

MEDIO AMBIENTE Y RELACIONES DE TRABAJO

MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER*

La normativa legal en materia de prevención de riesgos laborales introducida en los últimos años ha sido calificada gráficamente como movimiento telúrico, auténtico terremoto respecto a las estructuras normativas precedentes, que tal han sido, por su calidad y cantidad, las innovaciones que han tenido lugar en la vieja legislación de seguridad e higiene en el trabajo. Doblemente vieja por decrepita e inaplicable pero también por estar enraizada en los orígenes de nuestra disciplina desde las primeras leyes laborales, sobre la protección de los menores y mujeres y sobre las maquinaria y actividades peligrosas, ligadas al maquinismo industrial.

La materia que hoy llamamos prevención de riesgos laborales estuvo muy vinculada desde un principio al accidente de trabajo y a la responsabilidad patrimonial que el mismo genera. Las medidas preventivas iniciales tenían un sentido técnico prescriptivo muy relacionado con la seguridad industrial, o sea con el establecimiento de normas dirigidas primordialmente a los fabricantes de máquinas, imponiendo como condiciones para su comercialización, la introducción de medidas de protección de los usuarios de esas máquinas. Ello se acompaña de medidas de seguridad laboral prohibitivas de la utilización de maquinaria no protegida, y reguladoras de la utilización de la maquinaria peligrosa protegida. Ello implicaba la aceptación de partida de la utilización de máquinas eventualmente peligrosas, pero haciéndose responsable al empresario de la provisión de dispositivos de seguridad adecuados para garantizar la seguridad en la utilización de la maquinaria.

La imposición legal de la protección de la maquinaria por razones de seguridad, como medida de policía administrativa, se amplía luego a otros riesgos directos específicos identificables, como los referentes a productos físicos, químicos, biológicos, etc. y también a actividades no mecánicas pero igualmente peligrosas, como la construcción.

Un salto cualitativo se da cuando ya se trata de cubrir genéricamente riesgos, más o menos insidiosos y de propiciar una protección frente a todo riesgo del tipo que sea, completando la atención de la maquinaria o de los productos o actividades peligrosas con aspectos subjetivos de la organización y de los procedimientos de trabajo desplazando el enfoque de forma general hacia el medio ambiente de trabajo.

* Consejero de Estado. Catedrático de Derecho del Trabajo.

Muestra significativa de este cambio fue el Convenio OIT sobre medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), 1977 (núm. 148) que relacionó por primera vez la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores con el medio ambiente de trabajo, para prevenir y limitar los riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones protegiendo a los trabajadores contra tales riesgos. A diferencia de los anteriores Convenios de la OIT sobre la materia de carácter técnico y reglamentista, ese Convenio se caracteriza, según ha señalado la Comisión de Expertos en 1987, por ser menos estricto y por ser más abierto y flexible. Con ello se ha tratado de facilitar que pudiera ser aplicado a Estados con diferente grado de desarrollo, y, además, se facilita un enfoque global de todos los factores que afectan al medio ambiente de trabajo para garantizar una efectiva seguridad de los trabajadores.

Este nuevo enfoque parte de la responsabilidad de los empleadores en el centro de trabajo de mantener la calidad del medio ambiente de trabajo, establece los mecanismos y determina las responsabilidades sobre el cumplimiento de la correspondiente legislación, y prevé la creación de procedimientos de colaboración con la representación de los trabajadores en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Es una nueva orientación realista, gradual y progresiva, que refleja el enfoque de la prevención de riesgos en los países nórdicos, singularmente en Dinamarca, donde la mejora de la seguridad y la higiene se ha basado en la idea de que las cosas han de hacerse a nivel de empresa y que por ello ha de elaborarse un sistema que resulte posible de aplicar a nivel de empresa, aunque complementado por un sistema exés, la mejora de la seguridad y la higiene se ha basado en la idea de que las cosas han de hacerse a nivel de empresa y que por ello ha de elaborarse un sistema que resulte posible de aplicar a nivel de empresa, aunque complementado por un sistema externo de apoyo y de control. El centro del modelo danés, desde 1978, ha sido la existencia de una organización de seguridad abierta a todos, de modo que tanto los dirigentes como los trabajadores que eligen a sus representantes de seguridad participan activamente en el objetivo de lograr la seguridad, en la que hay un gerente de seguridad que no es propiamente un directivo. Se pone en marcha un proceso que tiene el fin de asegurar que cuando se adopte una decisión en relación con algún factor relacionado con la seguridad y la higiene, la misma se toma en medio de un consenso o acuerdo sobre lo que se quiere hacer. Nos dice SHEYE que, aunque es un método un poco más lento, proporciona una seguridad mucho mayor, pues lo que se decide es algo a lo que todo el mundo ha dado su asentimiento, en lo que todos han participado y que todo el mundo cumplirá; las personas tienen la sensación de que se están aceptando sus ideas y todos participan en el sistema. También a nivel externo también se establece en Dinamarca un modelo participativo en cuanto a los consejos de seguridad del sector y los servicios de prevención de riesgos laborales. El lado bueno del asunto es que todo el mundo se siente seguro y tiene conciencia de participar en el sistema de toma de decisiones a nivel de empresa o nacional, lo que permite una mejor aplicación de las decisiones y que también las pequeñas

empresas se sientan involucradas, también por la insistencia en la materia de formación.

Esta nueva orientación menos reglamentista y más participativa encontrará pleno reflejo en el Convenio OIT 155 (1981) cuyo título es precisamente "Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo", que integra definitivamente la tradicional seguridad e higiene en el trabajo en la protección del medio ambiente de trabajo. El Convenio 155 impone al Estado miembro que lo ratifique formular y poner en práctica una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo definiendo a nivel global unas medidas generales que luego se irán concretando a los diversos niveles hasta llegar al centro de trabajo.

En el plano comunitario, el tema de la seguridad e higiene en el trabajo, salvo en el caso de la CECA, se había considerado materia interna de los propios países y no había ocupado un especial interés, pese a las reiteradas referencias al tema en los programas de acción social de la Comunidad. Solo en 1980 se aprobó una Directiva, la 80/117/CEE sobre protección frente a riesgos físicos, químicos y biológicos, cuyo contenido técnico reglamentista estaba muy influido por los Convenios clásicos de la OIT sobre esos riesgos específicos. La Directiva se basaba así en una visión "objetiva-tecnológica" de determinación de medidas técnicas a adoptar, sin tener en cuenta ni los factores subjetivos ni los relativos a la organización del trabajo (NATULLO).

Pronto se va a producir sin embargo un cambio de orientación para acercarse al modelo del Convenio 155 OIT. Ello lleva a facilitar el proceso de "comunitarización" de la materia, a partir de la reforma del Tratado que propicia el Acta Única Europea. Se trata de una armonización de los ordenamientos nacionales a través de la fijación comunitaria de unos niveles mínimos pero que no son propiamente reglas mínimas, pues afectan a unas exigencias mínimas de sistemas de protección, lo que supone una transformación de los ordenamientos nacionales a través de, en palabras de Máximo D'ANTONA, la "definitiva atracción de las áreas del derecho interno comunitarizadas bajo el vínculo del Derecho comunitario" a cuya luz ha de interpretarse aquel.

Como es sabido, el Acta Única Europea introduce un nuevo art. 118 A, que fue aceptado por Gran Bretaña como contraprestación a la exclusión de la mayoría cualificada en el art. 100 A, 1 de las disposiciones relativas a los derechos e intereses de los trabajadores por cuenta ajena. Desde el punto de vista sistemático, ese art. 118 A no forma parte de la materia relativa a la aproximación de legislaciones para facilitar el mercado interior, pues se incluye en el capítulo de disposiciones sociales. Sin embargo, ello no supone que la materia de prevención de riesgos no esté afectada y de forma muy directa por la existencia del mercado único, y que no tenga una muy directa incidencia la diferencia de niveles nacionales sobre protección de los riesgos en la concurrencia entre los operadores económicos dentro del mercado único. La reducción de la soberanía social de los Estados en la materia ha estado así muy influida por la lógica de mercado, que requiere una equivalencia de niveles de exigencias a

productores que actúan en un mercado único; Por ello esta reglamentación se justifica también por el propio sistema comunitario y las libertades económicas en el que el mismo se basa, pues se trata de fijar estándares mínimos comunes para todas las empresas con una preocupación no muy distanciada de las medidas adoptadas a nivel comunitario sobre la seguridad de la circulación, la tutela de los consumidores o la protección del medio ambiente en general en relación con la realización del mercado interior. En suma, aunque la competencia comunitaria en esta materia responda a un objetivo social, presupone también una nivelación de exigencias al servicio de la libre concurrencia en el mercado.

El art. 118 A define una nueva competencia material, la mejora del medio de trabajo para proteger la seguridad y salud de los trabajadores, y su regulación la remite a directivas a aprobar por el procedimiento de mayoría cualificada, en vez del de unanimidad propio de la materia laboral. Ello ha facilitado la aprobación de directivas pese a la reticencia de algunos Estados, especialmente Gran Bretaña.

El art. 118 A diseña una armonización de mínimos a aplicar progresivamente teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros, evitando trabas a las pequeñas y medianas empresas y respetando el mayor nivel de protección de las medidas nacionales. Esta orientación realista, gradual y progresiva del Convenio 155 de la OIT y la referencia en el art. 118 A a la mejora del medio implica una nueva visión "ambientalista" bastante más amplia que la vieja de prevención de riesgos. Como ha señalado DOLZ LAGO, ello «se inserta en un concepto amplio de derechos sociales o política social comunitaria que permite correlacionarla con la normativa laboral protectora de las condiciones de salud, seguridad e higiene en el trabajo, de forma que una protección requiere a la otra, al mejorarse con ello las condiciones laborales de los trabajadores comunitarios».

La inclusión, por sugerencia danesa, del término ambiente de trabajo supone reconocer a nivel comunitario la interconexión de la seguridad y salud laboral con la protección medioambiental. Sin embargo, plantea el problema de la interpretación del ámbito material del artículo 118 A, sobre si cabe aplicarlo a temas que exceden del campo estricto de la seguridad e higiene en el trabajo. A mi juicio, la referencia al medio ambiente impide una interpretación amplia y omnicompreensiva del término condiciones de trabajo.

Poco más tarde, la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores en su art. 19 ha reconocido el derecho del trabajador de beneficiarse en el ambiente de trabajo de condiciones satisfactorias de salud y seguridad, lo que indirectamente puede entenderse también como el reconocimiento de un derecho a un medio ambiente de trabajo seguro y sano.

Esta orientación medioambientalista inspira desde luego a la Directiva 89/391 relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, y que establece el marco jurídico general de la política comunitaria de prevención de riesgos laborales.

La Directiva 89/391 supone un cambio sustancial radical en el tratamiento de la prevención de los riesgos laborales, pues no contiene un código cerrado de reglas técnicas del tipo de nuestra vieja Ordenanza General sino que establece objetivos, programas y métodos para asegurar un medio ambiente de trabajo y en el que se da un papel importante no solo al empresario, sino a la representación del personal y al propio trabajador, lo que hace hablar a BIAGI de una seguridad participativa.

El art. 6 de la Directiva describe las obligaciones generales de los empresarios de adoptar medidas preventivas que incluyan actividades de prevención, formación e información, con la organización y medios necesarios para evitar en lo posible riesgos, evaluar y combatir los riesgos, etc. todo ello en contacto directo con los trabajadores y sus representantes como verdadera tarea colectiva en interés de todos. Se trata, pues, de evaluar los riesgos, organizar la prevención y el trabajo, integrar la prevención en el conjunto de actividades de la empresa de todos los niveles jerárquicos, organizar los niveles de prevención, disponer de un estudio actualizado de evaluación de riesgos, asegurar que los trabajadores y sus representantes reciben la información completa y adecuado sobre los riesgos y las medidas adoptadas, así como la formación adecuada, aparte de la consulta y participación de los representantes de los trabajadores, formulando proposiciones al respecto.

Este método poco tiene que ver con el viejo paradigma de la regulación de seguridad e higiene, centrado sobre todo en intervenciones de carácter público y en responsabilidades empresariales de carácter administrativo, salvo en caso de accidente. Se abre paso ahora a una visión integrada de la materia que incluye en su ámbito intereses privados, colectivos y públicos, y que parte del hecho de que «la salud del trabajador es al mismo tiempo, un bien primario de la colectividad, un derecho fundamental del individuo y el bien de un sujeto, el trabajador, cuya persona está implicada en la ejecución de una obligación contractual» (RENGA). El trabajador no sólo es "objeto" de protección, sino sujeto activo titular de derechos que pueden ser tutelados a través de una diversidad de mecanismos, no solo de carácter administrativo sancionador. Ello presupone un nuevo enfoque de una política coherente y coordinada de la prevención de los riesgos laborales, que utiliza métodos y medios de ordenación similares a los propios de la legislación de medio ambiente.

Las medidas de seguridad e higiene en el trabajo se concibieron como medidas de policía administrativa, cuyo incumplimiento daba lugar a sanciones de carácter público, aunque pudiera tener también repercusiones en la esfera del alcance de la responsabilidad empresarial. En esta visión poco espacio había para un planteamiento subjetivo de los derechos a un ambiente sano de trabajo, pese a los intentos doctrinales que en los años setenta trataron de construir, con escasa relevancia práctica, un deber de protección, que incluiría la obligación empresarial de cumplir las prescripciones en materia de seguridad e higiene, y que el Estatuto de los Trabajadores ha acabado por consagrar (art.19).

La seguridad e higiene no queda superada como objetivo a conseguir, pero sí las técnicas e instrumentos que aseguran ese objetivo, al contemplarse

también en clave subjetiva y al enmarcarse en una diversidad de mecanismos y procedimientos reguladores y de técnicas de aseguramiento de la efectividad del derecho. Se trata de un cambio en el paradigma de regulación, que renuncia al excesivo reglamentismo y a la estricta adherencia a normas legales cerradas y estandarizadas, tradicionales en esta materia. Pese a su importancia y necesidad el modelo regulador tradicional es insuficiente e inadecuado y por ello ineficiente al no poder tener en cuenta la diversidad de circunstancias ni rápida evolución de las organizaciones de las técnicas productivas y de los propios instrumentos preventivos. Se critica mucho el criterio de la "reasonable practicality" pero al mismo tiempo se olvida que reglas ambiciosas y demasiado detalladas y rígidas pueden ser impracticables y por ello inaplicables, de modo que su mantenimiento se convierte en un factor de reducción del nivel real de protección.

Ello ha llevado progresivamente al paso de un enfoque reglamentista a un enfoque institucional (JEAMMAUD) más autónomo, tendente a asegurar una mayor efectividad de las intervenciones y prescripciones públicas, y a crear las condiciones para una más efectiva autorregulación. Aunque la Directiva no encomienda al Estado limitarse a organizar la regulación dejada a otros sujetos o sistemas sociales (D'ANTONA) como es el prever nuevos procedimientos (valoración de riesgos, plan de seguridad, reuniones de prevención) o el establecer nuevas relaciones con las partes bajo la forma de formación, formación y consulta, o nuevas instituciones como los servicios de prevención, sino que también prevé regulaciones inmediatamente vigentes deberes y obligaciones de contenido ya predefinido (NATULLO).

En todo caso se trata de pasar de una regulación pública minuciosa, inflexible, rigurosa e ineficaz, impuesta a través de severos controles públicos, a un sistema en el que empresarios y trabajadores asumen un mayor protagonismo y una mayor responsabilidad, integrando la política de salud y seguridad se pudiera integrar dentro de las políticas de la empresa. En un nuevo modelo de regulación al que con GIUGNI ha aplicado el concepto teubneriano de "racionalidad reflexiva", como "regulación de la autorregulación", en la medida que el Estado renuncia a tomar la responsabilidad total y primaria sobre el ambiente de trabajo, acentúa la responsabilidad y autocompromiso de trabajadores y empresarios, y establece deberes generales de cuidado y estructuras participativas para elaborar políticas de salud y de seguridad, asumiendo los órganos administrativos un papel más persuasivo que el penalizador propio del tradicional enfoque legalista represivo (WILTHAGEN).

Esta nueva visión integral se facilita tomando en cuenta también los valores ecológicos de la protección del medio ambiente, en un enfoque que las preocupaciones ecologistas tratarán también de ampliar a la problemática medio ambiental del trabajo. Es cierto que el Derecho del Trabajo se centra en la prestación laboral y en la empresa, mientras que el medio ambiente comprende una multitud de dimensiones. Sin embargo la idea de seguridad es «un todo que debe ser globalizado. Es artificial oponer la seguridad de dentro y la seguridad de fuera, la seguridad de las personas y la seguridad de los

bienes, cuando se aborda la cuestión desde un ángulo preventivo. El incremento de la práctica de análisis de riesgos y de peligros, debería, en particular, favorecer la aparición de reglas jurídicas que integraran el conjunto de problemáticas» (SEILLAN).

Las Administraciones públicas siguen basándose en una separación rigurosa entre el Derecho ambiental y el Derecho del Trabajo que desconoce que no caben separaciones estrictas, en el plano microsocioal de la actividad productiva, entre el medio ambiente general y el ambiente de trabajo cuya protección es una premisa necesaria para prevenir y proteger la salud y la seguridad de los trabajadores. Se habla de una "transversalidad" de la normativa medioambiental (MUCKENBERGER) que afecta a todo tipo de actividades.

Se entrecruzan, de este modo, dos ramas jurídicas, la del Derecho del trabajo y las del Derecho al medio ambiente que pueden enriquecerse y complementarse mutuamente superando las fronteras entre seguridad del trabajo y seguridad ambiental, sobre todo en la medida en que es artificial la distinción entre los aspectos del medio ambiente interiores y exteriores a la empresa. La tutela del medio ambiente solo podrá conseguirse desde una perspectiva integrada que contemple la acción de las organizaciones productivas, no sólo en sus efectos externos, sino también en sus efectos internos. La empresa debe respetar el medio ambiente externo que le rodea, no deteriorándolo, pero también debe proteger el medio ambiente interno, el ambiente de trabajo. De ahí la necesaria conexión que tiene raíces históricos, entre la protección de la seguridad y la salud laboral y la prevención de los riesgos laborales, con la disciplina medio ambiental.

La empresa debe respetar el medio ambiente y su entorno pero para ello debe empezar respetando su propio medio ambiente interno. Se produce así, como ha señalado DESPAX una interacción recíproca entre las dos disciplinas que modifica los datos del problema al considerarse al trabajador también como ciudadano del ambiente en la empresa; Este enfoque implica cambios sustanciales en el tratamiento de los problemas de la seguridad y salud laboral que se refleja claramente en el ordenamiento jurídico comunitario, donde la temática medio-ambiental ha alcanzado valor "constitucional" en el art. 2 del Tratado de la Unión, desarrollado por los arts. 130 R. a 130 T de la nueva versión del Tratado de Roma, para asegurar en toda la Comunidad el objetivo de un nivel de protección elevado del medio ambiente.

La Constitución ofrece principios y reglas que justifican e incluso imponen ese nuevo enfoque. Se trata de asegurar el logro efectivo de un ambiente de trabajo sano y seguro, relacionando los problemas de la seguridad y salud laboral con la tutela medio-ambiental, sin separar artificiosamente la calidad del medio ambiente en el trabajo y fuera del trabajo.

La Constitución en su art. 45 reconoce un derecho al medio ambiente y consagra la tutela del medio ambiente como uno de los principios rectores de la política social y económica, cuyo reconocimiento, respeto y protección informarán la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (artículo 53.3 CE). Esa definición en clave subjetiva, implica que la Constitución no ha

querido limitarse sólo a imponer obligaciones a los poderes públicos para adoptar las medidas correspondientes; ha reconocido el derecho de los ciudadanos a disfrutar del medio ambiente y de que éste sea preservado, protegido y mejorado, derecho que afecta a todos los ámbitos o espacios, incluido el ambiente de trabajo.

El art. 45 CE tiene un carácter genérico y un alcance general que permite integrar en su contenido también el aspecto específico de un derecho a un medio ambiente de trabajo adecuado, completando así las insuficiencias del art. 40.2 CE que se ha limitado a encomendar a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo y no reconoce de forma expresa un derecho a la seguridad e higiene en el trabajo. Por ello han tenido que buscarse otras bases constitucionales para el reconocimiento de ese derecho, en particular los arts. 15 y 43.1 CE, pero también puede servir para ello el propio art. 45 CE.

La conexión entre la prevención de los riesgos laborales y la protección del medio ambiente ha influido también en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de los Riesgos Laborales. Es uno de los factores que explica que la nueva Ley no sea solamente una actualización de regulaciones ya desfasadas, sino que implique una nueva orientación más amplia y global, más allá de la prevención de accidentes, y de carácter global, y tiende a la mejora del medio de trabajo tratando de controlar, reducir y, en lo posible, eliminar los factores nocivos para la salud del trabajador y peligrosos para su integridad.

Es un enfoque integrador, propio también del modelo medioambiental, impone un diagnóstico sobre los riesgos, para evitarlos en lo posible, reducirlos o mantenerlos controlados obligando al empresario el garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos, y esta tarea incluye no sólo adoptar las medidas necesarias para la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores previniendo los riesgos profesionales, sino también una labor de información y de formación con la organización y medios necesarios.

El centro de la regulación en la Ley 31/1995 es el reconocimiento, con mucha más intensidad y precisión que el art. 19 ET, del derecho de los trabajadores a un adecuado nivel de protección y la imposición de deberes y responsabilidades correspondientes principalmente pero no sólo al empresario. La configuración de un deber general de seguridad a cargo del empresario, impone adoptar las medidas necesarias para tutelar un ambiente de trabajo adecuado que garantice la integridad física y la personalidad moral de los trabajadores (MONTUSCHI).

La realización de este objetivo supone no sólo el establecimiento de estándares normativos sino también, a través de derechos de información y consulta, la programación de actuaciones desde la base de la participación fuera y dentro de la empresa también con el propósito de mejorar el conocimiento y de lograr una mayor motivación de los interesados.

Este enfoque implica una diversidad e interrelación de planos que se complementan en el objetivo común de asegurar un medio ambiente adecuado de trabajo. Junto a la dimensión tradicional, de protección pública de la seguridad en el trabajo, la Ley acentúa las intervenciones colectivas, en la fase de

elaboración de las políticas y, sobre todo, en la fase de aplicación de las mismas. Junto a ello, sin perjuicio de una actuación colectiva, el trabajador tiene reconocidos derechos individualizados que le permiten un ejercicio autónomo de los mismos, confirmando la necesaria interconexión de lo individual y lo colectivo en la tutela de la salud en el ambiente de trabajo (BALANDI).

El entrecruzamiento de la «prevención de riesgos laborales» y la tutela del medio ambiente se manifiestan muy directamente, en los principios fundamentales inspiradores y en los instrumentos utilizados para la protección jurídica correspondiente.

Los principios de protección y prevención, de investigación, de cooperación, de responsabilidad propios del derecho medioambiental imponen políticas y funciones ambientales por parte de la empresa, en relación, por ejemplo con la emisión de ruidos, con la contaminación ambiental, con los residuos que están condicionando más las decisiones empresariales. Se reconoce la necesidad de desarrollar una política ambiental a nivel de empresa, pero esa política medioambiental no puede ser ajena a los trabajadores, ni tampoco puede desconectarse de los problemas del ambiente de trabajo.

En materia de medio ambiente también se observa una tendencia a no imponer regulaciones rígidas y cerradas, y a favorecer una cultura «ecológica» en las organizaciones productivas. En el derecho medioambiental se habla de unos instrumentos indirectos, que pueden determinar, influenciar y motivar una conducta conservacionista de los afectados. Dentro de estos instrumentos se incluyen medios de información y de formación de una cultura y de una conciencia ecológica que, sin duda alguna, ha constituido un elemento decisivo para el éxito relativo de las medidas de protección medio-ambientales.

Estas técnicas también se han utilizado en la Ley 31/1995 que reconoce como elemento básico de la prevención, como se afirma en su Exposición de Motivos, «la información y la formación de los trabajadores dirigidas a un mejor conocimiento tanto del alcance real de los riesgos derivados del trabajo como de la forma de prevenirlos y evitarlos», formación en seguridad que posiblemente no podrá separarse totalmente de una formación ecológica.

La Ley 31/1995, en cuanto «regulación de la autorregulación», para asegurar un ambiente de trabajo sano y seguro, ha confiado al empresario y a la representación de los trabajadores junto a la autonomía colectiva, la aceptación de una nueva cultura medioambiental en las organizaciones productivas. El éxito de la Ley se hace depender fundamentalmente de compromisos, de nuevas actitudes y de nuevas motivaciones y no sólo del establecimiento de reglas, aunque éstas y su observancia sigan siendo elementos indispensables para garantizar ese objetivo.

La Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales no ha pretendido regular de forma completa y total la prevención de los riesgos laborales; su propósito explícito ha sido crear un marco a partir del cual se desarrollen las diferentes regulaciones que a diversos niveles permitan la creación del complejo marco normativo que ha de regular a partir de ahora la política de la empresa en esta delicada materia. La propia Exposición de Motivos de la Ley

habla de que la misma tiene por objeto la determinación del cuerpo básico de garantías y responsabilidades preciso para establecer un adecuado nivel de protección, que además califica de "referencia legal mínima", tanto para la negociación colectiva como para las normas reglamentarias, a las que corresponderá fijar y concretar "los aspectos más técnicos de las medidas preventivas", encomendado al Gobierno dictar las correspondientes normas reglamentarias, que más que desarrollo son complemento, especificación e integración de la ley y de sus principios, en parte a consecuencia de la existencia de diversas Directivas comunitarias específicas que desarrolla y complementan, horizontal o verticalmente, la citada Directiva marco 89/391.

La ley no es autosuficiente y necesita ser completada por normas reglamentarias adicionales, que la complementen o que establezcan normas específicas o especiales para sectores, actividades o riesgos específicos. En 1997 se ha iniciado el desarrollo reglamentario previsto en la Ley 31/1995, mediante una serie relativamente numerosa de Reales Decretos. Su carácter específico y diferenciado hace que se trate de una normativa excesivamente dispersa que no facilita una visión unitaria de la normativa. Entre los Reales Decretos aprobados en 1997 algunos establecen condiciones generales y prescripciones genéricas de carácter horizontal, en general y en principio para todos los sectores, en especial el Real Decreto 39/1997, de 7 de enero sobre servicios de prevención, que trata de que la actividad preventiva se incorpore a todos los aspectos de la organización y actividad de la empresa y no sea un mero apéndice a esa actividad, moviéndose en la misma lógica que la propia Ley.

Otros reglamentos de ámbito general, como los referentes a señalización, equipos de trabajo, tienen también carácter horizontal, pero ya un contenido más reglamentario. Otras normas reglamentarias son de carácter más específico, afectan a riesgos o sectores concretos, y tienen un contenido muy técnico, tal ocurre en los Reales Decretos referidos a aspectos o riesgos específicos (así los referentes a manipulación de cargas, al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización, a la protección contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo, o contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo) o son de carácter sectorial, como los referentes al trabajo a bordo de los buques de pesca, a la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras, o a la seguridad y salud en las obras de construcción. Permanecen además en vigor todavía algunas disposiciones reglamentarias específicas anteriores a la Ley 31/1995.

El problema es si ese nuevo marco reglamentario propicia adecuadamente el cambio de cultura que exige la protección de los riesgos laborales, y que consiga un círculo virtuoso entre buena eficiencia productiva, buena gestión económica y buenas prácticas de protección del ambiente de trabajo. No hay duda, al igual que ocurre con la protección del medio ambiente, que las políticas preventivas son onerosas y suponen costes económicos cuya asunción voluntaria requiere un determinado grado de cultura y ética empresarial, y también de sensibilidad de los trabajadores. ha de saberse combinar adecuada-

mente el mantenimiento de los instrumentos represivos tradicionales y la puesta en práctica de una dinámica de protección frente a los riesgos, obra y tarea de todos.

La puesta en práctica de la Ley no ha conseguido plenamente el propósito innovador. El pasado ha influido excesivamente en el presente, y la ordenación sistemática de la propia Ley ha propiciado la permanencia de una visión excesivamente reglamentista con intervenciones públicas externas, y de enfoques técnico-objetivos y jurídicos que se refleja en el contenido de los programas de los cursos de formación en la materia.

El fracaso de la normativa de seguridad e higiene precedente, debe evitar un enfoque unidimensional represivo de la normativa de prevención, fomentando y creando una cultura ecológica en el ambiente de trabajo que haga también de la seguridad en el trabajo una tarea común y una responsabilidad de todos. En este punto, la autonomía colectiva debe tener un importante papel, completando su función reguladora directa con una cierta autorregulación de la regulación, que la experiencia comparada demuestra que ha logrado frutos mucho más eficaces que la clásica visión represiva que generalmente coincide con los países de más alto nivel de sinestrialidad.

Se trata de conseguir una "sensibilidad" medioambiental en el trabajo, para lo que puede servir de modelo las preocupaciones ecológicas que forman parte de la cultura de nuestro tiempo.