

Legislación.



SEGURIDAD E HIGIENE DEL TRABAJO COMO OBJETO DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS Y COMO NORMA DE DERECHO PUBLICO

ANGEL AREVALO BARROSO

Inspector Técnico de Trabajo.

Subdirector Técnico del S.S.H.S.T.

*Comunicación presentada al I CONGRESO
NACIONAL DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE
LA SEGURIDAD SOCIAL celebrado en Málaga*

1. EXPOSICION DE MOTIVOS

La regulación legal de la negociación colectiva que proporciona el Título III del Estatuto de los Trabajadores y la tendencia evidente a incluir, en el contenido de convenios, regulaciones en materias de Seguridad e Higiene, plasmada ya en gran número de ellos desde hace algunos años y claramente intensificada durante el presente, plantea la conveniencia de contemplar aspectos diversos que caracterizan la materia de Seguridad e Higiene y que, a priori, pueden limitar de forma relevante su negociación en el libre juego de las partes con carácter extensivo.

En efecto, Seguridad e Higiene, como materia de índole laboral constitutiva de parte esencial de las condiciones de trabajo, se encuentra claramente definida en el artículo 85, párrafo uno, del Estatuto de los Trabajadores como propia de la regulación susceptible de establecimiento por vía de convenio dentro de la general limitación del respeto a las leyes.

Sucede, no obstante, que de la actual inexistencia de un marco legal válido para la Seguridad e Higiene del Trabajo se deriva la carencia esencial de orientaciones básicas para la negociación en esta materia, así como limitaciones mínimas a partir de cuya mejora podría plantearse aquélla de manera exclusiva.

El propósito de esta aportación no es otro que el de poner de manifiesto esa inexistencia de un marco legal válido para la Seguridad e Higiene, considerar las líneas básicas que, necesariamente, la futura regulación legal debe contemplar en un inmediato desarrollo constitucional y concluir deduciendo condicionantes e importantes limitaciones —no solamente mínimas— que deben afectar a la negociación y el convenio en la materia laboral que nos ocupa.

2. CONSIDERACION CRITICA DE LA VIGENTE LEGALIDAD EN SEGURIDAD E HIGIENE DEL TRABAJO

La Disposición final tercera del propio Estatuto de los Trabajadores elude toda referencia legal a Seguridad e Higiene del Trabajo dentro del ordenamiento vigente, con las únicas excepciones del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de Mayo de 1974 y la del artículo 19 del propio Estatuto de los Trabajadores, junto con algunos párrafos de los artículos cuarto (apartado d de su párrafo dos), quinto (apartado b), sexto (párrafo dos), trece (párrafo dos) y cincuenta y siete (apartado cuatro). Es obvio que las previsiones de la Ley General de la Seguridad Social poseen una naturaleza genérica y carácter definido por su orientación hacia el aseguramiento y la reparación de los daños personales como consecuencia de siniestros profesionales, y sólo la concepción global del artículo 26 tiene validez preventiva al definir como higiene y seguridad del trabajo el conjunto "de normas técnicas y medidas sanitarias, de tutela o de cualquier otra índole". En cuanto al Estatuto del Trabajador, su consideración de aspectos de Seguridad e Higiene se extiende en formulaciones y previsiones generales en relación con derechos y obligaciones de las partes, así como en detalles procedimentales en previsión de supuestos concretos, como el de posible suspensión del

trabajo ante riesgos inminentes y de elevada gravedad y, aún en este caso, claramente necesitados de un desarrollo orgánico y funcional que previsiblemente debe introducir modificaciones importantes respecto de organizaciones anteriores a nivel empresarial.

Respecto de normas de carácter reglamentario, tanto la Ordenanza General de 9 de Marzo de 1971 como las mantenidas por su tabla de vigencias, presentan hoy pocas posibilidades de aplicación realista y eficiente, tanto por su obsolescencia técnica ante numerosos problemas, como por su difícil, incluso dudosa, aplicación coactiva a causa de su precaria definición de límites de seguridad y de su mínimo rango normativo como Orden. El Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, de 30 de Noviembre de 1961, resulta también de flagrante inaplicabilidad técnica por la fijación de límites ambientales, en los que no sólo las cifras de tales límites son erróneas, sino que incluso lo son los conceptos en que se apoyan; y esto en el contexto del único apéndice teóricamente aplicable al ambiente interno de la empresa y a sus puestos de trabajo.

Como puede verse, no resulta exagerado afirmar que, salvo las previsiones del Estatuto de los Trabajadores (parciales y escasas, aunque importantes), carecemos hoy en España de un marco legal adecuado para la regulación y control de las condiciones de Seguridad e Higiene del Trabajo; su definición legal y política es muy reducida, su reglamentación orgánica funcional confusa y sólo desarrollada en aspectos que precisan honda renovación, y su reglamentación técnica y material, obsoleta, errónea y poco aplicable.

3. POSIBILIDADES NORMATIVAS ACTUALES

Partiendo de la obligación genérica establecida en el artículo 40.2 de la Constitución y del necesario complemento a las previsiones del Estatuto de los Trabajadores, parece evidente la conveniencia de una efectiva regulación legal mediante la que se efectúe la definición de una política estatal en Seguridad e Higiene como materia de orden público, se fijen unos criterios normativos claros y actuales y se desarrollen unos reglamentos orgánicos, funcionales y técnicos que posibiliten su ejecución y su control preventivo y fiscalizador.

La definición político-social de Seguridad e Higiene exige (y así ha sido en todos los países de nuestro contexto socio-económico) rango de Ley General, sobre cuyo ámbito y contenido existen claras directrices supranacionales a las que deberemos adaptarnos, pero que no es este el momento de considerar en detalle. Los reglamentos

necesarios no deben hoy presentar problemas sustanciales ni desde el punto de vista técnico, ni desde el organizativo, tanto a nivel empresarial como estatal, puesto que los conocimientos y experiencias, por una parte y la clasificación y posibilidades de organismos e instalaciones, por otra, ya están suficientemente maduros y evidenciados.

4. SEGURIDAD E HIGIENE COMO DERECHO PÚBLICO Y COMO OBJETO DEL CONTRATO DE TRABAJO

Es evidente que la seguridad e higiene, como conjunto de normas y medidas encaminadas a la prevención de riesgos laborales, constituyen condiciones básicas del trabajo, al que son inherentes los riesgos contra los que se trate de proteger al trabajador. Se insertan, en consecuencia, "per se" en el propio contrato de trabajo, constituyendo una prestación derivada del mismo cuyo objeto, la conservación de la vida, la salud y la integridad humana del trabajador, no está constituido por bienes negociables en sí mismos, sino propios de una exigencia genérica y extensiva, con carácter de Orden Público.

Los objetivos de la seguridad e higiene se inscriben, por otra parte, en el contexto socio-cultural y económico de la propia sociedad en que se desarrollan, quedando conformados por conceptos de salud y de calidad de vida que poseen un carácter progresivo o evolutivo y que precisan renovadas definiciones políticas, en cuya decisión juegan factores científicos y técnicos, éticos y económicos que precisan ser ponderados e integrados coherentemente. Una vez forjadas tales definiciones cabe su exigibilidad extensiva y su desarrollo y su control administrativo eficiente y exhaustivo.

En su aspecto normativo y reglamentario, la Seguridad e Higiene comprende un conjunto de elementos que podemos sistematizar en tres ámbitos: de exigibilidad y responsabilidades, orgánico-funcional y técnico o material.

Desde un punto de vista estricto, la exigencia de responsabilidades tiene un carácter netamente público sobre el que no es posible negociación modificativa alguna; en materia organizativa y funcional es posible establecer mejoras negociadas respecto de unos mínimos legales; mientras en condiciones materiales conviene efectuar matizaciones detalladas, puesto que es frecuente encontrar opiniones que abogan por su inclusión en convenios colectivos, quizás formuladas con cierta ligereza.

5. EL CONTENIDO DE SEGURIDAD E HIGIENE DEL TRABAJO EN LOS CONVENIOS COLECTIVOS

Con el soporte que nos proporcionan las anteriores consideraciones, procede intentar clasificar los aspectos y métodos preventivos en cuanto pueden ser susceptibles de normativa negociada o deben ser excluibles de la misma por tratarse de materia exclusivamente de Derecho público no modificable.

Se hace necesario previamente, no obstante, matizar dos alternativas que pueden propiciar dos supuestos de circunstancias claramente diferenciadas. Tales son las relativas a la no deseable, pero posible, permanencia de la actual situación de carencia e inadecuación normativa, o bien a su solución moderna e idónea propiciada desde un esquema legislativo y normativo correcto.

En la situación actual sólo el campo de exigibilidad administrativa y de la imputabilidad de responsabilidades se encuentra estrictamente fuera de las posibilidades de la negociación colectiva, con clara definición como Derecho público. En el aspecto organizativo y funcional a nivel empresarial, la normativa vigente presenta suficientes indefiniciones y dudas de aplicación (a excepción de las previsiones de los artículos 19 y 64 del Estatuto de los Trabajadores) como para que se haga conveniente y aún necesario la estipulación negociada de constitución de comités específicos de Seguridad e Higiene y de diversos instrumentos y mecanismos preventivos como servicios médicos y reconocimientos preventivos, medios de inspección interna y control, etc., cuya tendencia viene refrendada por los ya numerosos casos de convenios que contemplan tales materias en los cuatro últimos años. Destacan en este sentido los convenios del sector de la Construcción, de las Industrias Químicas y otros de diferente ámbito nacional, provincial e, incluso, de empresa. Los intentos presentan aspectos en general positivos, sobre todo por cuanto se muestra un interés real por la temática que propicia su negociación, si bien su nivel de desarrollo presenta defectos en su consideración secundaria actual y denotan poca profundidad y escasa experiencia, cuando no incorrecciones jurídicas al implicar obligaciones de terceros, como son las que pretenden ligar a organismos de la esfera pública en actuaciones de intervención o control.

En todo caso, y aún cuando la normativa regule adecuadamente los instrumentos y mecanismos de la organización preventiva en la empresa, estos temas podrán ser siempre objeto de mejora y adecuación negociada en función del ámbito del convenio, de sus particularidades específicas o de una mera posibilidad de

Legislación.

perfeccionamiento basado en condiciones económicas o sociolaborales capaces de progresar en la participación de los trabajadores o en la política social de las empresas.

El problema es diferente en cuanto a las condiciones netamente técnicas que deben verificarse en los procesos productivos, en los equipos técnicos y maquinaria y en el medio ambiente material de trabajo en la empresa. Así, con los hoy disponibles medios reguladores que proporcionan la Ordenanza General de Seguridad e Higiene del Trabajo y el Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas, es lógico y positivo que algunos convenios, como el último de Industrias Químicas, contemplen o se remitan a criterios preventivos de protección o prevención de validez esperable a nivel técnico, pero de nula vigencia legal. Pero en un contexto normativo deseable, la típica definición del convenio en cuanto a su contenido, como es el de mejora de mínimos legales carece, a mi modo de ver, de virtualidad y, en muchos casos, carecería incluso de legalidad. Quiero referirme a algunos elementos preventivos concretos para matizar estas afirmaciones.

En efecto, resulta obvia la necesidad actual de establecer valores límites de referencia para el control de concentraciones de sustancias tóxicas en el ambiente de trabajo, siendo a estos efectos inválidos los contenidos en la Ordenanza General de 1971 (mínimos en su extensión), así como los del Reglamento de 1961, puesto que ambos son incorrectos en cuanto a los criterios que los sustentan e inadecuados en sus magnitudes. Los técnicos especialistas en Higiene Industrial del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo interpretaron y adoptaron los criterios norteamericanos del N.I.O.H.S. y han venido refiriéndose a ellos en los informes y evaluaciones ambientales que realizan desde hace unos ocho años; tales criterios han venido consolidándose en España como referencias de control ambiental, pero sólo han sido comprendidos en profundidad dentro de reducidos entornos técnicos. El hecho de que tales criterios higienistas puedan ser citados y estipulados como norma laboral en algunos convenios (nuevamente debo citar el vigente de Industrias Químicas) constituye, desde mi punto de vista, un intento loable, pero estrictamente rebasa la capacidad normativa de un convenio por cuanto éste asume y desarrolla una responsabilidad preventiva que exige la previa contrastación y regulación legal. Contrastación, porque los criterios preventivos norteamericanos (duramente controvertidos en los últimos tiempos y contestados con frecuencia en aspectos concretos) no tienen porqué ser adecuados al estado socio-económico-cultural español, y regulación legal, porque su establecimiento debe estar precedido por consideraciones sociales,

económicas y técnicas que condicionan el mismo y, aún más, su magnitud, aplicación y exigibilidad. Los intereses de las partes negociadoras pueden avalar posturas más o menos restrictivas o exigentes, pero ambos quedan sobrepasados por el interés común, por los objetivos y las posibilidades sociales y económicas, y en consecuencia son estricto cometido de regulación legal con concepto de Derecho público, superando incluso la capacidad normativa o reglamentaria de la propia Administración que, en esta labor, no debería asumir la responsabilidad que sólo compete al poder legislativo como expresivo de la voluntad social suprema.

Algo parecido puede suceder con las condiciones de diseño y protección de la maquinaria y los equipos técnicos. Las prescripciones de la Ordenanza General expresan sólo requisitos y elementos genéricos de protección, pero en absoluto los normalizan y sistematizan a nivel de exigencia. Se hacen necesarias normas a este respecto, pero su simple establecimiento al nivel territorial, funcional o personal de un convenio colectivo no garantiza su validez técnica ni su viabilidad económica y productiva, al tiempo que puede presentar matices de injusticia comparativa (como sucede con las condiciones ambientales antes consideradas) en una materia básica de condiciones laborales y de Orden público y general por lo tanto, sobre el que los poderes públicos asumen una responsabilidad que constitucionalmente parece indeclinable.

6. CONCLUSIONES

El tema que hemos esbozado presenta sin duda muchos otros aspectos de alto interés, cuyo tratamiento rebasaría los límites de esta reducida aportación. Una conclusión categórica podría parecer prematura. Me limito a plantear, en consecuencia, cuestiones que parecen evidentes si los argumentos anteriores poseen validez.

1º Las necesarias y urgentes normas preventivas de carácter legal y reglamentario son los medios que obligadamente deben desarrollar la seguridad e higiene del trabajo.

2º El marco legal que se propugna debe asumir la responsabilidad exclusiva de normalización en materia de responsabilidades, de control administrativo y de condiciones materiales de trabajo.

3º Los convenios colectivos de trabajo se presentan como medio de gran valor normativo en materia organizativa y funcional de la seguridad e higiene en la empresa, como elementos de progreso preventivo a partir de requisitos mínimos legales o reglamentarios que sean válidos y eficientes.

NORMAS TECNICAS REGLAMENTARIAS APROBADAS HASTA LA FECHA

- MT- 1 *CASCOS DE SEGURIDAD NO METALICOS (resolución D.G.T. de 14-12-74, B.O.E. 30-12-74).*
- MT- 2 *PROTECTORES AUDITIVOS (Resolución D.G.T. de 28-7-75, B.O.E. 1-9-75).*
- MT- 3 *PANTALLAS PARA SOLDADORES (Resolución D.G.T. de 28-7-75, B.O.E. 2-9-75, corrección de errores 24-10-75).*
- MT- 4 *GUANTES AISLANTES DE LA ELECTRICIDAD (Resolución D.G.T. 28-7-75, B.O.E. 3-9-75, corrección de errores 25-10-75).*
- MT- 5 *CALZADO DE SEGURIDAD CONTRA RIESGOS MECANICOS (Resolución D.G.T. 31-1-80, B.O.E. 12-2-80, corrección de errores 2-4-80).*
- MT- 6 *BANQUETAS AISLANTES DE MANIOBRA (Resolución D.G.T. 28-7-75 B.O.E. 5-9-75, corrección de errores 28-10-75 y 2-3-78).*
- MT- 7 *EQUIPOS DE PROTECCION PERSONAL DE VIAS RESPIRATORIAS: NORMAS COMUNES Y ADAPTADORES FACIALES (Resolución D.G.T. 28-7-75, B.O.E. 6-9-75, corrección de errores 29-10-75).*
- MT- 8 *EQUIPOS DE PROTECCION PERSONAL DE VIAS RESPIRATORIAS: FILTROS MECANICOS (Resolución D.G.T. 28-7-75, B.O.E. 8-9-75, corrección de errores 30-10-75).*
- MT- 9 *EQUIPOS DE PROTECCION PERSONAL DE VIAS RESPIRATORIAS: MASCARILLAS AUTOFILTRAN- TES (Resolución D.G.T. 28-7-75, B.O.E. 9-9-75, corrección de errores 31-10-75).*
- MT-10 *EQUIPOS DE PROTECCION PERSONAL DE VIAS RESPIRATORIAS: FILTROS QUIMICOS Y MIXTOS CONTRA AMONIACO (Resolución D.G.T. 28-7-75, B.O.E. 10-9-75, corrección de errores 1-11-75).*
- MT-11 *GUANTES DE PROTECCION FRENTE A AGRESI- VOS QUIMICOS (Resolución D.G.T. 6-5-77, B.O.E. 4-7-77, corrección de errores 26-9-77).*
- MT-12 *FILTROS QUIMICOS Y MIXTOS CONTRA MONO- XIDO DE CARBONO (Resolución D.G.T. 6-5-77, B.O.E. 13-7-77, corrección de errores 26-9-77).*