las autoridades no

tendrán una visión fidedigna de la situación en el sector en cuestión y que, por tanto, no serán capaces de garantizar la mejora de la protección del trabajador. El hecho de no informar sobre los accidentes es un problema que ha de abordarse al tiempo que se aborda la mejora del modo de funcionamiento de las autoridades de control.

Los informes nacionales también revelan que los empresarios pueden no modernizar los equipos debido a su coste; por otra parte, la evaluación sobre el terreno ha demostrado que algunos empresarios tienen tendencia a dar prioridad a las cuestiones medioambientales antes que a la salud y la seguridad de los trabajadores.

Frecuentemente los organismos de control parecen no hacer distinción entre las PYME y las empresas más grandes, sin tener en cuenta los recursos a menudo limitados y las características específicas de las empresas más pequeñas. En caso de accidente, el potencial perjuicio para la imagen pública de una gran empresa tiene un efecto disuasivo superior al de una sanción. Según algunos empresarios, los organismos de control se concentran demasiado en la seguridad de los equipos y no lo bastante en la formación de los trabajadores (aspectos de organización, formación y promoción de una cultura de seguridad).

En determinadas fases se consulta a los trabajadores en la preparación y/o el uso del DSS, pero no se hace con la misma intensidad, ni de forma sistemática. Las Directivas exigen la consulta de los trabajadores, aunque es algo que raramente se lleva a cabo por completo.

7. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LA LEGISLACIÓN

Es difícil probar la existencia de una relación objetiva entre la aplicación de las Directivas en las industrias extractivas y las mejoras en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Todo intento de hacerlo se complica porque los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales son el resultado de numerosos factores además de los que abarcan las normas establecidas en las Directivas.

También ocurre que frecuentemente las enfermedades profesionales se diagnostican mucho después de que el trabajador se haya visto expuesto al factor de riesgo, y mientras que las Directivas contienen algunas disposiciones nuevas, otras están integradas en las normativas nacionales existentes. Calcular el impacto de las Directivas no es por tanto tarea fácil.

Como ya se ha indicado, pese a los esfuerzos realizados, las industrias extractivas continúan siendo un sector de alto riesgo.

a) Efectos sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales

Las industrias extractivas entrañan grandes riesgos de accidentes de trabajo. La tasa de incidencia[10] de los accidentes de trabajo en este sector es considerablemente superior a la media de todos los sectores de actividad: en cuanto a los accidentes que suponen más de tres días de ausencia, es más del doble (5 500 frente a 2 500) y es casi cinco veces superior (14

[10] La tasa de incidencia, tal como la define la metodología de las estadísticas europeas de accidentes de trabajo (EEAT), es el número de accidentes en el trabajo por 100 000 trabajadores con empleo.

frente a 3) respecto a los accidentes mortales[11]. Es interesante observar cómo, de acuerdo con las estimaciones de 1986[12], la tasa de incidencia de accidentes mortales era considerablemente superior en 1986 (100 frente a 14 en 2005), por lo que los accidentes parecen haber disminuido radicalmente entre 1986 y 2005, el periodo en que entraron en vigor las Directivas.

Las estadísticas[13] muestran que la caída o el hundimiento de un agente material (por ejemplo, el derrumbe de una galería subterránea) es la mayor causa de accidentes, incluyendo los accidentes mortales, con un 25 % del total, mientras que otros casos como incendios o explosiones arrojan porcentajes inferiores (es decir, por debajo del 5 %), lo que podría resultar inesperado. Pero esas cifras se refieren al *último acontecimiento anómalo que conduce directamente al accidente:* ese último acontecimiento puede, a su vez, haber sido causado por otros, como un incendio o una explosión en una mina que provoque el derrumbe de una galería. En ese caso, tan solo se registrará como último acontecimiento el derrumbe de la galería, aunque el incendio o la explosión podrían haber sido la causa original.

RECUADRO: El Grupo de Trabajo Permanente sobre Minería y Otras Industrias Extractivas debería trabajar, en estrecha relación con el Comité de Diálogo Social Sectorial de las Industrias Extractivas y a nivel de la UE, sobre los accidentes y sus causas.

De todos los sectores de actividad, el índice de incidencia de enfermedades profesionales de las industrias extractivas ha sido con mucho el más elevado, incluso si se compara con otros sectores de alto riesgo: ha sido de 1 949 comparado con los 134 de la construcción, 41 de la agricultura y 29 del transporte. Además, el índice de incidencia del sector en el caso de enfermedades respiratorias es el más alto de todos los sectores de actividad[14].

Desde que las Directivas fueron adoptadas, las empresas se han sensibilizado más sobre los aspectos de salud y seguridad en el trabajo, están mejor organizadas en este ámbito y el grado de mecanización es más elevado, todo lo cual debería producir menos accidentes y enfermedades profesionales. Sin embargo, los niveles de accidentes y enfermedades profesionales son todavía elevados, a menudo como resultado de diversos factores:

– en comparación con las grandes empresas, las PYME, que parecen constituir la mayoría de las empresas de este sector, tienen porcentajes de accidentes más elevados;

– frecuentemente, el conocimiento de los aspectos de salud y seguridad en el trabajo de los empresarios de las empresas más pequeñas es menor;

– el ritmo de trabajo se ha acelerado;

---

11 Fuente: DG EMPL y Eurostat «Causes and circumstances of accidents at work in the EU» [Causas y circunstancias de los accidentes de trabajo en la UE], Figura 1.11, p. 25; Datos de las EEAT y de la encuesta de población activa (EPA) de Eurostat para 2005.

12 Fuente: P.A. Walker, «Mining and quarrying in the European Economic Community, the safety and health aspects» [Las industrias extractivas en la Comunidad Económica Europea: aspectos de seguridad y salud], en *Safety and health in mining and quarrying industries: Proceedings of a symposium held in Luxembourg 10 to 12 September 1986* [Seguridad y salud en las industrias extractivas: actas de un simposio celebrado en Luxemburgo del 10 al 12 de septiembre de 1986], 1988, pp. 7-8.

13 Fuente: Datos para 2005 de las EEAT de Eurostat fase III.

14 Fuente: Estadísticas europeas de enfermedades profesionales (EEEP) de Eurostat para 2005.

– a veces, los empresarios se centran en la productividad o el medio ambiente en vez de en la protección de los trabajadores;

– en algunos Estados miembros, el número de trabajadores jóvenes y/o inmigrantes va en aumento, y estos últimos suelen tener problemas lingüísticos.

b) Impacto en la productividad, el empleo y la competitividad

La mayor parte de los Estados miembros no han facilitado información sobre el impacto de las Directivas en la productividad, el empleo y la competitividad. Algunos Estados miembros[15] consideran que las medidas de las Directivas han impulsado la productividad y la competitividad.

Los informes nacionales señalan que la aplicación de la Directiva fomenta las mejoras en el entorno laboral, lo que hace el trabajo más atractivo para los trabajadores y aumenta la productividad. Con tasas de accidentes más bajas se reduce el absentismo, que lleva aparejadas significantes pérdidas económicas además de sufrimiento humano.

8. SUGERENCIAS DE MEJORA

Dado que las Directivas están redactadas en términos generales, se ha sugerido elaborar y divulgar directrices, mejores prácticas u otro tipo de información para explicar detalladamente las obligaciones establecidas en la Directiva.

En cuanto al DSS, la evaluación apunta a que determinado tipo de empresas, en su mayoría pequeñas, como las que se dedican a la extracción de piedra ornamental, necesitan modelos. Ello contribuirá a mejorar sus condiciones de seguridad y salud en el trabajo, al facilitar a las empresas la preparación del DSS, y les ayudará a encontrar la manera de evaluar e introducir las mejoras necesarias.

En cuanto al control, disponer de personal especializado en los servicios de inspección facilitaría la comunicación con las empresas afectadas: las sugerencias podrían ser más convincentes, con lo que las empresas podrían estar más dispuestas a aplicarlas. Ello también puede ser importante para las industrias que tienen que hacer frente a complejos retos operativos. Por añadidura, los servicios de inspección suelen carecer de personal suficiente, con lo que inspeccionar a cada empresa una vez al año, por ejemplo, no es viable. Las empresas mencionan que los servicios de inspección se concentran a menudo en buscar deficiencias y no ofrecen sugerencias sobre cómo mejorar la situación, aunque exista la necesidad de disponer de sugerencias prácticas, vistos los términos generales en que están redactadas las Directivas. No obstante, los servicios de inspección están aplicando nuevas técnicas de control de la Directiva 92/91/CEE, con auditorías sobre asuntos específicos, como la jornada laboral y las operaciones de salvamento.

Existen problemas relacionados con el desplazamiento transfronterizo del lugar de trabajo, debido a las diferencias en la aplicación de las Directivas según los Estados miembros. En ese caso, la Comisión tiene intención de continuar sus esfuerzos por controlar la conformidad de la transposición de la legislación e incoar procedimientos de infracción, cuando sea necesario,

[15] Grecia y Portugal.

para corregir la no conformidad de las disposiciones nacionales con las Directivas CE. Sin embargo, las Directivas establecen normas mínimas y los Estados miembros pueden adoptar o mantener medidas más estrictas[16].

También se han recibido sugerencias para profundizar en la armonización en este sector en toda la UE, lo que podría propiciar la igualdad de trato y facilitar los movimientos transfronterizos de personas y equipos. Otra sugerencia consiste en reducir las cargas administrativas sobre las empresas debido a la manera en que se aplican o se controla la aplicación de las Directivas en los Estados miembros. Como parte de un programa de acción en curso presentado por la Comisión para reducir las cargas administrativas de las empresas[17], se pide a los Estados miembros que reduzcan dichas cargas y establezcan objetivos ambiciosos al efecto.

En cuanto a posibles modificaciones de la Directiva 92/104/CEE (sobre minas y canteras), se han sugerido las siguientes:

– distinguir la minería del carbón de la extracción de otros minerales, debido a los problemas específicos de cada uno de esos sectores; otra sugerencia consistía en proporcionar asesoramiento práctico para abarcar específicamente cada tipo de operación de extracción, en vez de modificar la Directiva;

– incluir disposiciones más detalladas sobre: la protección de los operadores de equipos contra el riesgo de los explosivos no detonados o de aquellos ocultos en montones de roca pendientes de desescombrar; la instalación temporal de refugios o cámaras de seguridad en las galerías cuando se llevan a cabo trabajos preparatorios o de construcción antes de la finalización de las vías de evacuación; y la instalación de extintores y aparatos rescatadores en los vehículos.

Como estas sugerencias prácticas son de índole técnica, se debatirán con el Grupo de Trabajo Permanente sobre Minería y Otras Industrias Extractivas con vistas a evaluar toda necesidad de adaptación técnica de la Directiva (Artículo 11 de la Directiva 92/104/CEE).

9. CONCLUSIONES

Si bien la aplicación de las dos Directivas en los quince Estados miembros en cuestión parece ser relativamente satisfactoria y la tasa de accidentes en el sector de las industrias extractivas está a la baja, el número de accidentes y de casos de enfermedades profesionales es inaceptablemente elevado y los trabajadores siguen corriendo grandes riesgos en este sector.

Para mejorar la situación, la estrategia comunitaria para 2007-2012 pide a los Estados miembros que adopten estrategias nacionales en las que se establezcan objetivos cuantitativos para reducir la incidencia de los accidentes y las enfermedades profesionales, que elijan como objetivo los sectores y las empresas con peor historial, como las del sector de las industrias extractivas, y que se centren en los riesgos más habituales y en los trabajadores más vulnerables.

---

[16] Artículo 1, apartado 3, de la Directiva marco 89/391/CEE. Véase también la sentencia de 12 de noviembre de 1996, en el asunto C-84/94, Reino Unido/Consejo, apartado 17, Rec. 1996, p. I-5755.

[17] COM (2007) 23.

Como en otros sectores, parece existir una clara división entre tipos de empresas: las más grandes, especialmente en el sector de los sondeos, funcionan relativamente bien, mientras que las PYME, especialmente en el sector de la extracción de piedra ornamental, parecen peor equipadas para adoptar una política eficaz de salud y seguridad.

Es obvio que las empresas tienen otorgar más importancia a la salud y la seguridad. Aparte de consideraciones sociales/éticas, hay importantes razones económicas por las que las empresas deberían adoptar una política para la prevención de accidentes y enfermedades profesionales. Una auténtica política de prevención tendría claros beneficios económicos: las empresas deben concienciarse de que han de tener en cuenta no solo los costes de las pólizas de seguro y de las medidas preventivas sino también los costes indirectos de los accidentes y las enfermedades profesionales (como los relativos a la sustitución de trabajadores, la pérdida de producción y el daño causado por una imagen pública negativa), que pueden ser muy superiores. Si se analizan desde esa perspectiva pragmática, las inversiones en medidas preventivas parecerán más bien pequeñas, por lo que las empresas podrían ser más proclives a hacerlas. Los Estados miembros han de ser más activos a la hora de sensibilizar a las empresas a ese respecto.

El nivel de conocimientos sobre la salud y la seguridad debería ser más uniforme entre empresas de diferente tipo y tamaño. Ello podría ser una tarea para los Estados miembros, que podrían abordarla estableciendo directrices y ofreciendo asistencia y formación a empresas más pequeñas, en particular, para aplicar una política de salud y seguridad efectiva eficaz. Para avanzar en este ámbito el Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y su Grupo de Trabajo Permanente de Minería y otras Industrias Extractivas[18] podría tratar este aspecto específico de la formación. Tal como establece la estrategia comunitaria para 2007-2012, la Comisión estudiará más a fondo los problemas específicos relacionados con la subcontratación. La experiencia con la subcontratación en este sector podría trasladarse a otros sectores. A este respecto, debería tenerse en cuenta el papel de las personas y sus limitaciones en un entorno cada vez más dominado por la tecnología avanzada.

La Comisión estima que este informe, basado en información de los Estados EU-15, también contiene sugerencias útiles para los doce Estados miembros que se han adherido entre tanto a la UE. Algunos accidentes recientes en el sector de las industrias extractivas han demostrado la necesidad de seguir mejorando la situación.

Una conclusión que se puede obtener de esta evaluación es la importancia del papel de los representantes de los trabajadores y la necesidad de compartir las mejores prácticas. La Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, con sede en Bilbao, podría ayudar en la divulgación de información específica y bien orientada, especialmente a los Estados miembros que se han adherido a la UE más recientemente.

Entre tanto, varios Estados miembros sostienen que no es necesario modificar las Directivas por el momento, probablemente debido a su redacción general, que les permite ser aplicadas en una amplia gama de situaciones. A la luz de la información presentada en este informe, la Comisión está de acuerdo en que actualmente no es necesario modificar las Directivas.

---

[18] Artículo 6, apartado 4, de la Decisión del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la creación de un Comité consultivo para la seguridad y la salud en el trabajo (DO C 218 de 13.9.2003, p. 1).

La Comisión pide al Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y a su Grupo de Trabajo Permanente sobre Minería y otras Industrias Extractivas que saquen las conclusiones oportunas de esta evaluación.