Dictamen sobre la propuesta de Directiva del Consejo sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos [1]

(93/C 249/11)

El 31 de marzo de 1993, de conformidad con el artículo 118 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

La Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de junio de 1993 (Ponente: Sr. Etty).

En su 307º Pleno (sesión del 30 de junio de 1993), el Comité Económico y Social ha aprobado por 92 votos a favor, 48 en contra y 7 abstenciones el siguiente dictamen.

1. Introducción

1.1. Esta propuesta se deriva de la Directiva marco de 12 de junio de 1989 y abarca una serie de exposiciones a los agentes físicos no reguladas hasta la fecha por las directivas comunitarias, con excepción del ruido que fue objeto de una directiva en vigor.

1.2. Con la propuesta que se somete ahora al Comité se pretende cubrir una parte considerable de los riesgos derivados de agentes físicos, incluida la actualización de la anterior Directiva sobre el ruido. Abarca el ruido, las vibraciones, las radiaciones ópticas y los campos y ondas electromagnéticos. En cambio, no incluye las radiaciones ionizantes que, desde hace tiempo, son objeto de un minucioso control comunitario realizado de forma independiente, ni los efectos no auditivos del ruido (sobre los que la Comisión elaborará, como primer paso, una recomendación adicional). Tampoco se tratan, entre otras cosas, la exposición a la compresión/descompresión, la tensión térmica, las consecuencias físicas para el sistema óseo y muscular atribuibles a los métodos de trabajo más que a un agente específico, ni por ejemplo los accidentes eléctricos. El grado de información y conocimiento disponible sobre los riesgos no es el mismo para todos los agentes incluidos en la propuesta; es mucho mayor para el ruido y las vibraciones reconocidos como agentes que provocan riesgos laborales graves; no obstante, determinadas radiaciones ópticas (por ejemplo, rayos ultravioletas y láser) presentan peligros reconocidos como tales.

1.3. La Comisión ha elegido el formato de una directiva que englobe los principios generales de evaluación del riesgo, medición, control de la exposición, protección, formación y consulta, así como control de la salud, y los ha aplicado a los cuatro agentes en anexos específicos. Se ha preferido este enfoque sistemático a la elaboración de directivas específicas e independientes, de conformidad con la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 1990, en la que pedía a la Comisión que elaborase una propuesta de directiva en el ámbito de los riesgos derivados del ruido, las vibraciones y cualquier otro agente físico presente en el lugar de trabajo.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité considera que la propuesta de la Comisión es una aportación importante a la legislación comunitaria vigente en el ámbito de la salud y seguridad en el lugar de trabajo, y toma buena nota de la amplitud de estos tipos concretos de riesgo que afectan a decenas de millones de trabajadores en la Comunidad.

2.2. Asimismo, el Comité pone de relieve las lagunas de las normativas nacionales y las disparidades entre ellas. Reconoce también la complejidad de elaborar normas comunitarias en las que se establecen criterios que requieren medición y conformidad. El objetivo es realizar el control en un nivel de riesgo aceptable determinado mediante los procedimientos democráticos comunitarios.

2.3. El Comité considera aceptable la estructura elegida por la Comisión para dicha Directiva.

2.4. Por lo que se refiere a los instrumentos jurídicos previstos contra el ruido, el Comité apoya la actualización de la Directiva 86/188/CEE vigente. Asimismo, tiene presente que algunos Estados miembros cumplen con lo dispuesto en dicha Directiva desde hace poco y que por lo tanto todavía no se ha obtenido suficiente experiencia importante. Habida cuenta de la obligación del Consejo de volver a examinar la Directiva antes del 1 de enero de 1994, el gran número de trabajadores afectados y el progreso técnico producido desde su aprobación, se considera legítima la revisión de las medidas existentes. El Comité observa que las disposiciones se centran en los efectos nocivos del ruido sobre la capacidad de audición, y llama la atención sobre la inclusión de la sordera causada por el ruido en la Recomendación de la Comisión, de 22 de mayo de 1990, relativa a la adopción de una lista europea de enfermedades profesionales.

[1] DO nº C 77 de 18. 3. 1993, p. 77.

2.4.1. El Comité señala que la propuesta relativa al ruido abarca los sectores del transporte aéreo y marítimo, que no están cubiertos por la Directiva existente 86/188/CEE. Esta ampliación tendrá sin duda importantes implicaciones de coste. Sin embargo, la información disponible sobre el posible impacto financiero es insuficiente. Con vistas a los futuros pasos en el proceso de decisión en relación con este proyecto de Directiva, el Comité considera importante que la Comisión complete su propuesta con unos cálculos más ajustados. Es evidente que será preciso incluir en dichos cálculos los costes sociales que tendrán los efectos negativos sobre la salud de los trabajadores derivados de la no modificación de las políticas de salud y seguridad.

2.5. El Comité acoge en general con satisfacción las propuestas de la Comisión incluidas en la propuesta de Directiva sobre las vibraciones y considera que la introducción de una directiva comunitaria sobre este problema tiene una importancia capital. Los efectos perjudiciales de las vibraciones sobre la salud se recogen de forma similar en la Recomendación de la Comisión ya citada.

2.6. El Comité ha analizado algunas dificultades relacionadas con la evaluación, medición y control de los riesgos laborales derivados de las radiaciones ópticas y de los campos y ondas electromagnéticos, pero considera que es posible aplicar ciertas medidas protectoras para los trabajadores de dichos sectores. Señala otros casos (radiaciones ultravioletas, rayos láser) en los que se requieren medidas específicas. Existen ya medidas simples y prácticas. Teniendo en cuenta el actual nivel de conocimientos, sería prematuro desarrollar en estos momentos instrumentos destinados a la radiación óptica y a los campos y ondas electromagnéticos. Sin embargo, teniendo en cuenta los actuales debates científicos, el Comité desearía que la Comisión continuase sus trabajos dirigidos a formular medidas de protección adecuadas en el futuro.

2.7. El Comité ha examinado las medidas generales recogidas en la Sección II de la propuesta y considera que son conformes a los principios comunitarios de protección de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo. Asimismo, apoya las disposiciones de la Sección III relativas al desarrollo de medidas adecuadas para la vigilancia de la salud, equipos y métodos de trabajo, así como el procedimiento de consulta previsto en el artículo 10 (y, más especialmente, en el artículo 14 relativo a las excepciones).

2.8. El Comité ha sido informado sobre las diferentes opiniones en cuanto a la fijación de los objetivos mediante los siguientes niveles: nivel límite, por encima del cual se prohíbe toda exposición; nivel umbral, que constituye el objetivo de las medidas de protección incluidas en la propuesta de Directiva; así como una banda de acción dentro de la cual las medidas que se especifican permitirían lograr la reducción adecuada en cada caso.

2.8.1. Aunque el Comité acepta el punto de vista de la Comisión de que el nivel umbral debería ser un objetivo a largo plazo, señala que en la Directiva también se requiere que los riesgos derivados de la exposición a los agentes físicos deben reducirse al nivel más bajo posible. Por otro lado, en el texto de la Directiva no queda claro si el nivel umbral constituye un requisito legal o no.

2.8.2. En consecuencia, el Comité recomienda a la Comisión que reflexione acerca de la formulación adecuada.

2.9. Este punto es la base de las observaciones específicas siguientes, en las que se analizan los artículos de la Directiva y los anexos dedicados a cada uno de los cuatro grupos de agentes físicos. Asimismo, es importante para los agentes que puedan ser incluidos en la Directiva más adelante.

3. Observaciones específicas

3.1. *Artículo 3.3*

3.1.1. La Comisión debería dar orientaciones sobre cuáles son «los grupos sometidos a riesgos especialmente sensibles» (por ejemplo, con arreglo a la actividad). Dicha determinación no debería ser competencia de los Estados miembros.

3.1.2. Debería especificarse de forma clara que las medidas destinadas a los grupos sometidos a riesgos especiales deberán tener carácter meramente preventivo y no podrán constituir un criterio de selección de los trabajadores.

3.1.3. El Comité plantea la cuestión de los posibles efectos sinérgicos de la exposición a un agente físico que coincida con otras exposiciones a agentes físicos o químicos.

3.2. *Artículo 15*

3.2.1. Tanto los empresarios como los trabajadores deberían participar en la redacción de los documentos adicionales.

3.3. *Anexo 1: Ruido*

3.3.1. Remitiéndose a sus observaciones generales formuladas en el apartado 2.8 supra relativas al nivel umbral, el Comité señala que apoya el propósito de la Comisión de establecer un objetivo a largo plazo de 75 dB (A). Sin embargo, la Comisión debería revisar las formulaciones correspondientes, pues las actuales pueden producir confusión.

3.3.2. En lo que se refiere al nivel intermedio, que la Comisión establece en 80 dB (A), el Comité considera que la Comisión debería exponer con mayor claridad las razones de la disminución propuesta con respecto al nivel actual de 85 dB (A).

3.3.3. El Comité señala la falta de información sobre el impacto financiero de la disminución del nivel intermedio de 85 a 80 dB (A) sobre los costes de vigilancia de la salud.

3.3.3.1. El Comité considera que la Comisión debería explicar por qué en la versión inglesa del texto sobre vigilancia de la salud en este anexo se alude al derecho («right») del trabajador a la vigilancia de la salud, mientras que en otros anexos se estipula con otro término («entitled») que el trabajador tendrá derecho a ella.

3.4. *Anexo 2: Vibraciones*

3.4.1. El Comité ha examinado los argumentos a favor y en contra de un diferente período de referencia para la medición de las vibraciones y otros agentes físicos (por ejemplo, 4 horas en lugar de 8). Considera aceptable la elección de 8 horas realizada por la Comisión. Parece que no hay ninguna razón de peso para aplicar a las vibraciones un criterio distinto del aplicado a otros agentes físicos.

3.4.2. En lo que se refiere a las vibraciones de todo el cuerpo, el Comité considera que la reducción del riesgo puede lograrse, en la mayor parte de los casos, mediante normas ergonómicas.

3.4.3. En lo que se refiere a la protección individual contra las vibraciones de todo el cuerpo, el Comité señala que en muchos casos puede conseguirse mejorando la forma del asiento de las máquinas, generalmente a bajo coste.

Hecho en Bruselas, el 30 de junio de 1993.

El Presidente

del Comité Económico y Social

Susanne TIEMANN

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social

La enmienda que se cita a continuación ha obtenido más de un cuarto de los votos, si bien ha sido rechazada durante los debates:

«Omítanse las secciones 1 y siguientes del dictamen y sustitúyanse por el siguiente texto:

1. Introducción

1.1. La propuesta de la Comisión, en virtud de la Directiva marco 89/391/CEE, tiene por objeto actualizar la Directiva sobre protección contra los ruidos (86/188/CEE) y, simultáneamente, incorporar dentro de esta actualización otra Directiva marco sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos de exposición a una serie de agentes físicos.

1.2. La propuesta abarca el ruido, las vibraciones mecánicas, la radiación óptica y las ondas y los campos electromagnéticos. La Comisión ha preferido la forma de Directiva que pretende aplicar principios comunes para los cuatro agentes físicos elegidos (y, seguramente, a cualquier otro agente físico que se añada en su momento). Estos principios incluyen la evaluación del riesgo, medición del agente, control de la exposición, medidas de protección, formación, consultas, supervisión sanitaria, nivel umbral de la exposición, niveles intermedios de acción, así como un nivel máximo.

2. Observaciones generales

No cabe ninguna duda de que el Comité desea que los trabajadores estén protegidos contra los riesgos derivados de la exposición a los agentes físicos.

Sin embargo, el Comité considera que la propuesta de Directiva no es un medio eficaz para lograrlo. Las razones para ello pueden resumirse brevemente de la siguiente forma:

2.1. No es satisfactoria la forma de la propuesta, que intenta aplicar una sola serie de principios a cuatro agentes físicos muy distintos (con la posibilidad de que se añadan nuevos agentes). Las diferencias que hay en los cuatro Anexos reflejan esta dificultad que surge de las diferencias inherentes entre los agentes y del grado de conocimiento, muy diferente, de los diversos agentes y sus repercusiones.

Por ejemplo: la multiplicidad de los diversos niveles es potencialmente confusa y difícil de cumplir. (Es significativo que una propuesta de Directiva semejante, relativa a la protección de los trabajadores contra

los riesgos de exposición a los agentes químicos, se limite a un único grupo coherente de agentes químicos, por lo que respecta al control pero no necesariamente a la prohibición, y deje que otros productos químicos, como las substancias carcinógenas y biológicas, estén reguladas por otras Directivas).

2.2. La propuesta no está redactada con claridad, por lo que puede dar lugar a malentendidos y a interpretaciones diferentes por parte de las diversas autoridades. Quienes hayan de aplicar las disposiciones en la práctica se encuentran con dudas acerca del modo en que se supone que deben aplicarlas.

Por ejemplo: en el artículo 5.1, no queda claro lo que se quiere decir con «se deberán reducir los riesgos derivados de la exposición a dicho agente físico al nivel más bajo realizable»; tampoco queda claro lo que significa que dicha reducción tenga que estar «a un nivel inferior al nivel umbral mencionado en el...». La Comisión afirma que éste es un objetivo a largo plazo, pero dicha afirmación no está respaldada en el texto de la propuesta y por consiguiente no es de carácter reglamentador.

2.3. El Comité lamenta que no se haya llevado a cabo un estudio informativo de costes-beneficios. El Comité considera que las exigencias impondrían costes importantes para una mejora dudosa de la salud en el lugar de trabajo y que tendría efectos negativos desproporcionados sobre las pequeñas y medianas empresas, que necesitarían asesoramiento sobre cómo abordar la aplicación de la propuesta. Además, la viabilidad económica no se tiene en cuenta en el texto del artículo 5 (en especial el artículo 5.2), si bien este aspecto reviste una vital importancia en muchos casos.

2.4. El Comité manifiesta su preocupación por el hecho de que esta propuesta prevea controles de determinados agentes físicos que no parecen estar respaldados por datos científicos.

3. **Observaciones sobre partes específicas de la propuesta (Los agentes físicos por separado)**

Los siguientes ejemplos técnicos de las preocupaciones que suscitan cada uno de los agentes físicos incluidos en la propuesta reflejan las observaciones generales anteriores y la conclusión que figura más abajo:

3.1. *Ruido*

3.1.1. La Directiva 86/188/CEE exige específicamente, en su artículo 10, que la Directiva deberá volver a examinarse, teniendo en cuenta en especial los progresos realizados en cuanto a conocimientos científicos, así como la experiencia obtenida en la aplicación de esta Directiva. El Comité no ha tenido noticias de que se haya realizado ningún informe sobre dicha experiencia obtenida; ello es comprensible, ya que la Directiva entró en vigor hace relativamente poco tiempo, y en algunos Estados miembros hace muy poco tiempo. Debido a la inexistencia de ese informe sobre la experiencia obtenida, no sólo la Comisión está proponiendo al Consejo que actúe contraviniendo la Directiva 86/188/CEE, sino que se carece de una base importante sobre la que apoyar dicha revisión.

3.1.2. La selección cuantitativa de 75 dB(A) para el nivel umbral es muy discutible. Es sabido que la pérdida auditiva es muy reducida incluso con la exposición a niveles del orden de 80 dB(A) (incluido el segmento más sensible de la población) cuando se tiene en cuenta la contribución del proceso natural de envejecimiento. Por consiguiente, la elección de 75 dB(A) parece no tener un fundamento sólido. Por este motivo y por los motivos que figuran en el siguiente apartado se pone en tela de juicio incluso la necesidad de un nivel umbral.

3.1.3. El objeto de establecer un nivel umbral no está claro, especialmente desde el momento en que no desencadena una acción claramente definida. Teniendo presentes los problemas citados antes en el apartado 2.2 con relación al artículo 5.1, si este apartado, de redacción poco clara, se interpreta de tal forma que la exposición haya de reducirse al nivel umbral —en particular mediante medidas técnicas y/o de organización de acuerdo con el artículo 5.2—, no será técnicamente viable conforme a él en una serie de casos y ello dará lugar a costes desproporcionados en muchos de los casos cuando sea técnicamente viable. Las afirmaciones del anexo 1.2 hacen aún más confuso el texto, ya que introducen la duda sobre si el programa de reducción citado en el artículo 5.2 ha de encaminarse a lograr el umbral de 75 dB(A) o el nivel de acción de 85 dB(A). Además, no queda claro el uso de protectores individuales —la medida de protección aplicable con mayor frecuencia.

3.1.4. La creación propuesta de locales de descanso con niveles muy bajos es problemática en muchos casos y la reducción a 60 dB(A) durante las horas de sueño no responde a menudo a la realidad.

3.1.5. La propuesta de ampliar las disposiciones para que incluyan también las actividades de transporte aéreo y marítimo sin duda tendrá graves repercusiones en cuanto a costes, pero no se ha presentado ninguna evaluación y la ampliación no está justificada por los beneficios correspondientes.

3.2. *Vibraciones mecánicas*

3.2.1. El nivel umbral y los demás niveles propuestos son muy discutibles en cuanto a requisitos reguladores.

Su medición en el lugar de trabajo, especialmente la cantidad absorbida por la persona y sus efectos, es difícil e incierta, y no sólo depende del equipo que produce la vibración, sino también de la forma de manejarlo, del material que se está trabajando y de circunstancias ambientales.

La aplicación de niveles reguladores no es práctica sin una medición con sentido.

3.2.2. La experiencia en el exterior de la Comunidad hace pensar que el cumplimiento de los requisitos reguladores, por consiguiente, no es siempre posible y practicable y que las directrices son un medio mejor para proteger a los trabajadores.

3.2.3. «No se dispone en la actualidad de ningún equipo de protección individual adecuado contra la vibración» (afirmación en el anexo 2).

3.2.4. Las diversas excepciones permitidas de acuerdo con el Anexo reflejan parte de los problemas a la hora de aplicar las medidas propuestas en el estado de la actual ciencia.

3.3. *Radiación óptica*

3.3.1. Los conocimientos científicos son todavía relativamente limitados y los medios para medir están en fase de laboratorio y no son adecuados para la aplicación en el lugar de trabajo.

3.3.2. Una enorme cantidad de trabajadores que operan al aire libre están expuestos con toda probabilidad a niveles de radiación ultravioleta procedentes del sol que sobrepasan los valores propuestos en el Anexo 4 incluso tras una exposición breve, pero su protección es tremendamente problemática. Incluso si se aprovecha la posibilidad de excepción para los trabajadores que operan al aire libre, esta excepción no les exime de la vigilancia médica. El cumplimiento de requisitos reguladores de este tipo es virtualmente imposible para las pequeñas y medianas empresas.

3.3.3. Los riesgos de los láser parecen estar controlados sin necesidad de nuevas medidas reguladoras.

3.4. *Campos y ondas*

3.4.1. Al igual que con los agentes físicos mencionados anteriormente, los conocimientos científicos relativos a los campos y ondas están todavía en fase de desarrollo, como también lo están los métodos de medición y las medidas de protección.

3.4.2. «No existe ninguna manera adecuada y práctica de protegerse contra la exposición a campos magnéticos» (afirmación en el anexo 4).

4. Conclusiones

El Comité, por consiguiente, opina que la propuesta de Directiva COM/92/560 final no es la mejor manera de lograr una protección eficaz de los trabajadores. El texto no conduce a la aplicación efectiva y, en algunos casos, la falta de conocimiento y de equipos adecuados impide una aplicación correcta.

5. Recomendaciones

El Comité recomienda al Consejo que devuelva esta propuesta a la Comisión para que:

5.1. Prepare un informe sobre los progresos realizados en cuanto a conocimientos científicos y tecnología, así como sobre la experiencia obtenida en la aplicación de la Directiva 86/188/CEE. Basándose en este informe y en otros factores relevantes, la Comisión revise la Directiva 86/188/CEE y prepare una nueva propuesta para una Directiva modificada sobre la protección contra el ruido, si se considerase necesario;

5.2. Fomente nuevas investigaciones sobre las propiedades de los demás agentes físicos incluidos en la propuesta actual, sus repercusiones sobre los trabajadores, y métodos de medición y de protección, con vistas a una posible preparación de propuestas de base científica y práctica para cualquier instrumento legislativo necesario.

5.3. Prepare simultáneamente documentos orientativos destinados a informar eficazmente a los empresarios y trabajadores, así como a protegerlos en la práctica contra los efectos de las vibraciones mecánicas, de la radiación óptica y de campos y ondas.»

Exposición de motivos

Se explica por sí misma.

Resultado de la votación

Votos a favor: 56, votos en contra: 92, abstenciones: 5.

Dictamen sobre la propuesta de Decisión del Consejo sobre una iniciativa tecnológica comunitaria para los ancianos y personas con discapacidades (TIDE) (1993/1994) [1]

(93/C 249/12)

El 11 de junio de 1993, de conformidad con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social sobre la propuesta mencionada arriba.

El Comité encargó a la Sección de Asuntos Sociales, Familia, Educación y Cultura la preparación de los trabajos en este asunto. Durante sus trabajos, el Comité Económico y Social designó al Sr. Frandi Ponente General (artículos 18 y 46 del Reglamento Interno).

En su 307º Pleno (sesión del 30 de junio de 1993), el Comité Económico y Social ha aprobado por unanimidad el siguiente dictamen.

1. El Comité lamenta no haber podido examinar a fondo la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre una iniciativa tecnológica comunitaria para los ancianos y personas con discapacidades (TIDE) (1993/1994)», debido a que el tiempo disponible ha sido extremadamente reducido por el retraso del envío de la necesaria documentación.

2. El Comité comparte la idea de la necesidad de una iniciativa destinada a fomentar la creación en Europa de un mercado interior de la tecnología de la rehabilitación para facilitar la integración socioeconómica de las personas discapacitadas y de los ancianos.

3. Con este fin, la acción TIDE, tal y como está expuesta en el texto presentado al Comité Económico y Social, que tiene su origen en la experiencia madurada en la primera fase de la propia TIDE, merece sin lugar a dudas una valoración positiva.

4. El Comité se reserva la posibilidad de realizar observaciones de carácter más general y de proponer observaciones ulteriores en un dictamen adicional.

5. Así, en aras de los dos objetivos correlativos de crear un mercado de la producción de instrumentos terapéuticos y tecnometodologías dedicadas a la rehabilitación y de integrar con toda dignidad a los discapacitados y a los ancianos en los ciclos productivos, el Comité Económico y Social considera que se debe continuar por el camino emprendido extendiendo y ampliando el modelo de intervención, que actualmente está muy centrado en algunos aspectos particulares de las ciencias aplicadas tales como la telemática.

6. Teniendo siempre como finalidad la óptima realización del doble objetivo propuesto y citado anteriormente, es muy de desear, en efecto, que se actúe en términos multi e interdisciplinares evitándose el riesgo de que las acciones se centren exclusivamente en un solo ámbito, manteniendo nexos articulados y meditados con el plan cuatrienal de I+DT y con las previsiones de los Fondos Estructurales.

7. De hecho, de ningún modo podría conseguirse un mercado amplio ni la plena integración activa de los discapacitados si no es mediante la difusión aplicada en el territorio de todo lo que, a distintos niveles, pueda considerarse como una eliminación intrínseca de barreras fisiológicas en general, para lo que es esencial el establecimiento activo de las señas de identidad de

[1] DO nº C 166 de 17. 6. 1993, p. 12.