



CONSEJO DE ESTADO

Núm.: 574/2016

Tengo el honor de remitir a V. E. el dictamen emitido por el Consejo de Estado en el expediente de referencia, recordándole al propio tiempo lo dispuesto en el artículo 7.4 del R. D. 1674/1980, de 18 de julio, sobre comunicación a este Consejo de la resolución que se adopte en definitiva.

Madrid, 14 de julio de 2016

EL PRESIDENTE,



EXCMA. SRA. MINISTRA DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.



CONSEJO DE ESTADO
REGISTRO GENERAL

14 Jul. 2016

Numero 574/2016 Hora 13:26

SALIDA



CONSEJO DE ESTADO

Nº: 574/2016

SEÑORES:

Romay Beccaría, Presidente
Lavilla Alsina
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Herrero y Rodríguez de Miñón
Ledesma Bartret
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Fernández de la Vega Sanz
Alonso García
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 14 de julio de 2016, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“Por Orden de V. E. de fecha 24 de junio de 2016, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo a un proyecto de Real Decreto sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a campos electromagnéticos.

De antecedentes resulta:

Primero.- Con fecha 14 de octubre de 2015 se elaboró un borrador de proyecto de Real Decreto sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a campos electromagnéticos, así como una memoria abreviada del análisis de impacto normativo. Las últimas versiones del proyecto y de la memoria están fechadas el 24 de mayo de 2016, y tienen el contenido siguiente:

a) El proyecto de Real Decreto consta de un preámbulo, doce artículos, una disposición adicional, cuatro disposiciones finales y tres anexos.



CONSEJO DE ESTADO

El artículo 1 perfila el objeto de la norma, el artículo 2 recoge algunas definiciones y el artículo 3 delimita su ámbito de aplicación. El artículo 4 establece unas disposiciones encaminadas a evitar o reducir la exposición; el artículo 5 se refiere a los valores límite de exposición y niveles de acción; el artículo 6 regula la evaluación de los riesgos y el 7 la limitación a la exposición. Le siguen unas disposiciones referidas a la información y formación de los trabajadores (artículo 8), a la consulta y participación de los trabajadores (artículo 9) y a la vigilancia de la salud (artículo 10). Por último, los artículos 11 y 12 incluyen excepciones y una previsión sobre infracciones y sanciones.

La disposición adicional única se refiere a la elaboración y actualización de una "*Guía técnica*" y las disposiciones finales expresan el título competencial y la incorporación del derecho de la Unión Europea que la norma supone, la habilitación reglamentaria que incluye y su entrada en vigor.

Por último, los anexos se refieren a las magnitudes físicas relativas a la exposición a campos electromagnéticos, a los efectos no térmicos y a los efectos térmicos.

b) La memoria del análisis de impacto normativo se inicia con un resumen ejecutivo, en el que se deja constancia, entre otros extremos, de la ausencia de impactos económico y presupuestario, en relación con la competencia y con las cargas administrativas; tampoco tiene impacto por razón de género, en la infancia ni en la adolescencia, ni sobre la familia. Asimismo, se pone de manifiesto su objetivo de incorporación de la Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre las disposiciones mínimas de salud y seguridad relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos) (vigésima Directiva específica con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE), y por la que se deroga la Directiva 2004/40/CE.

Segundo.- Obra en el expediente la aprobación previa del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, fechada el 25 de noviembre de 2015.



CONSEJO DE ESTADO

Tercero.- Con fecha 10 de diciembre de 2015 se remitió el proyecto a todas las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Obra en el expediente la respuesta dada por los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Islas Baleares, La Rioja, Aragón, País Vasco, Andalucía, Navarra, Extremadura y Castilla y León.

Cuarto.- El proyecto ha sido informado por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Quinto.- Se ha recabado informe, de acuerdo con el artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, de las Secretarías Generales Técnicas del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en cuanto departamentos coproponentes.

Sexto.- Con fecha 4 de abril de 2016, la Dirección General de Empleo ha emitido un informe en el que da respuesta a las observaciones formuladas en los emitidos por las diferentes Secretarías Generales Técnicas y en el de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dejando constancia de su aceptación o de las razones que han llevado a su rechazo. Las modificaciones introducidas quedan reflejadas en una nueva versión del proyecto, fechada el 4 de abril de 2016, que se acompaña de su correspondiente memoria.

Séptimo.- El nuevo texto del proyecto ha sido remitido a las Comunidades Autónomas, a lo que han respondido, con nuevas observaciones o sin ellas, las Comunidades de Castilla y León, Navarra, Madrid, Cataluña y Cantabria.

Octavo.- Se ha recabado el parecer de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), de la Unión General de Trabajadores (UGT) y de Comisiones Obreras (CC.OO).



CONSEJO DE ESTADO

Noveno.- Han remitido observaciones al proyecto la Asociación Española de Técnicos de Radiología, Radioterapia y Medicina Nuclear (AETR), la Asociación de Especialistas en Enfermería del Trabajo (AET) y la Organización Médica Colegial (OMC).

Décimo.- Se han incorporado al expediente cuadros de observaciones formuladas, con mención de su aceptación o de las razones de su rechazo. También se incluye un cuadro de correspondencias entre los artículos de la Directiva objeto de transposición y las disposiciones del proyecto.

Undécimo.- Obra en el expediente un oficio de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en el que, a efectos de su remisión al Consejo de Estado y sin perjuicio de que en su día se remita el acta correspondiente, se deja constancia de que el Pleno de la Comisión Nacional acordó que el proyecto continúe su tramitación.

Duodécimo.- La Abogacía del Estado en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha emitido informe en el que concluye que la aprobación del proyecto puede razonablemente considerarse despacho ordinario de asuntos públicos, por lo que está dentro del ámbito de actuación del Gobierno en funciones; además, se aprecian razones de urgencia e interés general que amparan igualmente su aprobación.

Tredécimo.- La Secretaría General Técnica ha emitido un informe final sobre el proyecto en sentido favorable.

En tal estado de tramitación, el expediente ha sido remitido al Consejo de Estado para dictamen.

I. Objeto y procedimiento

A) Versa la consulta sobre un proyecto de Real Decreto sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos



CONSEJO DE ESTADO

relacionados con la exposición a campos electromagnéticos, cuya última versión está fechada el 24 de mayo de 2016 (en adelante, el Proyecto).

La norma proyectada tiene por objeto la incorporación al ordenamiento interno de la Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre las disposiciones mínimas de salud y seguridad relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos) (vigésima Directiva específica con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE), y por la que se deroga la Directiva 2004/40/CE.

Esta incorporación se lleva a cabo a través de la aprobación de un real decreto, sobre la base de lo previsto en el artículo 6 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales. Dispone ese artículo que el Gobierno, a través de las correspondientes normas reglamentarias y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, regulará las materias que a continuación se relacionan, que incluyen, entre otras, cuestiones tales como los requisitos mínimos que deben reunir las condiciones de trabajo para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, las limitaciones o prohibiciones que afectarán a las exposiciones laborales a agentes que entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, las condiciones o requisitos especiales para esos supuestos, tales como la exigencia de formación previa o la elaboración de un plan de medidas preventivas, procedimientos de evaluación de los riesgos, normalización de metodologías y guías de actuación preventiva, etc.

Así las cosas, el presente dictamen se emite de conformidad con lo previsto en el artículo 22.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que prevé la consulta a su Comisión Permanente en relación con las disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo; y también de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.3 del mismo cuerpo legal, que dispone la consulta –también a su Comisión Permanente– en relación con los reglamentos o disposiciones de



CONSEJO DE ESTADO

carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

El carácter urgente de la consulta está justificado en razón de lo previsto en el artículo 16 de la citada Directiva 2013/35/UE, que establece como fecha límite de la incorporación el 1 de julio de 2016.

Vinculado a lo anterior, entiende el Consejo de Estado que la norma puede ser aprobada por el Gobierno en funciones, de acuerdo con lo informado por la Abogacía del Estado en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

B) El proyecto ha sido impulsado por la Dirección General de Empleo, y se acompaña de una memoria del análisis de impacto normativo (en adelante, la Memoria); en la tramitación del expediente se ha dado audiencia a diversas organizaciones sindicales y empresariales así como a distintas entidades representativas de los intereses afectados en el ámbito de la salud laboral; han sido consultadas las Comunidades Autónomas. El proyecto se ha sometido a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y ha recibido la aprobación previa del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas; también ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y por los órganos homónimos del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en cuanto departamentos coproponentes. Además se ha incorporado al expediente un cuadro resumen de las observaciones formuladas y un cuadro de correspondencias entre la Directiva 2013/35/UE y el Real Decreto proyectado para su transposición. En fin, y desde el punto de vista del ámbito de actuación del Gobierno en funciones, ha sido informado favorablemente por la Abogacía del Estado en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

A la vista de todo ello, entiende el Consejo de Estado que se han cumplido los trámites esenciales exigidos por el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para la elaboración de un proyecto normativo como el sometido a consulta.



CONSEJO DE ESTADO

Quiere destacar el Consejo de Estado la especial valoración positiva que merecen tanto el cuadro resumen de las observaciones formuladas preparado por el órgano impulsor de la iniciativa (en el que se da cuenta de la aceptación de unas y de las razones que han llevado al rechazo de otras) como el cuadro de correspondencias entre la norma proyectada y la directiva objeto de incorporación.

En cambio, no consta en el expediente informe del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, lo que ha de advertirse a la vista de las funciones que tiene encomendadas en el artículo 8 de la Ley 31/1995, de prevención de Riesgos Laborales, ya citada. Ello es especialmente llamativo a la vista de lo previsto en la disposición adicional única, en relación con la elaboración y actualización de una guía técnica que se encomienda precisamente al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene el Trabajo.

En cuanto a la intervención de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, consta que el texto del Proyecto ha sido sometido al Pleno de dicho órgano el 17 de junio de 2016; pero su informe se limita al acuerdo de que continúe su tramitación, "*sin perjuicio de que en su momento se remita el acta*". Así las cosas, el Consejo de Estado quiere advertir que, cuando un texto normativo se somete a un órgano colegiado, la constancia en el expediente de su efectivo sometimiento sirve para constatar el cumplimiento formal del trámite en cuestión; pero si no se incorpora el informe, acta o documento en el que consten las observaciones formuladas, la virtualidad de tal sometimiento queda limitada al mero cumplimiento de la formalidad del trámite, sin incidencia alguna en la mejora del texto (al desconocer el órgano proponente –como también este Consejo de Estado- las sugerencias que para la mejora del texto pudieran haber sido aportadas por el órgano informante). No obstante, en el presente caso no se devuelve el expediente para que se complete, dada la urgencia con que debe ser aprobada la norma proyectada.



En suma, y ya con carácter general, el Consejo de Estado quiere advertir que, para que la intervención de órganos informantes en el curso de los procedimientos de elaboración de disposiciones generales no quede limitada al



CONSEJO DE ESTADO

mero cumplimiento de una formalidad, deben quedar incorporadas al expediente –con carácter previo a su remisión al Consejo de Estado- las observaciones formuladas por el órgano en cuestión. Solo así puede desplegar su virtualidad el cumplimiento del trámite, de conformidad con el principio de eficacia (y de eficiencia), recogido en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 3 de la Ley 30/1992.

II. Marco normativo

El marco normativo del Real Decreto proyectado ha de buscarse, primariamente, en la Constitución española, cuyo artículo 40.2 impone a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, velar por la seguridad e higiene en el trabajo; ese mandato constitucional está en el origen de la ya citada Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, cuyo artículo 6 remite a la regulación reglamentaria determinadas materias y sirve de base a la norma ahora proyectada. Todo ello, en el marco de la competencia exclusiva que el Estado tiene en materia de legislación laboral (sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas: artículo 149.1.7ª de la Constitución).

Por otra parte, y en cuanto supone la incorporación de la Directiva 2013/35/UE, ya citada, entronca con lo previsto en el artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en el que se recoge el objetivo –de la Unión y de los Estados miembros- de mejorar las condiciones de vida y de trabajo; para la consecución de los objetivos de ese artículo 151, dispone el artículo 153.1 que la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros, entre otros ámbitos, en la mejora del entorno de trabajo, para proteger la salud (para lo que el artículo 153.2 atribuye determinadas competencias al Parlamento Europeo y al Consejo). También cabe mencionar, en relación con ello, el artículo 31 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cuyo primer apartado dispone que todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad.

Más concretamente, la norma proyectada se integra en la regulación sobre disposiciones mínimas de salud y seguridad relativas a la





CONSEJO DE ESTADO

exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de agentes físicos, de las que ya existen normas específicas en relación con el resto de agentes físicos (ruido, vibraciones y radiaciones ópticas), de modo que, según señala la Memoria, el Real Decreto proyectado vendría a completar esa regulación, siempre a partir de las correspondientes directivas comunitarias.

En efecto, en la Unión Europea, la protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de los agentes físicos se ha abordado, fundamentalmente, a través de cuatro directivas: Directiva 2002/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (vibraciones), cuya transposición se llevó a cabo mediante el Real Decreto 1311/2005, de 4 de noviembre, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores frente a los riesgos derivados o que puedan derivarse de la exposición a vibraciones mecánicas; Directiva 2003/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de febrero de 2003, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (ruido), cuya transposición se llevó a cabo mediante el Real Decreto 286/2006, de 10 de marzo, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido; Directiva 2006/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la exposición de los trabajadores a riesgos derivados de los agentes físicos (radiaciones ópticas artificiales), cuya transposición se llevó a cabo mediante el Real Decreto 486/2010, de 23 de abril, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a radiaciones ópticas artificiales; y, por último, la Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre las disposiciones mínimas de salud y seguridad relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos), objeto de transposición en la norma proyectada a que se refiere el presente dictamen.





En suma, la Directiva 2013/35/UE, objeto de transposición, es la última del paquete de directivas comunitarias referidas a los agentes físicos y la que, ciertamente, ha tenido el historial más complicado, como se refleja en sus considerandos. A partir de todo ello, procede examinar el concreto texto sometido a consulta.

III. Observaciones al articulado

Con carácter general, cabe afirmar que el Real Decreto proyectado lleva a cabo una correcta incorporación de la Directiva 2013/35/UE, casi literal en muchos de sus artículos. Según el artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios, lo que ciertamente no exige una incorporación a través de la transcripción literal de sus preceptos. Sin embargo, dados los términos y nivel de detalle de las directivas, en la práctica, la clara, correcta y precisa incorporación de muchas directivas conduce a esa transcripción, puesto que otra solución entrañaría, en no pocas ocasiones, una complejidad –y riesgo de incumplimiento- que redundaría en perjuicio del principio de seguridad jurídica.

En todo caso, conviene insistir que no es necesaria esa literalidad en la incorporación; más aún cuando la propia Directiva 2013/35/UE, en su considerando 9, señala que el sistema de protección contra campos electromagnéticos *“debe limitarse a definir, sin excesivos detalles, los objetivos que deben alcanzarse, los principios que han de observarse y los valores fundamentales que han de aplicarse para permitir que los Estados miembros apliquen las disposiciones mínimas de manera equivalente”* (y ello, con independencia del grado de consecución de tal objetivo que pueda apreciarse después en el articulado de la propia Directiva). En cualquier caso, se harán observaciones sobre las expresiones concretas utilizadas en la norma proyectada cuando se aprecie alguna relevancia en la diferencia, y siempre que la diferencia no suponga un mayor nivel de protección (puesto que la Directiva no impide a los Estados miembros mantener o adoptar disposiciones más





CONSEJO DE ESTADO

favorables para la protección de los trabajadores, como señala su considerando 8).

También con carácter general se advierte que, en no pocas ocasiones, se utiliza la fórmula "y/o" (que la Real Academia Española aconseja restringir a los casos en los que resulte imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos). A juicio del Consejo de Estado puede prescindirse de ella en distintos preceptos, especialmente teniendo en cuenta que la norma proyectada establece "*disposiciones mínimas*", tal y como expresamente establece su artículo 1 (como también el 1.1 de la Directiva), por lo que a veces bastaría utilizar la disyuntiva "o". Así, por ejemplo, en el artículo 4.2 proyectado ("*medidas técnicas y/o de organización*": es claro que el precepto proyectado se cumple con la inclusión de medidas de uno u otro tipo), y lo mismo cabría decir en relación con los artículos 4.3 y 11.a)^{2ª} (que mencionan también "*medidas técnicas y/o de organización*"). Por lo demás, la misma fórmula se utiliza en otros preceptos, como el 6.4, el 8 o el 9.

El proyectado artículo 4 incluye algunas disposiciones encaminadas a evitar o reducir la exposición (y, por tanto, el riesgo). En ese marco, su apartado 5 establece, en su inciso final, que no serán necesarias señalizaciones ni restricciones de acceso específicas para campos electromagnéticos "*cuando el acceso a estas zonas esté convenientemente limitado por otros motivos y siempre que los trabajadores hayan sido informados de los riesgos derivados de los campos electromagnéticos*".

Sin poner en cuestión que con ello se incorpora correctamente la previsión del inciso final del artículo 5.5 de la Directiva, algunos informes han sugerido la conveniencia de mantener la exigencia de señalización específica para campos electromagnéticos en estos casos. El órgano promotor de la norma ha rechazado tales observaciones sobre la base de que la Directiva incluye idéntica previsión y por ser un principio recogido en el anexo I del Real Decreto 485/1997 (que indica que la eficacia de la señalización no debe resultar disminuida por la concurrencia de señales o por otras circunstancias).



CONSEJO DE ESTADO

No obstante, el Consejo de Estado sugiere su reconsideración: el hecho de que se siga fielmente lo previsto en la Directiva no impide aumentar el nivel de protección de los trabajadores (como señala su considerando 8); y puede ser útil para los trabajadores especialmente sensibles a este tipo de riesgos (p. ej., por llevar marcapasos o por estar embarazadas), que sin embargo no estén especialmente afectados por los otros motivos determinantes de la limitación de acceso. No se ignora que los trabajadores deben haber sido informados de los riesgos derivados de los campos electromagnéticos, pero ello puede resultar insuficiente en determinados casos (p. ej., en razón del tiempo transcurrido, del cambio de circunstancias del trabajador, de la existencia de trabajadores externos, etc.). Por lo demás, la aludida previsión del Real Decreto 485/1997 ni se impone sobre la norma específica ahora proyectada (es una norma anterior y general, del mismo rango) ni garantizaría la mayor eficacia de la señalización, según lo indicado.

En el artículo 4.6.b) del Proyecto se ha omitido, probablemente de forma inadvertida, la referencia al uso de medios "*de protección personal*" que sí contiene el artículo 5.6 de la norma de la Unión Europea, lo que aconseja su introducción (con referencia al "*uso de medios técnicos y de protección personal...*").

En el proyectado artículo 4.8 se ha de añadir un segundo "*cuando*" en su inciso inicial ("*Cuando sean de aplicación los apartados 3 y 4 del artículo 5 y cuando un trabajador informe de algún síntoma o trastorno transitorio...*"), como hace la Directiva en su artículo 5.9. En caso contrario la previsión no queda referida a dos supuestos distintos (de carácter alternativo), sino a un supuesto en que se dan dos condiciones (cumulativamente).

En el artículo 6 del Proyecto deben incluirse referencias a la medición y cálculo en el apartado 4, primer párrafo, de forma que su previsión no quede limitada a las evaluaciones mencionadas en el apartado 1 (y también en el 2), sino que se extienda a las mediciones y cálculos a que se refiere el apartado 3. También en el segundo párrafo del mismo artículo 6.4 deben mencionarse las mediciones y cálculos (así, y evitando nuevamente la fórmula



CONSEJO DE ESTADO

“y/o”, podría decir este segundo párrafo: *“Los datos obtenidos en la evaluación y, en su caso, en la medición o el cálculo de los campos electromagnéticos...”*).

En el artículo 9, se sugiere, en línea con lo ya advertido, la siguiente redacción: *“La consulta y la participación de los trabajadores y de sus representantes...”*.

En relación con la vigilancia de la salud, el artículo 10 establece, en su apartado 3, que si un trabajador informa de un efecto indeseado o inesperado para la salud, o en cualquier caso en que se detecte una exposición superior a los valores límite de exposición, el empresario velará por que el trabajador afectado pueda beneficiarse de los exámenes de salud adecuados. Añade que dichos exámenes deberán estar disponibles durante las horas que elija el trabajador, pero no se hace referencia a la exigencia de la Directiva de que *“ninguno de los costes que de ellos se deriven correrá a cargo del trabajador”* (artículo 8.2 *in fine*) de la Directiva). Aunque es cierto que el artículo 14.5 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ya establece, con carácter general, que *“el coste de las medidas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo no deberá recaer en modo alguno sobre los trabajadores”*, el Consejo de Estado considera adecuado que se incorpore una previsión específica al respecto en el proyectado artículo 10.3 para evitar cualquier duda que pudiera suscitarse al respecto en relación con este concreto punto.

En el artículo 11.c) se hace referencia a *“actividades específicas”*, pero no a *“sectores específicos”*, como autoriza la Directiva (artículo 10.1.c)). El Consejo de Estado sugiere reconsiderar la omisión (si es que no responde a una simple errata), a la vista de las especiales dificultades que entrañó la aprobación de esa Directiva, y a las que se alude en sus considerandos.

En la disposición final segunda debe completarse el nombre de la Directiva objeto de incorporación.

Por último, la disposición final tercera habilita a la Ministra de Empleo y Seguridad Social *“a dictar”* (para dictar) cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación y desarrollo de la norma proyectada, *“así como*



CONSEJO DE ESTADO

para las adaptaciones de carácter estrictamente técnico de sus anexos, en función del progreso técnico y de la evolución de las normativas o especificaciones internacionales o de los conocimientos en materia de protección frente a los riesgos relacionados con la exposición a campos electromagnéticos”.

Se trata de una previsión que parece relacionada con lo previsto en el artículo 11 de la Directiva 2013/35/UE, que otorga a la Comisión los poderes para adoptar actos delegados, con el fin de introducir modificaciones de carácter puramente técnico en los anexos, en los términos allí previstos.

Como puede apreciarse, la habilitación incluida en el inciso transcrito de la disposición final proyectada va más allá de una simple actualización de los anexos del Real Decreto proyectado en función de las modificaciones introducidas en los anexos de la Directiva sobre la base de su artículo 11. Ciertamente, la proyectada habilitación se refiere solo a adaptaciones de carácter técnico, pero se vinculan estas a aspectos tales como el progreso técnico, la evolución de las normativas o especificaciones internacionales o de los conocimientos en la materia.

A juicio del Consejo de Estado esa habilitación para modificar los anexos resulta excesiva. Como en distintas ocasiones se ha señalado, por orden ministerial se puede modificar el Real Decreto solo para adaptar el derecho nacional al derecho europeo sobrevenido cuando este contenga en sí mismo todos los elementos necesarios para operar la modificación sin género alguno de cambio que no traiga causa de las nuevas normas europeas. Pero el texto o los anexos del Real Decreto solo se deben poder modificar cuando sean consecuencia de cambios en las normas de la Unión Europea (dictamen número 722/2015). Esta observación tiene carácter esencial.

En fin, en relación con los anexos, el Consejo de Estado observa que no se trata de una mera transcripción literal de los incluidos en la Directiva objeto de transposición, lo que, en ocasiones, supone una mejor estructura o facilita su comprensión. Dado su marcado carácter técnico, el Consejo de Estado no formula observaciones en relación con ellos, pero sí quiere advertir



CONSEJO DE ESTADO

sobre la necesidad de extremar las cautelas para evitar diferencias que pudieran afectar a la correcta incorporación de las directivas; pero también para asegurar su corrección técnica (p. ej., en el anexo I, punto 4, se dice que la densidad de potencia es el cociente de la potencia radiante que incide perpendicularmente a una superficie, "*dividida por la unidad de área*", cuando más bien parece que el divisor debiera ser el área de esa superficie).

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez tenida en cuenta la observación formulada con carácter esencial en relación con la disposición final tercera, y consideradas las demás, puede V. E. elevar al Consejo de Ministros, para su aprobación, el proyecto de Real Decreto sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a campos electromagnéticos."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 14 de julio de 2016
LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.