

2006-01-07

Laurent Vogel

Directiva Bolkestein, una amenaza para la salud y la seguridad de los trabajadores

El autor analiza las consecuencias que acarrearía para la salud y la seguridad de los trabajadores la aplicación de la directiva bolkestein, un polémico texto que ya ha superado el primer trámite en la comisión de mercado interior del parlamento europeo y que se tratará en el pleno previsto para este mes

La propuesta de directiva Bolkestein se refiere a la liberalización total de las actividades del sector Servicios. Se aleja del enfoque tradicional del Derecho comunitario, que consiste en armonizar las legislaciones existentes para crear normas comunes. El elemento central de esta propuesta es autorizar a las empresas de un Estado miembro a efectuar un servicios en el territorio de otro Estado miembro siempre que respeten las normas de su país de origen.

Las disposiciones del Estado donde se desarrolla la actividad se someten a un mayor control comunitario. Algunas disposiciones están prohibidas; otras son «sospechosas». El Estado miembro no podrá mantenerlas si no demuestra que persiguen un interés superior, como la defensa de la salud en el trabajo (principio de necesidad), que no son discriminatorias y que son proporcionales con el objetivo perseguido. Este último elemento hace intervenir un juicio de oportunidad político. Las patronales podrían impugnar numerosas disposiciones nacionales con el pretexto de que la normativa existente es demasiado exigente y que unas medidas más limitadas corresponderían mejor al principio de proporcionalidad.

Inspecciones y controles

La aplicación del Derecho nacional por lo que se refiere a la salud y a la seguridad para el personal de los servicios procedente de un Estado tercero no está afectada directamente por la propuesta de la directiva Bolkestein. En efecto, la propuesta no se aplica a las materias cubiertas por la directiva 96/71 sobre el traslado de los trabajadores. Sin embargo, el enfoque seguido por la propuesta de directiva, que consiste en imponer a los Estados miembros como norma general que acepten que los prestadores de servicios se sometan solamente a disposiciones nacionales de su país de origen, pone seriamente en peligro la aplicación de las normas de salud y seguridad de manera indirecta. Además, las exigencias prohibidas por la citada directiva hacen muy difícil toda inspección o control destinado a hacer respetar la directiva sobre el traslado de los trabajadores.

Algunos ejemplos prácticos permiten situar mejor los problemas. En todos los Estados comunitarios existen disposiciones muy diferentes relativas a los servicios de prevención. Por ejemplo, la legislación belga impone que estén organizados en asociaciones sin ánimo de lucro, con un sistema de gestión que incluye una participación sindical y de los elementos de control público. (...) En Francia, las disposiciones sobre la supervisión médica imponen combinar los exámenes individuales de salud y una actividad de prevención colectiva en el lugar de trabajo «el tercer tiempo» en el marco de un servicio. En otros Estados, las disposiciones sobre servicios de prevención son prácticamente inexistentes. Existe un «mercado libre» de asesores sin control público ni sindical.

Por ejemplo, las exigencias relativas a la utilización de andamios varían de un país a otro. En algunos, la práctica de andamios suspendidos «puentes volantes» se toleran sin control importante. En otros, se limita estrictamente. En este ámbito, las disposiciones legales o reglamentarias a menudo son completadas por otras exigencias: condiciones de la inspección de trabajo, disposiciones de convenios colectivos, condiciones de órganos paritarios de prevención, de cláusulas en los contratos públicos, ...

En algunos países comunitarios, los trabajos de eliminación del amianto son realizados exclusivamente por empresas autorizadas que deben respetar exigencias precisas, tanto por lo que se refiere a la formación de los trabajadores como al material utilizado y a los métodos de trabajo. En algunos países, el tipo de contrato de trabajo puede ser un elemento que debe tenerse en cuenta en estas exigencias, como por ejemplo la prohibición de que se recurra a trabajadores temporales para trabajos de eliminación del amianto.

La propuesta de directiva Bolkestein puede poner en entredicho los niveles de protección existentes. El artículo 9 limita la capacidad de los Estados para instituir regímenes de autorización. El Estado debería demostrar que el objetivo perseguido no podría ser realizado por una medida menos vinculante. Tal prueba es muy dudosa en la medida en que pueden existir divergencias legítimas sobre el margen de precaución que debe tomarse para garantizar la protección de la salud de los trabajadores de manera efectiva.

El artículo 15 contiene una lista de exigencias que en adelante se someterían a evaluación. Varias de ellas pueden tener un impacto en las normas relativas a la salud y la seguridad. (...) Por ejemplo, la vigilancia de la salud individual debe combinarse con una evaluación de las condiciones colectivas de trabajo y buen funcionamiento de éstas teniendo en cuenta la contradicción entre el «cliente directo» el patrono y los intereses protegidos la salud de los trabajadores y la Salud Pública, que implica que los servicios de prevención no estén organizados sobre la única base de un mercado y que se sometan a un régimen que favorece un enfoque coherente y planificado de la prevención.

Por ejemplo, las exigencias de varios países van más allá de las cualificaciones profesionales individuales de los técnicos de prevención e imponen a los servicios disponer de competencias pluridisciplinares, lo que implica un mínimo de empleados diferente. Las condiciones impuestas para justificar las exigencias son susceptibles de evaluaciones muy diferentes.

El punto 2,j es especialmente importante. Considera como una exigencia que «debe evaluarse» la obligación para el prestador de servicios de prestar, junto con su servicio, otros específicos. Se formula tal exigencia frecuentemente para evitar una atomización de las actividades de prevención.

El artículo 15, 5 es aún más restrictivo, puesto que somete toda nueva exigencia (posterior a la entrada en vigor de la directiva) a una condición suplementaria: la demostración de que existen nuevas circunstancias. El artículo 15, 6 somete la adopción de nuevas exigencias a un sistema de notificación y control comunitario. Limitaría considerablemente la capacidad que tienen los Estados miembros para adoptar medidas de protección reforzada para los trabajadores. Constituye un cuestionamiento de las competencias nacionales reconocidas sobre la base del artículo 137 del Tratado.

El artículo 16 formula el principio del país de origen, que somete a los prestadores de servicios solamente a las normas formuladas en el país de origen. En salud, tales normas pueden entrar en colisión con las disposiciones nacionales. En particular, el artículo 16, 3 prohíbe una serie de exigencias y entre ellas se encuentra la que «afecta a la utilización de equipamientos que formen parte integrante de la prestación de su servicio».

Colision de exigencias

Tomemos la hipótesis de un convenio colectivo del sector de la construcción que prevé que sólo se utilizará un determinado tipo de andamio para garantizar un elevado nivel de seguridad. Tal exigencia sería contraria a las disposiciones de la propuesta de la directiva Bolkestein. Del mismo modo, exigencias relativas a los equipamientos que deben utilizarse para una obra de eliminación del amianto podrían ponerse en entredicho en cuanto que las exigencias del país de origen son distintas.

Esta hipótesis dista mucho de ser teórica: la materia no fue armonizada nunca completamente por las directivas comunitarias sobre la protección de la salud de los trabajadores expuestos al amianto. (...)

Por otra parte, la normativa sobre los controles periódicos de equipamientos de trabajo que presentan riesgos particulares sigue siendo, en gran parte, una competencia nacional. Así, las normas nacionales podrían verse privadas de efecto en el caso de un prestador de servicios cuyo país de origen adoptó normas de un nivel inferior.

En resumen, la propuesta de directiva Bolkestein afecta seriamente a la aplicación de las normas de salud en el trabajo en la medida en que éstas pasan, en numerosos casos, por la definición de exigencias, refiriéndose a prestadores de servicio que intervienen a veces como protagonistas directos de la prevención servicios de prevención, organización de la vigilancia de la salud, coordinación de las obras y a veces como agentes económicos, cuya actividad puede afectar a la salud y la seguridad de los trabajadores; por ejemplo, empresas que se constituyen en el sector de la Construcción, trabajo provisional, Lejos de realizar una armonización compatible con la protección de la salud y la seguridad, la propuesta reduce la capacidad de los Estados miembros para adoptar normas que garanticen la calidad del trabajo de los participantes, que pueden desempeñar un papel importante desde el punto de vista de la salud y la seguridad. Esta reducción afectaría también a numerosos protagonistas no oficiales puesto que las exigencias prohibidas o sujetas a restricciones por la propuesta pueden ser normas colectivas de

asociaciones u organismos profesionales.

Al elaborar una lista de exigencias prohibidas y otra de exigencias sospechosas «a evaluar», la propuesta de la directiva rebasa ampliamente su objetivo declarado. No se limita a combatir posibles exigencias discriminatorias que se habrían formulado únicamente en aras a proteger un mercado nacional. Impone una limitación drástica a la capacidad de los Estados de seguir controlando el mercado de los servicios. Tal situación tendría consecuencias muy negativas sobre la salud y la seguridad de los trabajadores. -

(*) Laurent Vogel: Responsable de Investigaciones del Instituto Sindical Europeo para la Formación, la Salud y la Seguridad (ETUI-REHS), dependiente de la CES

La dimensión internacional de la liberalización de los servicios

L.VOGEL

BRUSELAS

Un gran número de Estados miembros expresó sus reticencias hacia el enfoque seguido por la Comisión. Consideran que la directiva Bolkestein reducirá considerablemente su capacidad de controlar el mercado de los servicios. Se aspirarían sectores enteros de la economía servicios públicos, salud, trabajo provisional en una espiral de competencia hacia abajo.

El enfoque ultraliberal de la Comisión se explica en parte por la dimensión internacional de la directiva. La Comisión pretende reforzar su propia posición en la negociación del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) en la OMC.

El acuerdo sobre el comercio de servicios tiene por objeto la liberalización total de alrededor de 160 sectores de actividad.

Servicios públicos

Se trata de un proyecto que organiza la mercantilización de prácticamente todas las actividades humanas. Consequiría el desmantelamiento de los servicios públicos y una severa limitación de la capacidad de los Estados para adoptar normas para la protección de los derechos sociales, de la salud o del medio ambiente.

El desastre representado por la liberalización del sector del agua en algunos países de América Latina se convierte en un ejemplo práctico de las posibles consecuencias de esta negociación.

Raoul Marc Jennar, investigador de Oxfam-Solidaire (Bélgica), expuso las relaciones existentes entre la directiva Bolkestein y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios en una comparecencia ante el Parlamento europeo realizada el 11 de noviembre de 2004.

El trabajo muestra las numerosas semejanzas entre la propuesta de la Comisión y el citado acuerdo. Si la propuesta de directiva llegara a adoptarse, habría una transferencia automática de competencias de los Estados miembros a las instituciones comunitarias. La Comisión ya no estaría obligada a asociar a los Estados con la elaboración de la estrategia comunitaria en las negociaciones del acuerdo.

Este objetivo contribuye a explicar el carácter muy radical de la propuesta y el apoyo que le dio el órgano colegiado de los comisarios.