

*Observatorio documental
e informativo de “La Mutua”*

La Medicina del Trabajo en Europa. La Unión Europea de Médicos Especialistas (UEMS), Sección Medicina del Trabajo

Consol Serra

LA UNIÓN EUROPEA DE MÉDICOS ESPECIALISTAS

Una de las organizaciones más relevantes de médicos de la Unión Europea (UE) es la UEMS (Unión Europea de Médicos Especialistas)^{1,2}. Se trata de una organización europea no gubernamental, fundada en Bruselas en 1958, en la que están representados los 25 países de la UE, Noruega, Suiza y los Estados miembros asociados. Su objetivo principal es contribuir a lograr un alto y homogéneo nivel de calidad de las especialidades médicas en la UE. Tiene una notable influencia y dedica sus esfuerzos a armonizar y mejorar la calidad de la práctica médica en los países de la UE. La UEMS ha elaborado

estándares de formación de especialistas, educación médica continuada y calidad de la práctica médica, y defiende de forma activa las especialidades médicas, así como su papel en la sociedad. La UEMS se organiza en Secciones que representan las distintas especialidades médicas. Dentro de las secciones están las subsecciones, equiparables a las subespecialidades, y comisiones transversales sobre temas determinados, como por ejemplo formación o el desarrollo profesional. Existen también los comités conjuntos multidisciplinarios (áreas comunes de diferentes secciones) y, recientemente, se han añadido grupos de trabajo (formación de post-grado, educación médica continuada/desarrollo profesional, relaciones con las secciones y las comisiones,

1 European Union of Medical Specialists. Disponible en: <http://www.uems.net>

2 Harvey LP, Kennedy TE. UEMS compendium of medical specialists 2000. Londres: Kensington Publications Ltd., 2000.

asistencia al paciente y la práctica de los especialistas en los actuales sistemas de atención sanitaria). Debido a la importancia de armonizar la política de las asociaciones nacionales y europeas en materia de formación médica continuada (CME), se creó en enero de 2000 un Consejo Europeo de Acreditación de la CME (EACCME) el cual tiene las funciones de autorizar la acreditación internacional de los proveedores de CME formalmente planificada, el intercambio internacional de créditos y facilitar la transferencia de créditos obtenidos por los especialistas individuales en CME de la especialidad. Otro de los temas de debate actual en la UEMS es la re-certificación obligatoria de los médicos especialistas, que ya es una realidad en varios países.

LA SECCIÓN DE MEDICINA DEL TRABAJO

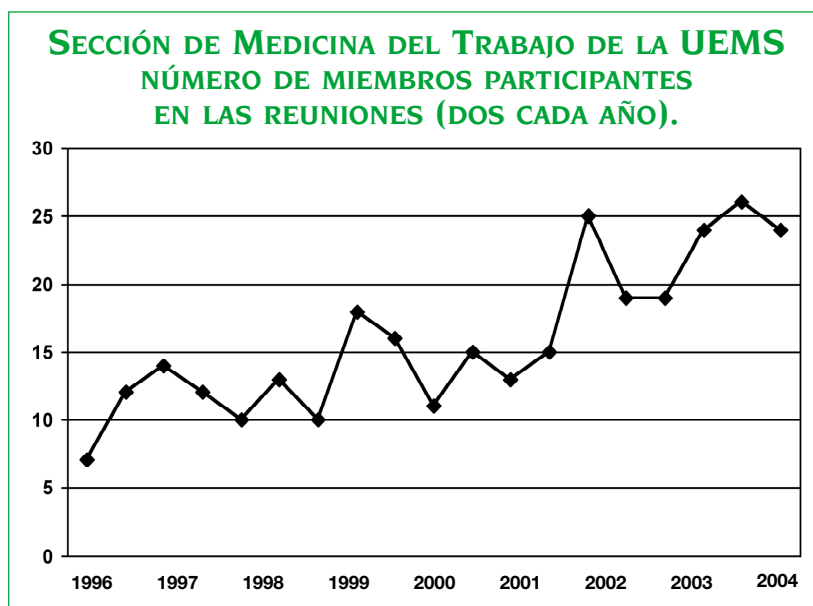
En 1994 se creó la de Sección de Medicina del Trabajo (SMT) de la UEMS. Como el resto de Secciones de la UEMS, la SMT está compuesta por dos representantes nacionales nombrados por su organización médica nacional, a propuesta de la/s sociedad/es científica/s. Otros países europeos que no pertenecen a la UE pueden mandar también representantes como observadores. La SMT está actualmente constituida por representantes de diecinueve países, la mayoría de la UE, entre los que se encuentra España. En nuestro país, esta representación ha sido articulada por el Consejo General de Colegios de Médicos y vehiculizada hasta ahora a través de la Sociedad Española de

Medicina del Trabajo y la Societat Catalana de Seguretat i Medicina del Treball.

La misión de la SMT es promover el desarrollo de la especialidad de Medicina del Trabajo en Europa con el fin de mejorar la salud de los trabajadores, a través de su influencia sobre los legisladores de la UE, la colaboración con instituciones apropiadas, esfuerzos para armonizar la calidad de la práctica profesional, y la identificación de áreas comunes de la disciplina. Para ello, la SMT celebra reuniones periódicas con sus representantes, participa en reuniones con los políticos de la UE, elabora documentos y organiza actividades abiertas.

ACTIVIDADES

Desde su creación, la SMT ha celebrado diecisiete reuniones, con una periodicidad bianual y con un nivel de participación creciente (ver figura). Las actividades y acciones realizadas y/o promovidas hasta ahora incluyen iniciativas para lograr una colaboración mutua con el resto de sociedades europeas, concretamente con la Asociación Europea de Escuelas de Medicina del Trabajo (EASOM) y



la Red Europea de Sociedades de Médicos del Trabajo (ENSOP). Esta última ha sido recientemente fusionada con la SMT. Otras actividades son la elaboración y discusión de diversos documentos sobre formación³ y educación médica continuada, un análisis sobre la situación actual en los distintos países de la UE sobre las características de los programas de formación de especialistas⁴, el análisis de la situación académica y profesional de la Medicina del Trabajo en Europa, dos estudios Delphi para identificar uno las competencias de los médicos del trabajo⁵ y el otro la situación de la especialidad en Europa, la participación en una encuesta sobre los servicios médicos del trabajo en la UE⁶, el apoyo en situaciones especiales, la realización de diversas publicaciones, disponibles en la web de la UEMS, y la organización de un taller sobre el futuro de Medicina del Trabajo en Europa (Barcelona, 2002)⁷, con la participación de 60 médicos del trabajo, de 23 países. Actualmente, las principales líneas de trabajo de la SMT incluyen el análisis de los programas actuales de formación de especialistas y formación médica continua, y la propuesta de recomendaciones; la identificación de vías para la comunicación y difusión de las actividades de la SMT; la definición de los aspectos más relevantes de la especialidad en Europa y la visión consensuada de cómo debe ser la

Medicina del Trabajo en Europa⁸ y en general la Salud Laboral en Europa, especialmente dirigida a empresarios y políticos; y la participación y apoyo a las iniciativas de salud laboral basada en la evidencia, específicamente la creación de una entidad de Salud Laboral en la Colaboración Cochrane.

Más recientemente, la SMT está en vías de proponer un sistema de evaluación y auditoría de la calidad de la práctica profesional de los médicos del trabajo que pueda aplicarse en todos los países miembros, a partir de un sistema que ya existe actualmente en Alemania, y establecer las bases para la recomendación de un modelo europeo, ya sea basado en el sistema alemán o creado a propósito para dicho objetivo. Finalmente, la SMT está trabajando en el planteamiento de un proyecto cuyo objetivo es explorar los diferentes métodos de evaluación de la formación especializada en Medicina del Trabajo en los países miembros, con la intención de proponer un método de evaluación común para todos los países (por ejemplo: un cuestionario de respuesta múltiple o una base de datos de preguntas). Ello permitiría la armonización de las evaluaciones de los Residentes, creando una mayor transparencia y facilitando el reconocimiento de la titulación de especialista en Medicina del Trabajo entre los diferentes países de la UE.

3 Occupational Medicine. Chapter 6, Charter on Training of medical specialists in the EU requirements for the Specialty Occupational Medicine. Draft of the UEMS European Section of Occupational Medicine, June 2001. (Mimeo).

4 Union of European Medical Specialists, Section of Occupational Medicine. Training of occupational physicians, in Europe. Disponible en: <http://www.dasamnet.dk/dasam/UEMS/training%20europe/head.htm>

5 Macdonald E, Baransky B, Wilford J. Occupational Medicine in Europe: scope and competencies. Health, Environment and Safety in Enterprises Series n. 3. WHO European Centre for Environment and Health. Bilthoven, 2000.

6 Ad Hoc Group "Multidisciplinary Services", Advisory Committee on Occupational Health and Safety. Multidisciplinary Protective and Preventive Services. May 2001 (mimeo).

7 Sección de Medicina del Trabajo. Conclusiones del Taller "El futuro de la Medicina del Trabajo en Europa". Barcelona, Septiembre de 2002.

8 Van der Vliet J, en nombre de la Sección de Medicina del Trabajo de la UEMS. Documento sobre la visión europea de la Salud Laboral. La organización saludable y el papel de los médicos del trabajo (traducción del mismo documento en inglés). Arch Prev Riesgos Laborales. 2004;7:167-8.

En conclusión, el desarrollo de la UE ha supuesto retos y oportunidades para la especialidad de Medicina del Trabajo. El principio de movimiento libre de especialistas a través de Europa requiere del acuerdo en las competencias básicas de la formación de especialistas, la armonización y sistemas de calidad para asegurar que esta especialidad sea respetada por sus habilidades, y contribución clara a la mejora de la salud de los trabajadores en Europa. En este sentido, la SMT tiene como retos fortalecer el

papel del médico del trabajo, mejorar la efectividad de la Salud Laboral y los médicos del trabajo, convertirse en un elemento de alta influencia en la Comisión de la UE y ampliar la representación de otros países. Entre sus oportunidades están el envejecimiento de los trabajadores, los cambios demográficos en Europa, la posibilidad de establecer redes de instituciones de Medicina del Trabajo, mejorar la formación de los especialistas y promover un elemento de evaluación común.



"The flax workers"
Las trabajadoras del lino de Max Lieberman (1898)
Alte nacional Gallerie de Berlín

*Sobre el comportamiento seguro**

Andrew Hopkins

El libro de Jim Reason, “Manejo de riesgos de accidentes en organizaciones”¹ es probablemente mejor conocido tanto por su modelo de “queso suizo” sobre cómo suceden los accidentes, como por su distinción entre fallos activos y condiciones latentes. Menos conocido es su penúltimo capítulo sobre la cultura de seguridad, la cual está considerada como la discusión más útil publicada sobre este concepto.

La cultura sobre la seguridad es una de las numerosas ideas consideradas corrientemente como capaces de tener un potencial para mover organizaciones hacia altos estándares de seguridad. Un segundo concepto que parece generar interés cuando se le mencio-

na es el de atención defendido por Karl Weick y colaboradores. El comportamiento seguro es una tercera idea que está mucho más en boga. Estos tres conceptos están analizados someramente en diferentes artículos, sugiriendo que son más distintos de lo que lo son en realidad. El propósito de este artículo es discutir el camino de cómo estas ideas convergen, y, en suma, explorar sus limitaciones y tensiones. El artículo comienza con un análisis sobre la cultura de la seguridad y se extiende sobre las conexiones con la preocupación de las organizaciones y las estrategias del comportamiento para la seguridad y el aumento de la atención de riesgos entre los empleados.

* Artículo preparado por Jim Reason para un “Festschrift”, (un libro editado y leído conmemorando el trabajo de un distinguido académico).

1 Aldeershot, Ashgate, 1997.

CULTURA SOBRE LA SEGURIDAD

La mayoría de los accidentes pueden frecuentemente iniciarse por fisuras en los sistemas² de seguridad empresariales. Pese a que se hayan llevado a cabo grandes esfuerzos para perfeccionar estos sistemas, se demuestra que continúan con fallos. Por esta razón el concepto de cultura para la seguridad está despertando gran interés. No es necesario destacar que los sistemas son irrelevantes, pero sí que han funcionado mejor en organizaciones que han desarrollado una cultura de seguridad. Reason establece ligeras diferencias: las limitaciones inherentes sobre seguridad podrían tener menos importancia si las organizaciones pudiesen desarrollar profundas culturas sobre seguridad³.

¿TIENEN TODAS LAS ORGANIZACIONES UNA CULTURA DE SEGURIDAD?

Una cuestión preliminar que necesita alguna consideración en este contexto es saber si se puede considerar como que todas las organizaciones tienen una cultura de seguridad, o sólo algunas. Consideremos desde este punto de vista la definición citada proporcionada por la Agencia Internacional de Energía Atómica:

La cultura de seguridad es el conjunto de normas y actitudes en organizaciones e individuos que establecen que los temas de seguridad reciben una atención garantizada por su significado⁴.

Está claro, que según esta definición, no todas las organizaciones tienen una cultura de seguridad; sino sólo aquellas para las que la seguridad es una prioridad. Es una posición acertada de Reason: “la cultura de seguridad, como el estado de gracia, es algo que se intenta pero que raramente se alcanza”⁵. Hudson, también, sugiere que sólo después que una organización haya pasado un cierto grado de desarrollo en su objetivo de seguridad se puede decir que tiene una cultura de seguridad⁶. A continuación describiré esto como el concepto restrictivo de cultura de seguridad.

El tratamiento alternativo es que todas las organizaciones que se puede decir que tienen una cultura de seguridad, pueden variar en su efectividad. Lo llamo la concepción amplia. Desde este punto de vista, la cultura de seguridad que se centra fuertemente en la seguridad, se la puede distinguir de la que tiene un objetivo más débil, llamándola positiva, o llena, o verdadera, o cultura de seguridad fuerte. Un gran reto de la investigación empírica está basada en esta idea de que todas las organizaciones tienen una clase de cultura de seguridad, el objetivo de investigación es señalar, o medir, o investigar hasta qué punto la cultura de seguridad de una organización está verdaderamente dirigida hacia la seguridad. Algunos investigadores parecen mantener ambos caminos: adoptan explícitamente la definición restringida y proceden implícitamente basándose en la definición amplia, llevando a cabo investigaciones para determinar la fuerza de la cultura de seguridad de una organización.

2 Ver B. Appleton, “Piper Alpha”, págs. 174-84 en T.Kletz, “Aprendiendo formas de Accidentes” (Oxford: Gulf, 1994).

3 Reason, “Más allá de las limitaciones de los sistemas de seguridad”, Noticias sobre Seguridad Australiana, Abril 2000.

4 Citado por J.Reason, 1997 op. cit, pg.94. la definición fue formulada para el poder de las plantas nucleares, pero es obviamente generalizable.

5 Op. cit. pág. 220.

6 P. Hudson, “Cultura segura- el camino hacia delante? Teoría y principios prácticos”, artículo no publicado, 1999 p2.

Una de las razones para esta confusión se debe al lenguaje. Como señala Hale⁷, “la cultura sobre seguridad” ha sido tratada con muchos sinónimos (como clima de seguridad) en la literatura de investigación empírica. Los dos términos han luchado por la supremacía y la victoria ha sido para “cultura” que ha ganado peso a expensas de “clima”. Sin embargo, los dos tienen diferentes implicaciones lingüísticas. Hablar de clima de seguridad e investigar sobre el clima de seguridad no presuponen un clima “favorable” para la seguridad. Por el contrario, el término cultura de seguridad conlleva la idea de una cultura dirigida hacia la seguridad. En concreto, el lenguaje inglés sugiere una distinción entre estos dos términos y tratarlos como sinónimos crea confusiones inútiles.

Hale sugiere que la confusión se puede evitar hablando de las “influencias culturales en seguridad”⁸, que de ninguna manera presuponen una actitud positiva e invita a la investigación empírica en la extensión hacia la que una cultura de seguridad está verdaderamente enfocada. Una puede sugerir, además, que cuando una cultura exhibe un fuerte énfasis en seguridad está definida como una “cultura de seguridad”, un término relativamente ambiguo. El punto de vista de Hale, sin embargo, es que el término “cultura de seguridad” está tan arraigado que no hay alternativa sino continuar usándolo y compitiendo con la confusión. Mi punto de vista es que se puede y se debe evitar pero desde que estoy discutiendo una literatura existente continuo usándola aquí, aunque a disgusto. Los lectores deben entender, sin embargo, que sigo a

Reason y Hudson en el uso del término en su sentido restringido, esto es, mi discusión será acerca de culturas de seguridad. De hecho usaré los términos “cultura segura” y “cultura de seguridad”.

¿ES LA CULTURA UNA CARACTERÍSTICA DE LOS INDIVIDUOS O DE LOS GRUPOS?

Científicos sociales insisten en que la cultura en general y la cultura de la seguridad en particular es una característica de los grupos, no de los individuos. Las organizaciones pueden tener múltiples culturas y las culturas se pueden superponer y fragmentar en subculturas, pero siempre que alguien discute se refiere a las características de un grupo o subgrupo, nunca de forma individual. Sin embargo, hay una tendencia en dirigir círculos dirigidos a una cultura como un fenómeno a nivel individual.

Teniendo en consideración los siguientes comentarios del consejero para la seguridad de Esso en Australia, hechos antes de la explosión en la planta de gas de Esso en 1998:

El cumplimiento de la seguridad se ha llevado a cabo por medio de un firme compromiso y dedicación de todos los niveles de la organización para crear una cultura de seguridad, que es aceptada de forma genuina por los empleados y contratistas como uno de sus “núcleos principales de valores personales”⁹ (el énfasis se ha añadido)

El fin, según dijo, es “crear una preocupación para que ningún nivel de daño (ni siquiera el de primeros auxilios) sea aceptable”¹⁰ (el énfasis se ha añadido).

7 A. Hale, “Confusiones de la cultura” (2000) 34 “Ciencia de la seguridad” 1, pág. 5.

8 Ibid.

9 Smith, citado por A. Hopkins, “Lecciones desde Longford” (Sydney: CCH, 2000) pág. 74.

10 Ibid.

Esso proporcionó por tanto, una interesante implicación. Desde que la seguridad es una preocupación, es también algo que el individuo debe cultivar las 24 horas al día. No tiene que ser exclusivamente la seguridad laboral sino también incluir la seguridad en casa. Por este motivo su programa sobre seguridad es como el consejero de seguridad, tal como Esso lo expresó:

El auténtico compromiso sobre seguridad no se puede “conectar” a la entrada de la puerta al comienzo del día y dejarlo detrás de la puerta en el camino de regreso a casa. La seguridad y el buen comportamiento del equipo de empleados se extiende más allá del lugar de trabajo en Esso. Un verdadero compromiso para asegurar el comportamiento es desarrollarlo promocionando la seguridad a tiempo completo (por ej. 24 horas), esfuerzo comparado tanto dentro como fuera del trabajo.

Lo interesante de esta fórmula es que muestra esta cultura como un asunto de actitudes individuales - actitudes que se pueden cultivar en el trabajo, pero que en el análisis final son características individuales, no de la organización a la que ellos pertenecen. Como individuo, puede trasladar estas actitudes de un contexto al otro, por ejemplo del trabajo al hogar. Este planteamiento de la cultura está repartido en el mundo de los negocios¹².

Es necesario resaltar, sin embargo, que cultura como preocupación tiende a ignorar las condiciones latentes que destacan en cada accidente laboral, subrayando en cambio las actitudes de los trabajadores como causa de los accidentes. Si por ejemplo, alguien se cae en un tramo de escalera, la idea de la cultura

de seguridad como preocupación atribuye este accidente a la falta de cuidado del trabajador, y quizás a no utilizar las agarraderas de la escalera pero ignora la posible contribución que el diseño de la escalera haya podido tener en el accidente.

Además, creando una auténtica preocupación en el primer frente de trabajadores no es una estrategia que puede ser efectiva cuando se trata del azar acerca del cual los trabajadores no tienen conocimiento y que sólo puede identificarse y controlarse desde la dirección, usando procedimientos de identificación de riesgos sistemáticos. Es más una cultura empresarial que una cultura del lugar de trabajo en general, lo que aquí es más relevante. Si la cultura se entiende como preocupación, lo que se requiere es una organización de la preocupación, que cualquier azar importante se identifique y controle y un compromiso empresarial haga efectivo recursos que sean necesarios para asegurar que el lugar de trabajo es seguro.

EL CONTENIDO DE LA CULTURA

Las disposiciones de Esso citadas anteriormente marcan dos suposiciones acerca de la cultura. La primera, ya tratada, es que la cultura es esencialmente un fenómeno a nivel individual. La segunda es que la cultura está hecha de actitudes o valores. Esta segunda suposición se examinará críticamente a continuación.

Schein¹³ proporciona un resumen práctico sobre lo que varios escritores han opinado sobre la cultura: observación de comportamientos regulares, normas de grupo, valores

11 Ibid.

12 Ver la afilada crítica de Y. Berger “¿Por qué no se ha cambiado el suelo de la tienda?” en C. Mayhew & C. Peterson, “Salud laboral y Seguridad en Australia”, (Sydney: Allen & Unwin, 1999), págs. 52-64.

13 E. Schein, Cultura Organizativa y Liderazgo, 2nd, (San Francisco: Jossey-Bass, 1992), pág. 8-9.

defendidos, filosofía formal, reglas del juego, clima, habilidades adquiridas, tareas compartidas, reglas básicas. Algunos de estos usos están centrados en los valores, en la forma que lo hacen las disposiciones de Esso, pero otros lo están en comportamientos estresantes como el elemento clave de la cultura. Por supuesto, desde que el comportamiento está basado en valores, no hay conflictos reales entre usos; es simplemente una cuestión de énfasis.

A veces, el propio Schein ha enfatizado el elemento conductual en la cultura, definiéndolo como “la forma en que realizamos cosas”¹⁴. Él, en concreto, definió la cultura de una organización como el conjunto de sus prácticas colectivas. Recientemente modificó su definición formal no incluyendo patrones de comportamiento, refiriéndose por el contrario a “asumir asunciones básicas compartidas”¹⁵. Lo aplica a los campos en los que no todos los comportamientos regulares están determinados por ideas y valores; por ejemplo si algún comportamiento puede estar basado en determinadas reacciones biológicas. Pero mientras que no todos los patrones de comportamiento se basan en compartir valores, compartir valores indudablemente lleva a patrones de comportamiento, y es la misión del analista cultural que identifique las conexiones entre valores y comportamiento. Obsérvese que “la forma en que hacemos las cosas aquí” incluye la connotación de que es el camino “correcto, o apropiado o aceptado” de hacer las cosas. Este punto de vista procede necesariamente de “asunciones básicas compartidas”. Está claro por tanto, que Schein no está refutando su definición ante-

rior de cultura en términos de prácticas colectivas sino simplemente redefiniéndola.

Reason adopta este punto de vista de cultura como prácticas colectivas y argumenta que es más útil la idea de cultura como valor, porque proporciona un camino práctico para mostrar el cambio de cultura. Las prácticas pueden estar directamente afectadas por la Dirección, mientras que los valores no. Según Hofstede:

Cambiar valores colectivos de la gente adulta en una determinada dirección es extremadamente difícil, si no imposible. Los valores cambian, pero no según un plan maestro de alguien. Las prácticas colectivas, sin embargo, dependen de características organizativas como estructuras y sistemas, y pueden estar influenciadas de manera mas o menos predecible por sus cambios.

Un ejemplo aclarará este punto. Supongamos que una Universidad está preocupada por el hostigamiento sexual y desea cambiar la cultura respecto a este comportamiento. Puede tratar de cambiar los valores directamente poniendo posters condenando la persecución sexual y reclamando a la gente que piense de forma diferente en relación a este tema. Por sí misma, esta es una estrategia poco efectiva, en parte porque aquellos que son afectados por los acosadores están desalentados por las complicaciones de los procedimientos desarrollados para proteger a los supuestos hostigadores de falsas acusaciones; en consecuencia se puede predecir confidencialmente que el intento de cambio de valores en esta materia constituirá un fallo. Si por el contrario, la Universidad desarrolla prácticas que faciliten las quejas y una transferencia efectiva hacia

¹⁴ Op. cit. pág. 9.

¹⁵ “La cultura de un grupo se puede definir ahora como un patrón de asunciones básicas compartidas que el grupo ha aprendido para solventar sus problemas de adaptación externa e integración interna, que ha trabajado lo suficiente para considerarlo válido y, por lo tanto mostrarlo a nuevos miembros como el camino correcto para percibir, pensar y sentir en relación a estos problemas”, pág. 12.

los responsables de las quejas cuyo comportamiento es inaceptable, se puede esperar una cultura real de cambio.

Una organización que enfoque sus esfuerzos en prácticas de cambio no está por supuesto dando la vuelta al cambio de valores. La psicología nos enseña que los sentimientos humanos sufren tensión cuando su comportamiento no está en línea con sus valores. Esta condición es conocida como disonancia cognitiva¹⁷. Existe consecuentemente una tendencia a llevar ambos hacia su coordinación. Cuando el comportamiento esté determinado de forma efectiva por la organización, los valores individuales cambiarán consecuentemente. Así si una organización impide al individuo comportarse de forma segura, el individuo comenzará a valorar los comportamientos de seguridad. Centrándonos en la práctica, y por esta razón, no es una estrategia superficial la que deja los aspectos más profundamente establecidos de una cultura sin modificar. El cambio de prácticas hará cambiar los valores al final y asumirlos también.

Se concluye que la idea de cultura como práctica colectiva refuerza la idea de que la cultura es específica para un grupo o organización, ya que no es probable que las prácticas en una organización puedan ser relevantes enteramente en otra. En particular, las prácticas de trabajo pueden ser en gran manera inaplicables en el hogar, llegando a ser problemática cualquier idea de una cultura de seguridad de 24 horas.

EL CONTENIDO DE UNA CULTURA DE SEGURIDAD

La discusión anterior sugiere un camino en el que el contenido de una cultura de segu-

ridad tiene que estar especificada. A una organización se la puede considerar que tiene una cultura de seguridad si la práctica de sus empleados es cumplir con los requerimientos de seguridad. Esto es una concepción relativamente limitada, un punto que desarrollaré más adelante. Reason aboga por una concepción mucho más allá, para él, una cultura de seguridad es equivalente a una cultura informada¹⁸.

El rasgo fundamental de una cultura informada es que es una cultura de informes, en la que la gente está preparada para informar de sus errores y fallos. Este tema no es tanto que la organización tenga un sistema de informar, como que “de forma práctica, los errores y fallos estén reportados”.

Una cultura informada depende de cómo la organización lleva a cabo la culpa y el castigo. Si la culpa es la respuesta rutinaria al error, entonces los informes no tendrán futuro. Si por el contrario, la culpa está reservada para comportamientos verdaderamente extraordinarios, involucrando atrevimiento y malicia, los informes en general no serán desalentadores. Más que un comportamiento universal de no castigo, lo que hace falta, de forma razonada, es simplemente cultura.

Los informes son sólo efectivos si una organización aprende de ellos. Un tercer rasgo de una cultura de seguridad, por esta razón, es que será una cultura que se aprende.

Finalmente, una cultura de seguridad es flexible, en el sentido que el procedimiento de tomar decisiones varía, dependiendo de la urgencia de la decisión y la experiencia de la gente involucrada. Este punto se desarrollará más adelante en la discusión de preocupaciones.

16 J. Reason, 1997, op. cit. pág. 194.

17 A.Kahn, *Psicología social* (Dubuque: Brown, 1984) pág. 115.

18 J. Reason, 1997, op. cit. capítulo 9.

En concreto, Reason identifica cuatro rasgos de una cultura de seguridad: es una cultura de reporte, una cultura justa, una cultura que se aprende y una cultura flexible. Hay que tener en cuenta que las cuatro necesitan prácticas. Además, hay prácticas organizativas o colectivas. Esto está bastante alejado del concepto de seguridad como “preocupación” o “núcleo de valores personales”, expuesto anteriormente.

Hay que destacar también, que el objetivo de las prácticas organizativas pone la responsabilidad para una cultura de seguridad con toda equidad en la Dirección General, por ser los líderes quienes determinan cómo funciona la organización, y son sus decisiones las que determinan cuándo una organización muestra las prácticas que se realizarán para conseguir una cultura de seguridad. Los líderes crean cultura, según él, por lo “que refuerzan sistemáticamente”. Esto puede significar cualquier cosa desde lo que observan y comentan a lo que miden, controlan, premian y en otras palabras lo que tratan sistemáticamente”¹⁹. Esta exposición no sólo ilustra los puntos de vista de Schein en el papel de liderazgo, sino que es incluso otra exposición en la que la gente “hace” que es la llave para la cultura.

PREOCUPACIÓN COLECTIVA

El segundo acercamiento hacia estos temas desde la investigación es lo que se llama organizaciones realmente veraces (HROs), como las centrales nucleares, que parecen funcionar con notable seguridad a pesar de los riesgos

implícitos. Carl Weick y sus asociados argumentan que lo que caracteriza a estas organizaciones es su “preocupación colectiva” por el peligro. Weick introduce el término en la bibliografía sobre seguridad en un artículo de 1999, titulado “Organizando para una alta seguridad: procedimiento de preocupación colectiva”²⁰. Toma el término “preocupación” de Langer, quien lo usa para describir el estado mental de los individuos, pero la innovación de Weick es transferir la idea al contexto organizacional. Describe su pensamiento como una extensión del modelo de Langer para el nivel de grupo²¹.

Ya que la preocupación se considera normalmente como un fenómeno a nivel individual, es importante enfatizar que Weick ve la preocupación colectiva como una característica de las organizaciones. Considera por ejemplo el comentario siguiente. Las HROs “se organizan de tal manera que están más capacitadas para descubrir lo inesperado y detener su desarrollo”²². Esta es la primera y principal exposición acerca del estilo de la organización, no acerca del estado mental de los individuos.

El término colectivo preocupación es potencialmente confuso. Puede fácilmente entenderse como referente a un grupo cuyos miembros están todos individualmente preocupados. Es por ello que en mi experiencia los trabajadores lo asumen cuando se les induce hacia esa idea y es lo que hace vibrar su interés. Una empresa cuyos empleados estuvieran todos individualmente preocupados por los riesgos sería un sueño hecho realidad para muchos empresarios.

19 Op. cit. pág. 231.

20 K.Weick, K.Sutcliff & D.Obstfeld, “Organización para alta veracidad: procesos preocupación colectiva”, Investigación en el comportamiento organizacional, 21, págs. 81-123.

21 Op. cit. pág. 90.

22 K.Weick & K.Sutcliffe, “Dirigiendo lo Inesperado: Asegurando un alto cumplimiento en una Edad de Complejidad” (San Francisco: Jossey-Bass, 2001) pág. 3.

Por supuesto, las organizaciones preocupadas generarán individuos preocupados. Además la preocupación a nivel individual es indudablemente el objetivo último. Weick a veces habla acerca de las organizaciones preocupadas como aquellas donde “la gente transmite preocupaciones de uno al otro”²³. Pero su punto fundamental es que los individuos sólo estarán preocupados si hay procesos de preocupación a nivel organizativo.

Existen aquí claros paralelos con la cultura de seguridad. El primero, mientras los empresarios tiendan a enfocar al nivel del individuo y les guste ser capaces de inculcar el conocimiento de seguridad o de preocupación directamente dentro de las conciencias de sus trabajadores, los teóricos de ambas culturas de seguridad y preocupación colectiva insisten que estos son fenómenos a nivel de grupo.

Un segundo punto de convergencia entre las dos ideas es su enfoque en la práctica. Según Weick:

La preocupación se refiere tanto a lo que la gente observa como a la actividad de observarlo.

*La preocupación en las HROs es distinta porque está más relacionado con el repertorio de las capacidades de acción*²⁴.

Reason y otros hacen un punto de analogismo concreto cuando argumentan que las prácticas más que los valores son el punto principal de la cultura de seguridad.

LOS PROCESOS DE ORGANIZACIÓN DE LA PREOCUPACIÓN

Weick y otros identifican cinco procesos de preocupación. Los destacaré a continuación e

identificaré similitudes con la formulación de Reason sobre la cultura de seguridad.

1. Preocupación por los fallos

Las organizaciones entienden que largos periodos de éxito generan preocupación y son por este motivo cautas en cuanto al éxito. Están preocupadas con la posibilidad de error. Buscan lapsus, errores e incongruencias, reconociendo que éstos pueden ser los precursores de grandes fallos. Por esta razón, han desarrollado buenos sistemas para registrar fallos próximos, existencia de trastornos y pequeños y localizados fallos de todo tipo. En concreto, en palabras de Reason, han desarrollado buenas culturas de información.

2. Reticencia a la simplificación

Todas las empresas deben simplificar los datos que les atañen con el fin de tomar decisiones e ir hacia delante. Simplificación significa eliminar alguna información como no importante o irrelevante. Pero es inherentemente peligroso, porque la información eliminada pueda ser información necesaria para evitar el desastre. “Las simplificaciones aumentan la posibilidad de sorpresas posibles”²⁵. Las organizaciones preocupadas son por esta razón reticentes a descartar información. “Ellas mismas se posicionan para ver lo máximo posible”²⁶. Socializan su plantilla para conocer más y emplean más gente cuyo trabajo es explorar dificultades y doblar las reclamaciones de competencia y éxito. El coste detiene a las organizaciones en lo que se refiere a estas personas en la asunción que redundancia es la enemiga de la eficacia. Las

23 Weick y otros, 2001, op. cit. pág. 120.

24 Weick y otros, 1999, op. cit. pág. 90 .

25 Op. cit. pág. 94.

26 Weick y otros, 2001, op. cit. pág. 11.

organizaciones preocupadas consideran la redundancia como vital para la recolección e interpretación de la información que es necesaria para evitar desastres.

La reticencia a simplificar no corresponde precisamente a uno de los cuatro rasgos de la cultura de seguridad identificados por Reason. Pero está claro que en su concepción de una cultura de seguridad implica además una cultura informada. Una organización solo puede estar adecuadamente informada si resiste la tentación de descartar e ignorar información, es decir a simplificar porque sea redundante.

3. Sensibilidad hacia operaciones

Un rasgo crucial de las organizaciones preocupadas es que sus operadores de la línea frontal procuren mantener conciencia de la situación, o sensibilidad hacia las operaciones, esto es, deben procurar permanecer con tanto conocimiento como sea posible de la situación real de las operaciones. Además, deben procurar entender las implicaciones de la situación real para el funcionamiento futuro. Todo esto presupone que los operadores de la línea frontal deben estar bien informados acerca de las operaciones como un todo, acerca de cómo las operaciones pueden fallar y acerca de estrategias para la recuperación. De nuevo, mientras esto no se corresponda realmente con uno de los cuatro elementos de Reason, implica en sí mismo una cultura de la información.

No son sólo los operadores de la línea frontal los que deben ser sensibles a las operaciones. Los Directivos deben ser sensibles a la experiencia de sus operadores de la línea frontal, en concreto animándoles a que transmitan sus experiencias. Weick señala que “la gente que

rehusa a hablar por miedo, activa un sistema que hace que conozca menos de lo que necesita para ser efectivo”²⁷. Es este precisamente el punto que Reason hace acerca de la importancia de una cultura de no culpabilizar, o más concretamente, de una cultura justa.

4 & 5 Compromiso de resaltar y deferencia hacia la experiencia

Las dos últimas características de las organizaciones preocupadas las agrupo, por las razones que se exponen a continuación.

Según Weick las organizaciones preocupadas muestran un compromiso hacia la recuperación, es decir, que no están inhabilitados por los errores o crisis sino que se movilizan ellos mismos, de manera especial cuando estos sucesos ocurren, con el fin de lidiar con ellos. Por ejemplo, “la gente bien informada se organiza en redes *ad hoc* para proveer soluciones de problemas de experto. Estas redes, que no tienen un *status* formal, se disuelven tan pronto como la normalidad vuelve”²⁸. De este modo, los controladores de tráfico aéreo, en momentos de máximo tráfico en su actividad pueden unirse entre ellos alrededor de una única pantalla para asesorar y apoyar al controlador que está en apuros.

Relacionado con esto es la consideración hacia la experiencia. Cuando algunas operaciones se llevan a cabo con urgencia, las decisiones “migran” hacia gente con gran experiencia o conocimiento sobre la problemática en cuestión. Esta gente puede estar por debajo en la jerarquía, pero en muchas ocasiones, muchos directivos se basarán en sus experiencias y conocimientos. Investigadores han identificado este asunto por ejemplo, como un patrón consistente en operaciones de vuelo

27 Weick y otros, 2001, op. cit. pág. 13.

28 Weick y otros, 1999, op. cit. pág. 100.

en aviones. Cuando el *tempo* vuelve a la normalidad, la autoridad vuelve a su jerarquía. La noción de cultura de seguridad de Reason como una cultura flexible se intenta relacionar con estas ideas. Una cultura flexible, según dice, permite hacer grupos *ad hoc* de decisión para manejar las situaciones de crisis e implica una deferencia hacia la experiencia en cualquier nivel en la organización que pueda ser requerido. Reason y Weick proporcionan los mismos resultados en la investigación en la alta fiabilidad de las organizaciones en sus respectivas discusiones y Reason incluso cita algunos de los trabajos iniciales de Weick en el desarrollo de este concepto de culturas flexibles²⁹, por lo que no sorprende que sus conceptos converjan de la manera que lo hacen.

RESUMEN DE LO TRATADO

La preocupación organizacional es un concepto que suscita interés y, desde luego, merecido. Promete una nueva manera radical de movimiento de las organizaciones hacia un alto escenario de seguridad. Sin embargo, el análisis aquí presentado demuestra que no es tan dramático como salida de la cultura de seguridad como puede parecer inicialmente, según la versión de Reason. El mismo Weick reconoce conexiones próximas. Sugiere que:

*El concepto de cultura de seguridad ilumina lo que significa crear una cultura de preocupación. Nuestro interés en las culturas de seguridad radican, en parte, con su compromiso con la preocupación*³⁰.

Ambos conceptos se refieren, en un primer momento, a un nivel organizacional no a

características individuales, y ambos están comprometidos, en un primer lugar, con el comportamiento más que con los valores. Finalmente, ambos autores reconocen que el estado por el que ellos abogan es raro, y es probablemente razonable decir que ambos conceptos son ideales contra los que las organizaciones reales pueden medirse, más que descripciones que se aplican en su totalidad en cualquier organización.

COMPORTAMIENTO SEGURO

El tercer término para discutir aquí es el uso de las estrategias para la modificación de la conducta para promover una conducta segura. Lo normal es “que los programas requieran mandos de primera línea que lleven a cabo observaciones sobre el comportamiento seguro de sus colegas” y devuelvan los resultados en base uno a uno³¹. El proceso de *feedback* requiere sensibilidad y los observadores necesitan estar entrenados para hacerlo con efectividad. Una variación interesante de este término es que no requiere que el observador devuelva los resultados en base uno a uno: un solo observador cuenta el número de casos del comportamiento en cuestión, por ejemplo casos de trabajadores no usando el protector para los oídos, e informa a los estadísticos. Si las observaciones se llevan a cabo en intervalos regulares se puede preparar una tendencia de los datos y el mero hecho de medir e informar sobre el comportamiento es a menudo suficiente para producir mejoras³².

La popularidad en la modificación de la conducta se debe desde un punto de vista muy

29 J. Reason, 1997, op. cit. págs. 216-7.

30 Weick y otros, 2001, op. cit. pág. 127.

31 M.Flemming & R.Lardner “Estrategias para promocionar comportamientos seguros como parte de la salud y la seguridad en los sistemas empresariales”, Informe de investigación 430/2002 del UK Salud y Seguridad Ejecutiva, pág. 10.

32 J.Whiting “Una conducta segura” (1993) 64 Noticias sobre Seguridad de Australia 7, págs. 43-5.

general en que “los factores humanos” tienen gran importancia en la gran mayoría de los accidentes. Una conclusión que se extrae frecuentemente de esta observación es que el foco sobre la prevención de accidentes necesita cambiar de soluciones de ingeniería a prácticas seguras en el trabajo. El director general de DuPont en Australia dijo:

Tanto los organismos gubernamentales como los sindicatos son bastante simplistas en cuanto a seguridad. Lo enfocan hacia el equipo, no hacia los actos de la gente. En nuestra experiencia, el 96% de los accidentes se deben a factores humanos. Realizan cosas que se suponen no deben hacer y, están entrenados para no hacerlas, pero las hacen de todas las maneras. Cambiar este comportamiento es mucho más difícil que enfocarlo en equipo. Cuando entiendes el problema técnico, solo has comenzado. Es solo la punta del iceberg de la dirección de seguridad.

Esta es la base del famoso discurso DuPont. Los responsables para el desarrollo del sistema DuPont afirman rotundamente que está más lejos que un simple sistema de modificación de conducta, pero su énfasis es innegable en la modificación del comportamiento y así es comprendido tanto por los que lo defienden como por sus detractores.

Los seguidores del punto de vista de DuPont señalan que la modificación de conducta reduce considerablemente los porcentajes de accidentes. Los detractores reclaman que centrándose en el comportamiento se desvía la atención hacia causas más profundas de accidentes, como las condiciones insalubres de trabajo. Señalan sin embargo, que el acerca-

miento del comportamiento es relativamente inefectivo cuando se refiere a la salud laboral y a temas medioambientales.

Este no es el lugar para evaluar la comprensión sobre estrategias del comportamiento en general o en los sistemas particulares de DuPont. Mi propósito aquí es subrayar la relación entre modificación de conducta y cambio de cultura. Los intentos para cambiar el comportamiento son intentos para cambiar “la forma en que hacemos las cosas”; *ipso facto*, son intentos para cambiar la cultura de la organización. Flemming y Lardner lo mencionan en su contabilidad comprensiva de sistemas de comportamientos basados en:

El promocionar una conducta de seguridad en el trabajo es una parte crítica en la dirección de la salud y seguridad, porque llevan los sistemas y procedimientos del comportamiento a la realidad. En concreto, buenos sistemas no aseguran el éxito en la dirección de salud y seguridad, ya que el nivel de éxito viene determinado por cómo las organizaciones “viven” sus sistemas³⁵.

Este párrafo señala los deseos discutidos anteriormente sobre que las culturas de seguridad ofrecen un camino para superar las limitaciones de los sistemas de seguridad.

Flemming y Lardner señalan que los programas sobre modificaciones de hábitos a menudo fallan en su ejecución total por enfocarse exclusivamente su potencial en el comportamiento del personal de línea frontal. Argumentan que la gestión del comportamiento es altamente relevante para la seguridad, siendo importantísimo estas dos actitudes:

33 Entrevista con el autor. Los resultados se comentarán a continuación.

34 Discurso de DuPont relatado en R.Wokutch y C.VanSandt “La Dirección OHS en USA y Japón” págs. 367-390 de K.Frick y otros “Salud Laboral sistemática y Directiva de Salud y Seguridad” (Oxford, Pergamon, 2000).

35 Op. cit. pág.1.

- Encuentros frecuentes con empleados para discutir temas de seguridad,
- Dando respuestas rápidas a las sugerencias sobre seguridad y a los conceptos planteados por los empleados³⁶.

Ambos sugieren caminos en los que los hábitos puedan observarse y medirse³⁷.

De nuevo, la conexión hacia la cultura es obvia. Tal como se ha expuesto anteriormente, el comportamiento de los líderes es el hecho crucial determinante de la cultura de una organización. Si la conducta de los líderes se puede modificar para asegurar que ellos acepten sistemáticamente la seguridad, la cultura de toda la organización se transforma.

De este modo, la modificación de los hábitos, entendida como inclusiva del comportamiento de los directivos, está conectada con el cambio de cultura. No es sólo una poderosa herramienta para llevar a cabo la cultura de cambio, sino que es algo más, desde que la cultura se refiere a patrones de comportamiento, modificando comportamientos en un contexto organizativo, por definición modifica la cultura.

Sin embargo, los programas sobre comportamiento seguro no generarán por sí mismos una cultura de seguridad en un sentido completo. La causa es que el fin de la mayoría de las modificaciones de conducta son para identificar los hábitos que no están acordes con los procedimientos de trabajo seguro, y ponerlos de acuerdo. Todavía una cultura de seguridad es más que una cultura de cumplimiento de acuerdos, esto es, si seguimos a Reason, una

cultura desinformada. Para estar completamente informados, una organización debe no sólo identificar y rectificar los acuerdos incumplidos, sino que debería identificar las razones del incumplimiento, pues si estos no se relacionan con un comportamiento alcanzado a corto plazo tampoco lo serán a largo plazo. Como Flemming y Lardner relatan:

Mientras que la idea de cambiar comportamientos inseguros en seguros es la correcta, no se puede distraer la atención en analizar el por qué la gente procede de forma insegura. Enfocándolo sólo desde el cambio de comportamiento individual sin considerar necesarios los cambios de cómo la gente está organizada, dirigida, motivada, gratificada y su medio habitual de trabajo, herramientas y equipo pueden resultar de tratar los síntomas únicamente, sin ir a las raíces del comportamiento inseguro ³⁸.

Además los procedimientos por sí mismos a menudo no son óptimos. Una reciente encuesta entre empleados de una industria de gas y petróleo en Australia, descubrió que dos tercios de ellos creían “que los procedimientos no siempre describen la manera de trabajar con seguridad”. Una cultura informada tenderá a identificar y corregir los procedimientos defectuosos mientras que una cultura que se enfoque en arreglos no lo conseguirá.

Finalmente algunos accidentes no tienen nada que ver con comportamientos inseguros y son una consecuencia directa de condiciones latentes⁴⁰. Una organización que tenga mecanismos para informar identificará estos fallos; una

36 Op. cit. pág. 22.

37 Op. cit. pág. 27.

38 Op. cit. abstracta.

39 B.Safari, “El Factor humano: “Una exposición de las actitudes de los trabajadores en salud, seguridad y medio ambiente en la industria gasística en Australia, 1999-2001”, Informe del Comité Nacional de Petróleo y Gas, Estudios del Instituto nacional del Trabajo, Universidad de Flinders, 2001, pág. 36.

40 J. Reason, 1997 op. cit. pág. 18.

organización que se centre en corregir comportamientos inseguros no los identificará.

Para concretar, la modificación de comportamientos generalmente tiene por fin producir una cultura de arreglos. Es una cultura de seguridad sólo de forma muy limitada. En el trabajo de Reason, la seguridad en la seguridad es un concepto muy rico, descansando mas allá de encontrar técnicas convencionales de modificación de hábitos.

UNA VARIANTE DE CONDUCTA DE SEGURIDAD: EL CONOCIMIENTO DEL RIESGO

Hay una variante de estrategia de conducta segura que es suficientemente distinta como para necesitar una discusión distinta, llamada la promoción del riesgo del conocimiento entre los trabajadores.

La mayoría de las organizaciones confían plenamente en las reglas y procedimientos para el control del azar. Aparte del tema de si la conducta del empleado está o no de acuerdo, existen problemas fundamentales relacionados con las estrategias de control sobre el azar que se basan en el acuerdo con los procedimientos. Frecuentemente, las investigaciones sobre accidentes revelan que los empleados no conocen las reglas apropiadas para cada circunstancia en particular. El tema salió a la luz cuando el accidente de tren de Glenbrook, cerca de Sydney en 1999, costó la vida a siete personas⁴¹. La investigación descubrió que la compañía de ferrocarril se basó principalmente en las reglas para asegurar la seguridad. Además las reglas nunca parecen estar completas, cada vez que ocurre un accidente

las autoridades promulgan una nueva ley con el fin de evitar una reincidencia del mismo tipo de accidente. El resultado es una reglamentación de miles de páginas que no se comprenden totalmente. La investigación recomendó que las autoridades redujeran su confianza en reglas e intentaran inculcar la conciencia de riesgo directamente entre sus trabajadores. De forma que aunque los trabajadores no fueran conscientes de las reglas, o incluso que no existieran reglas para aplicar, podrían ser capaces por sí mismos de realizar las acciones más seguras.

Muchas compañías están intentando inculcar la conciencia del riesgo entre sus empleados. Esso, por ejemplo, tiene un programa “cinco pasos sobre cinco”. La idea es que antes de comenzar un nuevo trabajo, el empleado debe realizar metafóricamente cinco pasos, y tomarse cinco minutos para pensar qué puede ir mal y de qué manera puede ser evitado.

Otra simple conciencia del riesgo que se puede ejercitar con los empleados es preguntarles que identifiquen tres maneras de detectar que las cosas pueden ir mal y los pasos que se deberían tomar para asegurarse que estos posibles imprevistos no ocurriesen. Esta práctica se les ha recomendado a los pilotos de las fuerzas aéreas que realicen tareas de riesgo antes de salir.

Pocas organizaciones, sin embargo, son conscientes de que simplemente urgiendo a los empleados que cumplan tales requerimientos no es suficiente y que las prácticas organizacionales deben favorecer la posición mental necesaria. Una compañía que utiliza este paso extra es Western Mining Corporation (WMC). Sigue una estrategia similar a la de

41 P.McInerney, “Informe final de la comisión especial de Investigación sobre el accidente de tren de Glenbrook”, Sydney: Gobierno de NSW, 2001.

Esso, llamada “tómate tu tiempo, usa tu cargo”, cuyo fin es que la gente se pare, piense y tome las decisiones correctas. Lo que hace que esto suceda es que a los supervisores se les requiere que pregunten cada día a los trabajadores sobre si se han tomado su tiempo y usado su cargo. Lo que hace que esto se lleve a la práctica es que, en las reuniones semanales con los jefes, se les exige a los supervisores que pongan ejemplos concretos de tomarse tu tiempo, usa tu cargo de los que se les ha advertido. También existe un repaso de casos originales si se les considera importantes. WMC tiene un empleado fijo en la empresa a tiempo total para supervisar todo el proceso (WMC tiene cerca de 4.000 empleados), una clara obligación de la compañía es conseguir que este conjunto de prácticas funcione.

Nos detendremos un momento en el sistema de WMC para analizarlo con más detalle. En primer lugar hay una modificación de conducta, pero con una diferencia. El comportamiento deseado no está de acuerdo con ningún requerimiento específico de seguridad. Por el contrario el comportamiento de los empleados de primera línea tiene que cambiarse de tal manera que los haga más conscientes del riesgo. Lo que se requiere es que entiendan el proceso. El éxito del proceso es no predecir, y no es posible imponer o señalar conformidad para este requerimiento solamente por la observación. En lugar de monitorizar la conformidad, y animarles preguntando a los empleados que describan el proceso que han seguido y los controles necesarios de riesgo que han tomado. Además, el comportamiento de jefes y supervisores es integral en el proceso. Este comportamiento de preguntas y respuestas es crucial para el

éxito de esta estrategia y, más importante, este comportamiento se observa más directamente que desde la primera línea de trabajadores. Desde una perspectiva de cambio, es por tanto la actitud de los supervisores y los jefes el objetivo del cambio.

En segundo lugar, precisamente porque es sobre las prácticas de cambio en una organización, cuenta para el cambio de la cultura. Pero precisamente porque el objetivo es de prácticas individuales, no ha sido contemplado por Reason. El resultado en sí mismo en una cultura total de seguridad. Desde otro lado promocionar el conocimiento del riesgo es una estrategia que va más allá de las reglas de complacencia y el hacerlo así promete sobrepasar algunas estrategias de limitaciones que buscan meramente desarrollar culturas de complacencia.

En tercer lugar, el conocimiento del riesgo es sinónimo de preocupación a nivel individual. Mientras que es ciertamente uno de los fines de la organización preocupada, no se puede equiparar con la preocupación organizacional. Realmente, a menos que sea una parte de la estrategia, desarrollar una preocupación organizacional es improbable que suceda. A medida que los trabajadores se vuelven más conocedores del riesgo están más capacitados para informar sobre los asuntos que les conciernen y a hacer sugerencias en cuanto a mejoras de seguridad. Si la organización es de las que no toman en consideración las observaciones y no toma medidas en cuanto a sugerencias e información que provengan de sus trabajadores, los empleados se desilusionarán rápidamente.

Esta estrategia se verá como un intento para transferir la responsabilidad sobre seguridad desde el empleador al empleado y no de cul-

42 Trabajo de consultor del autor. Otro ejemplo en esta materia es el West Australian Programa de Gobierno, “Piensa-seguro SAM” (SAM significa: Marca el azar, Señala el riesgo y Haz el cambio).

par a los trabajadores de ser poco cuidadosos ante los riesgos cuando las cosas van mal. Si por otra parte, la estrategia de promocionar el conocimiento del riesgo entre los empleados va en paralelo con un compromiso de preocupación como un fenómeno organizacional, el funcionamiento seguro y fiable se convierte en una posibilidad real.

CONCLUSIONES

La cultura de seguridad es una idea atractiva porque brinda un camino para vencer las limitaciones de los sistemas de seguridad. Sin embargo, no es una idea directa. Muchos de los que se refieren a la cultura de seguridad tienen la idea de una organización cuyos miembros son individualmente conscientes de la seguridad. Reason, por otro lado, mientras tiene claro y sabe que la cultura de seguridad tiene implicaciones en el comportamiento individual, insiste en que el concepto debe ser usado para describir comportamientos claramente organizacionales y no simplemente la conducta conjunta de los individuos. De esta forma evita deslizarse hacia el individualismo.

He argumentado aquí que la preocupación organizacional, aunque aparentemente sea un concepto nuevo y distinto, está muy relacionado con la cultura sobre seguridad de Reason. En muchos aspectos sólo se trata de replantear sus ideas con un nuevo lenguaje. Exhibe la misma tensión creativa ya que se refiere al

fenómeno verdaderamente organizacional que nunca tiene implicaciones a niveles de conciencia individual. Su completo potencial, sin embargo, depende de mantener el énfasis en las características organizacionales.

Las estrategias de comportamiento están dirigidas hacia el cambio de cultura. Sin embargo aquí el énfasis es ambiguo a nivel individual y a lo que hacen, y la unión a nivel organizativo inherente a las estrategias anteriores está totalmente perdido. En general las estrategias sobre la conducta van encaminadas a transformar el comportamiento de grupos de individuos creando una cultura de consentimiento con las reglas y los procedimientos. Sólo cuando se aplican al comportamiento de los directivos existe un potencial de cambio en las prácticas de la organización.

La estrategia de promover conocimiento de riesgo entre los empleados es una conducta basada en la estrategia que trasciende otras estrategias de comportamientos de seguridad puesto que trata de inculcar directamente la preocupación individual. Sin embargo, es improbable que se produzca un desarrollo prometedor a menos que sea parte de una estrategia abierta de promoción de preocupación organizacional o una cultura de seguridad como la que describe Reason.

El trabajo de Reason es fundamental en estos desarrollos. Insiste en la verdadera naturaleza organizacional del concepto de cultura de seguridad y proporciona un criterio contra el cual una gran variedad de conceptos relacionados puedan ser provechosamente evaluados.

CONSENSUADO EL BORRADOR DEL NUEVO CATÁLOGO DE ENFERMEDADES PROFESIONALES

Enero 2006. El nuevo catálogo de enfermedades profesionales multiplicará por diez las reconocidas en la actualidad que no pasan de 25.000, según el borrador de decreto que ultima el Gobierno. La lista recogerá los criterios y recomendaciones europeas e investigará las anomalías cancerígenas detectadas y aquellas con posibilidad de derivar en este diagnóstico. Para evitar que la lista quede obsoleta se renovará automáticamente por la Comisión de Salud y Seguridad. Además, la regulación que se avecina tratará los efectos de las patologías laborales a medio y largo plazo. Por lo tanto, no se limitará a cubrir a los trabajadores en activo. “Vigilará” también la salud de jubilados y parados.

El borrador está consensuado con sindicatos y patronales e irá a un próximo Consejo de Ministros, después de un largo camino iniciado en 1998. Debido a la tramitación establecida su aplicación no se producirá hasta el segundo trimestre del 2006. El atraso de España en el ámbito de la seguridad laboral es tal que el mercado laboral tardará una década en sentir todos los beneficios que conlleva la norma. El actual listado data de 1978.

Los sindicatos pretenden que el Sistema Público de Salud otorgue la baja si existe sospecha de enfermedad profesional, y admiten que sea el Instituto Nacional de Seguridad Social y las Mutuas de Accidentes y Enfermedades Profesionales quienes declaren y reconozcan la patología. Si existen diferencias sobre el diagnóstico, será la comisión tripartita (Sistema Público, INSS y mutuas) quien resolverá, aunque la última palabra correrá siempre a cargo del Instituto.

Los datos facilitados por Jesús García, de CCOO, son escalofriantes y ponen de relieve la urgencia de la nueva norma.

Fuente: El Norte de Castilla.

OCHO UNIDADES DOCENTES DE MEDICINA DEL TRABAJO EN ESPAÑA SON INSUFICIENTES

Enero 2006. La Comisión Nacional de Medicina del Trabajo, especialidad que este curso estrena programa docente, cree que la calidad y eficacia del nuevo plan depende de la existencia de suficientes unidades docentes, al menos una por autonomía. Una cifra muy alejada de las ocho actuales.

El balance que la Comisión Nacional de Medicina del Trabajo hace de los primeros

* Noticias extraídas de la página web de la Editorial Lex Nova, sección de Seguridad y Salud Laboral, actualidad de Prevención. <http://www.lexnova.es/>

meses de aplicación del nuevo programa docente de la especialidad –en este curso se forma la primera promoción de especialistas en régimen de alumnado– está plagado de claroscuros. Uno de los principales lastres, a juicio de su presidente, Juan José Díaz Franco, es el insuficiente número de unidades acreditadas por Sanidad para impartir la docencia, y su desigual distribución por comunidades: cinco autonomías se reparten las ocho unidades autorizadas para este curso (dos en Madrid, Valencia y Cataluña, otra en Aragón y otra en Baleares).

“No es lógico que sólo haya ocho unidades en España y que, además, algunas estén duplicadas. Autonomías tan importantes y grandes como las dos Castillas, Galicia, Asturias o el País Vasco no las tienen; lo más racional es que existiese al menos una por cada autonomía”, sentencia el presidente de la comisión, que achaca esta carencia a la cicatería presupuestaria de algunas administraciones: “Estamos hablando de algo tan importante como los médicos de trabajo, y no se puede regatear con el dinero donde no hay que hacerlo”.

Este planteamiento entronca con las reiteradas denuncias de Díaz Franco sobre la “marginación financiera” que sus residentes sufren con respecto a otros del mismo grupo –Medicina de Familia y Preventiva– (ver Diario Médico del 15-XI-2005): “Hoy, a principios de enero, aún no sabemos quién va a financiar las plazas MIR ofertadas este año. Algo demencial si además tenemos en cuenta que, en teoría, las diferentes administraciones –central y autonómicas– sólo van a pagar unas 40: una nadería en comparación con las necesidades reales”.

La Comisión tiene perfectamente evaluadas esas necesidades: “Nuestro país precisa al menos un médico del trabajo por cada mil empleados. Si hablamos de una media de 17 millones de trabajadores y tenemos en cuenta

que actualmente hay en España 7.130 médicos del trabajo titulados –y no todos ejercen–, necesitamos entre 10.000 y 12.000 facultativos para acercarnos a esa hipótesis ideal. ¿De dónde los vamos a sacar?”, pregunta retóricamente Díaz Franco.

Oferta insuficiente

Para el curso 2005-2006, la Comisión Nacional pidió 300 plazas de residentes, se ofertaron 77 y sólo se han cubierto 62: “Aunque salieran anualmente las 300 que pedimos, no solventaríamos el déficit de especialistas que padecemos. ¿Cómo vamos a hacerlo con una oferta de entre 50 y 60 puestos?”. Todo ello conforma una foto fija un tanto borrosa para una especialidad que, según el presidente de la Comisión, es “sin duda” la más emergente de la Unión Europea: “Medicina del Trabajo, Medicina de Familia, Cirugía General y Medicina Interna son, por este orden, las cuatro grandes ramas cuyo desarrollo se tiende a favorecer en Europa. En España estamos desaprovechados: somos unos preventivistas más, unos meros vigilantes de las bajas laborales en las empresas”. Ante la troncalidad de especialidades que dicta Europa, el dictamen también es claro: “El tronco debería ser Medicina del Trabajo, y de ahí salir ramas como Preventiva, Medicina Legal o Medicina del Deporte, pero nunca al revés”.

Fuente: Diario Médico (9-I-2006)

Francisco Goiri

SEIS IMPUTADOS POR DESMANTELAR PLACAS DE AMIANTO SIN PRECAUCIONES

Enero 2006. La manipulación de materiales que contengan amianto sin adoptar las correspondientes medidas de seguridad constituye un grave delito que el año pasado se saldó con

once actuaciones por parte del Servicio de Protección de la Naturaleza (Seprona) en la capital. En total, seis personas, responsables de empresas de demolición están imputadas por un presunto delito contra el derecho de los trabajadores y el medio ambiente.

De las once denuncias interpuestas por la Guardia Civil, cuatro están siendo tramitadas por la vía administrativa y siete por lo penal. Seis han derivado en imputación, lo que puede suponer sanciones de hasta 30.000 euros y penas de cárcel de seis meses a tres años, según la normativa vigente.

Algunas de las obras denunciadas en 2005 fueron el desmantelamiento del edificio de Hitemasa, ubicado en el polígono industrial La Estrella, así como varios casos localizados en la barriada García Grana, calle Mármoles y la última actuación realizada el pasado 29 de diciembre en Torre San Telmo de la capital.

Según informaron a este periódico fuentes del instituto armado, el derribo el pasado mes de octubre del antiguo bingo y el cine de la calle Armengual de la Mota, que contenían placas de fibrocemento –más conocido como uralita–, puso en serio peligro tanto a los trabajadores como a los vecinos de la zona que no fueron alertados sobre los riesgos que entrañaba.

La empresa subcontratada encargada de las obras fue denunciada por el Seprona ante un juzgado de la capital por no adoptar las precauciones que establece la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales. Todos los casos fueron notificados por la Guardia Civil a la Delegación de Medio Ambiente y a la Inspección de Trabajo, que inició un expediente de paralización de las obras.

Según el Seprona, con estas actuaciones se evitó que se llegaran a desmantelar sin medidas de protección a la población unos 12.500 metros cuadrados de cubierta de placas de fibrocemento con amianto.

Y es que la actual legislación es muy clara en este aspecto y obliga a las empresas que lleven a cabo demoliciones en las que existan placas de fibrocemento a estar inscritas en el Registro de Empresas con Riesgo de Amianto (RERA) y a contar, antes de iniciar esta labor, con la aprobación previa de un plan de trabajo que contemple medidas de seguridad y prevención.

Además, los trabajadores tienen que estar equipados durante el desarrollo de estos trabajos de un mono integral de un solo uso, guantes y mascarillas especiales, así como acceder a una cabina de descontaminación personal, ubicada en el lugar de las obras, una vez que finalicen su tarea.

Estas estrictas medidas de seguridad van encaminadas a evitar la emisión de fibras de amianto a la atmósfera, producidas principalmente por la fragmentación de este tipo de material o por cortes con fricción. Así, las placas que se fracturan tienen que ser tratadas como residuos peligrosos, mientras que el resto deben ser empaquetadas y trasladadas a vertederos de inertes autorizados.

Según las mismas fuentes, la colaboración ciudadana es “fundamental” para detectar estos casos.

Pese a que la comercialización y utilización de cualquier variante de amianto está prohibida, aún hay 309 centros de trabajo en todo el país en el que se usa esta sustancia, según el RERA.

Fuente: Málaga Hoy-16/01/2006

EXISTE UNA RELACIÓN DIRECTA ENTRE EL ESTRÉS LABORAL Y EL SÍNDROME METABÓLICO

Enero 2006. Contra lo que dice la sabiduría popular, un extenso y detallado estudio realizado por científicos británicos del University

College London Medical School muestra que no siempre el trabajo es salud: sus conclusiones indican que el estrés laboral crónico y sostenido eleva a más del doble el riesgo de desarrollar enfermedades cardiovasculares y diabetes. Si bien el estrés en el trabajo ya había sido relacionado con enfermedades cardíacas, todavía no se entendía bien por qué. Pero este nuevo estudio, efectuado en 10.308 trabajadores estatales ingleses de entre 35 y 55 años a lo largo de un período de 14 años, indica que hay una relación directa entre el estrés laboral y el síndrome metabólico (SM), que a su vez conduce a la diabetes y enfermedades cardiovasculares. La investigación se publica en la última edición electrónica del *British Medical Journal*. “Se trata de un trabajo muy serio y completo, que abarca a una gran cantidad de trabajadores públicos que se estudió durante muchos años. Los indicadores son alarmantes, ya que detectaron que más del doble de los empleados estatales bajo estrés laboral sufren de síndrome metabólico, una condición que deriva en problemas cardiovasculares y diabetes”, afirmó a LA NACION el doctor Daniel López Rosetti, presidente de la Sociedad Argentina de Medicina del Estrés. Según la Asociación Médica del Corazón de los Estados Unidos, el síndrome metabólico es un cuadro clínico que se evidencia cuando se detectan tres de los cinco factores de riesgo metabólico en un paciente: hipertensión arterial (más de 85 y 130 milímetros de mercurio de mínima y máxima, respectivamente), diabetes tipo 2 (no insulino dependiente, es la más común), aumento del nivel de triglicéridos (grasas sanguíneas), disminución del HDL-colesterol o lipoproteína de alta densidad (colesterol bueno) y obesidad central. El trabajo científico, basado en estudios clínicos y psicológicos, midió el estrés laboral en cuatro oportunidades entre 1985 y 1999. Los componentes del síndrome metabólico, tales

como obesidad, hipertensión y altos niveles de colesterol se midieron entre 1997 y 1999. También se tuvieron en cuenta la posición social del empleado y los comportamientos nocivos para la salud, tales como fumar, tomar en exceso y la falta de ejercicio.

Los investigadores encontraron una relación directa entre la exposición a un trabajo estresante y el síndrome metabólico, incluso después de ajustar las mediciones con respecto a otros factores de riesgo. Por ejemplo, los hombres con estrés laboral crónico tuvieron el doble de riesgo de desarrollar el síndrome que aquellos que no lo padecían. Las mujeres con estrés laboral crónico también tuvieron más riesgo de padecer el síndrome, aunque su número entre los sujetos investigados fue menor.

Tanto hombres como mujeres con los empleos más bajos de la escala social fueron los que más riesgo tuvieron de padecer el síndrome, lo que confirma evidencias previas de que el síndrome tiene un ingrediente social.

“El estrés laboral crónico no está relacionado con el nivel de carga laboral, sino con la respuesta individual a ese nivel de carga que tiene una persona —explicó López Rosetti, médico cardiólogo de la Universidad de Buenos Aires—. Es algo similar a lo que ocurre si un mochilero de 90 kilos y otro de 70 cargan unos 30 kilogramos de peso durante una caminata prolongada. Los síntomas de desgaste se van a evidenciar más rápido en el segundo, porque su respuesta individual es menor.”

Desequilibrio hormonal

Las conclusiones a las que arribó el equipo de investigadores ingleses evidenciaron que la exposición prolongada al estrés en el trabajo afecta el sistema nervioso disminuyendo la resistencia biológica y perturbando el balance fisiológico natural del organismo (homeostasis). La asociación entre el síndrome metabólico y la exposición a comportamientos nocivos para la

salud fue mayor entre hombres que entre mujeres. Una dieta pobre (sin consumo de frutas y vegetales), fumar, beber en exceso, y la inactividad física fueron todos comportamientos vinculados con más riesgo de padecer este cuadro.

“Hay un desequilibrio del sistema nervioso autónomo y del sistema neuroendocrino, producto del ascenso de los niveles en sangre de las hormonas del estrés: el cortisol (promueve el aumento de azúcar en sangre y disminuye las defensas frente a agentes infecciosos) y la noradrenalina sanguínea (aumenta la frecuencia cardíaca y la hipertensión arterial)”, agregó López Rosetti.

De esta manera, según el especialista, verse sometido a un estrés laboral crónico produce la liberación de sustancias proinflamatorias y protrombóticas, que generan isquemias cardíacas, aumentan la coagulación sanguínea y llevan al paciente directamente a insuficiencias, arritmias e infartos cardíacos y a accidentes cerebrovasculares (ACV).

“Lo más importante de este estudio es que vincula el estrés laboral con las enfermedades cardíacas a través de síndrome metabólico. Cuando la carga laboral es más intensa de lo que una persona puede soportar, el cuerpo y la mente comienzan a manifestar síntomas de agotamiento. Al principio el cuerpo nos susurra, luego nos habla y al final nos grita”, concluyó López Rosetti.

Fuente: lanacion.com

ARAGÓN CREA LA FIGURA DEL FISCAL ESPECIALIZADO EN SINIESTRALIDAD LABORAL

Enero 2006. El presidente del Gobierno de Aragón, Marcelino Iglesias, acompañado por el titular de Economía, Eduardo Bandrés, y el fiscal general de Estado, Cándido Conde-Pumpido, han suscrito hoy en Zaragoza un

convenio de colaboración para coordinar esfuerzos en materia de siniestralidad. Con este acuerdo se consigue dotar a la comunidad autónoma de la figura de un fiscal especializado en esta materia, cargo que ocupará María Asunción Losada.

Su trabajo consistirá en llevar un adecuado control de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de prevención de riesgos laborales y actuará bajo la dirección y dependencia del fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que podrá recabar información de la Administración y facilitar a la misma cuantas informaciones le interesen, excepto el secreto de actuaciones procesales.

Iglesias recordó que uno de los retos es avanzar en seguridad laboral y evitar posibles riesgos en el trabajo. Pese a que Aragón tiene un índice de incidencia 20 puntos más bajo que la media, destacó, “siempre que se produce un accidente lo sentimos como un fracaso”. Por ello, insistió en que la creación de esta figura del fiscal especializado, largamente demandada por los agentes sociales, supone “un paso adelante” en la prevención de los accidentes laborales.

Por su parte, el fiscal general del Estado, Cándido Conde-Pumpido, consideró que un país jurídica y económicamente avanzado no puede permitirse unos niveles de siniestralidad laboral como los que se registran en la actualidad. Por ello, explicó que esta figura del fiscal especializado ya se ha comenzado a instaurar en varias comunidades autónomas y el objetivo final es conseguir que haya uno de estos expertos en cada provincia. Todos ellos, concretó, estarán coordinados por un fiscal de sala que estará en Madrid.

Conde-Pumpido insistió en la importancia de “perseguir” a aquellos empresarios que “cuentan como costes la salud de los trabajadores”. “No se puede ahorrar en gastos lo que otros pagan con su salud”, indicó.

El fiscal general del Estado consideró que se están dando pasos importantes en el control de empresarios que vulneran la ley y cada vez hay más instrumentos jurídicos. Así, informó de que el número de procedimientos que se inician se está duplicando porque la persecución es cada vez más intensa. En este sentido, el presidente del Gobierno de Aragón, Marcelino Iglesias, coincidió en destacar la necesaria actuación de la Inspección de Trabajo y adelantó que se doblará el número de efectivos en Aragón.

En virtud de este convenio, la comunidad autónoma de Aragón articulará los instrumentos necesarios de especialización y colaboración con el Ministerio Fiscal y éste coordinará la información relativa a los procedimientos penales en curso. Ambos organismos realizarán conjuntamente actuaciones específicas de carácter divulgativo para la difusión de los derechos y obligaciones establecidos en la normativa preventiva y las posibles responsabilidades penales que de ellos se puedan derivar. Para el buen fin de esta colaboración y cooperación deben establecerse, por un lado, sistemas de comunicación fluidos y recíprocos entre ambas partes y, por otro, procurar medios de formación, información y asesoramiento, prácticos y debidamente actualizados. Esta comunicación facilitará tanto un mejor conocimiento de los miembros del Ministerio Fiscal en materia de condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales, como de los órganos administrativos competentes en materia de tratamiento penal de las conductas antijurídicas en este campo.

Otra de las cláusulas del convenio hace referencia a la Administración, ya que ésta pondrá en conocimiento de la Fiscalía aquellos supuestos en los que intervenga y se aprecien indicios racionales de delito, siendo objeto de atención especial los casos en que resulten afectados trabajadores especialmente protegidos

por la normativa preventiva y las situaciones de riesgo grave e inminente.

Fuente: Europa Press

LA FALTA DE MEDIDAS DE PREVENCIÓN CAUSA UN REBROTE DE LA SILICOSIS EN LAS CANTERAS ESPAÑOLAS

Octubre 2005. La silicosis, una enfermedad que parecía en retroceso, está rebrotando en España debido a la falta de medidas de prevención en algunas canteras. Así lo confirman los datos del Instituto Nacional de Silicosis, centro de referencia en esta materia para todo el país. Desde este Instituto, se apunta que la “cultura de prevención” está perfectamente instalada en la minería del carbón. Pero en las canteras se está incrementando la incidencia de esta enfermedad por falta de prevención debido, en algunos casos, a las empresas y, en otros, a los propios trabajadores, que temen perder su trabajo si se les diagnostica la enfermedad.

La mayoría de las nuevas declaraciones, de acuerdo con los datos del 2004, tuvieron origen en Castilla y León, Asturias y Galicia. Las notificaciones realizadas por el Instituto provienen de los trabajadores enviados a reconocimiento por diversos organismos y de los expedientes remitidos por los equipos de valoración de incapacidades de diversas provincias españolas.

LA FISCALÍA DENUNCIA QUE AL EMPRESARIO LE SEA MÁS RENTABLE ASUMIR EL COSTE DE LOS ACCIDENTES LABORALES QUE PREVENIRLOS

Octubre 2005. La Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2004 denuncia la

impunidad en que se mueven los empresarios vulneradores de las normas básicas de seguridad, porque las responsabilidades se limitan al ámbito económico.

Por ello, muchas veces al empresario le es posible sacar provecho de la vulneración de normas elementales de seguridad, asumiendo el riesgo de accidentes como un coste más de la producción.

Aunque se informa de una leve tendencia al descenso de la siniestralidad laboral, se advierte de nuevas cuestiones preocupantes ligadas a realidades sociales y económicas caracterizadas por modelos de producción, y a

veces de explotación, que mutan rápidamente. Entre ellas, la precariedad en el empleo de jóvenes, el fenómeno de la subcontratación, la proliferación de empresas de trabajo temporal y la situación de los trabajadores inmigrantes. Según la Fiscalía, debe terminarse de consolidarse una respuesta penal eficaz contra los accidentes laborales. Pero el tratamiento judicial de los delitos contra los derechos de los trabajadores no es unánime y a veces difícilmente se acoge a derecho, por la frecuencia con que se juzgan como juicios de faltas.

Fuente: La Gaceta de Prevención de Lex Nova, nº27.



SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS DE 12 DE ENERO DE 2006

CONDENADA ESPAÑA POR NO TRANSPONER CORRECTAMENTE LA DIRECTIVA 89/391/CEE CON LA LEY DE PREVENCIÓN RESPECTO AL PERSONAL NO CIVIL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El Estado español ha sido condenado por no haber adaptado correctamente a su ordenamiento jurídico interno las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, por lo que respecta al personal no civil de las Administraciones Públicas.

El criterio utilizado por el legislador comunitario para determinar el ámbito de aplicación de dicha Directiva no está fundado en la pertenencia a sectores como las fuerzas armadas, la policía y el servicio de protección civil, sino exclusivamente en la naturaleza específica de ciertos cometidos especiales desempeñados por los trabajadores dentro de dichos sectores, que justifica una excepción al ámbito de aplicación, en razón de la absoluta necesidad de garantizar una protección eficaz de la colectividad.

Por su parte, la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales, de transposición de la

citada Directiva, excluye de su ámbito de aplicación a las actividades de policía, seguridad y resguardo aduanero, y no sólo determinados cometidos propios de estos sectores, que, habida cuenta de su naturaleza específica, pueden justificar tal excepción.

En su defensa, el Estado español ha invocado decretos que se aplican al personal civil, tanto al servicio de las Administraciones Públicas, como dependiente de la Administración militar. No obstante, la exclusión del personal no civil, indica un vacío jurídico debido a la falta de normativa preventiva específica aplicable a este último colectivo.

SENTENCIA

1. En su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 10 CE y 249 CE, así como de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (DO L 183, p. 1), por lo que respecta al personal no civil de las Administraciones Públicas, al no haber adaptado, o haber adaptado sólo parcialmente, su ordenamiento jurídico interno a los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de dicha Directiva.

MARCO JURÍDICO

Normativa comunitaria

2. La Directiva 89/391, que es la Directiva-marco que establece los principios generales en materia de seguridad y de salud de los trabajadores, se adoptó sobre la base del artículo 118 A del Tratado CE (los artículos 117 a 120 del Tratado CE han sido sustituidos por los artículos 136 CE a 143 CE).
3. El artículo 2 de dicha Directiva define el ámbito de aplicación de ésta como sigue:

“1. La presente Directiva se aplicará a todos los sectores de actividades, públicas o privadas (actividades industriales, agrícolas, comerciales, administrativas, de servicios, educativas, culturales, de ocio, etc.).

2. La presente Directiva no será de aplicación cuando se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil.

En este caso, será preciso velar para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible, habida cuenta los objetivos de la presente Directiva”.
4. El artículo 4 de la misma Directiva establece:

“1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para garantizar que los empresarios, los trabajadores y los representantes de los trabajadores estén sujetos a las disposiciones jurídicas necesarias para la aplicación de la presente Directiva.

2. Los Estados miembros garantizarán, en particular, un control y una vigilancia adecuados”.
5. A tenor del artículo 18, apartado 1, de la Directiva 89/391:

“Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva, a más tardar el 31 de diciembre de 1992”.

Normativa nacional

6. La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE n.º 269, de 10 de noviembre de 1995, p. 32590), adaptó el ordenamiento jurídico español a la Directiva 89/391.
7. El artículo 3, apartados 1 y 2, de dicha Ley dispone:

“1. Esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo. {...}

2. La presente Ley no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de: Policía, seguridad y resguardo aduanero; Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.

No obstante, esta Ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades”.
8. El Gobierno español invoca, además, determinadas disposiciones normativas que se aplican también en esta materia, entre ellas:

El Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de

prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado.

El Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de los capítulos III y V de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, al ámbito de los centros y establecimientos militares.

El Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE n.º 181, de 29 de julio de 2000, p. 27295; en su versión modificada en el BOE n.º 229, de 23 de septiembre de 2000, p. 32588).

La Orden del Ministro del Interior, de 6 de junio de 1997, relativa a la responsabilidad de los servicios de sanidad en lo que respecta a la inspección médica de la Guardia Civil y del servicio de Psicología en lo concerniente a los estudios y a la acción psicosocial individual y colectiva.

La Circular 1/2000, de 16 de abril, relativa a la campaña de salud integral en el cuerpo de la Guardia Civil.

La Instrucción de la Dirección de la Seguridad del Estado, sobre utilización de armas de fuego por miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, adoptada en abril de 1983.

La Instrucción de la Dirección de la Seguridad del Estado, sobre formación e instrucciones de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en el uso del arma, adoptada en octubre de 1983.

PROCEDIMIENTO PREVIO ADMINISTRATIVO

9. A raíz de una denuncia recibida y por considerar que las autoridades nacionales competentes no habían cumplido íntegramente las obligaciones que les incumben

en virtud de los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de la Directiva 89/391, la Comisión, mediante escrito de 25 de octubre de 2000, requirió al Reino de España para que presentara sus observaciones dentro de un plazo de dos meses.

10. Al no quedar satisfecha con la respuesta de las autoridades españolas de fecha 19 de enero de 2001, la Comisión dirigió, el 23 de enero de 2002, un dictamen motivado a dicho Estado miembro, en el que le instaba a adoptar las medidas necesarias para atenerse a la referida Directiva, en un plazo de dos meses a partir de la notificación de dicho dictamen.

11. Tras el escrito de contestación de 11 de abril de 2002 del Reino de España y al considerar que éste aún no había adoptado las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones, la Comisión interpuso el presente recurso.

SOBRE EL RECURSO

Alegaciones de las partes

12. La Comisión sostiene que el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 89/391 constituye únicamente una excepción en el ámbito de aplicación de ésta que debe interpretarse, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de manera estricta.

13. De este modo, considera que la mencionada Directiva se aplica a todos los sectores de actividades y que sólo las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas en la función pública pueden justificar la exclusión de éstas de su ámbito de aplicación.

14. Añade que, a este respecto, el legislador comunitario ha utilizado un criterio basado en la naturaleza de las actividades de que se trata y no en categorías enteras de trabajadores. En consecuencia, cabe prever excepciones a las normas de protección recogidas en dicha Directiva no en función del Estatuto de los Trabajadores, sino sólo en función de las misiones específicas realizadas por algunos de ellos.
15. Ahora bien, en su opinión, las disposiciones nacionales invocadas por el Gobierno español no garantizan una adaptación completa del Derecho interno español a la Directiva 89/391.
16. Según la Comisión, la Ley 31/1995 no es aplicable al personal militar y, por tanto, a la Guardia Civil, ni al personal no civil de las Administraciones Públicas en general. Además, ninguna otra normativa específica en materia de protección de la salud y la seguridad en el trabajo resulta aplicable a dicho personal. Así:
El Real Decreto 1488/1998 sólo se refiere al personal civil al servicio de las Administraciones Públicas, y el Real Decreto 1932/1998 se dirige únicamente al personal civil (personal contratado y funcionarios) que depende de la Administración militar.
Las Circulares e Instrucciones invocadas por el Gobierno español no tienen carácter vinculante alguno y, por lo tanto, no pueden constituir medidas apropiadas de adaptación del ordenamiento interno a la Directiva 89/391.
Las demás disposiciones mencionadas por las autoridades españolas se refieren más a la organización de la estructura administrativa de los servicios que al contenido de las normas en materia de protección de la salud y la seguridad en el trabajo.
17. Además, añade que aún no se ha adoptado el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la aplicación al Cuerpo de la Guardia Civil de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, invocado por el Gobierno español. En cualquier caso, en la medida en que dicho Proyecto no abarca la totalidad del personal no civil de la Administración Pública española, no basta para suplir el carácter incompleto de la adaptación del ordenamiento jurídico español a la Directiva 89/391.
18. El Gobierno español rebate la alegación de la Comisión.
19. En primer lugar, según dicho Gobierno, las particularidades inherentes a las fuerzas armadas y a la policía impiden la aplicación de la Directiva 89/391 a tales categorías de personal. En su opinión, las peculiaridades de la Guardia Civil, como órgano armado de naturaleza militar, impiden asimilar el régimen jurídico que le resulta aplicable al del resto de trabajadores al servicio de la Administración Pública.
20. En segundo lugar, a la espera de la adopción de una regulación específica, el personal de la Guardia Civil está ya protegido por todo un conjunto de disposiciones administrativas.
21. Por último, se encuentra en fase de tramitación, pendiente únicamente de que se evacue el dictamen preceptivo del Consejo de Estado, un Proyecto de Real Decreto “por el que se regula la aplicación al Cuerpo de la Guardia Civil de la normativa sobre prevención de riesgos laborales”.

Apreciación del Tribunal de Justicia

22. Con carácter preliminar, es preciso recor-

dar que, conforme a reiterada jurisprudencia, tanto del objeto de la Directiva 89/391, que consiste en promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, como del tenor literal de su artículo 2, apartado 1, se deduce que el ámbito de aplicación de esta Directiva debe entenderse de manera amplia. De ello dedujo el Tribunal de Justicia que las excepciones a dicho ámbito, previstas en el apartado 2, párrafo primero, del referido artículo, deben interpretarse restrictivamente (véanse, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2000, Simap, CRec. p. I apartados 34 y 35; el auto de 3 de julio de 2001, CIG, CRec. p. I apartado 29; la sentencia de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros, asuntos acumulados Ca CRec. p. I apartado 52, y el auto de 14 de julio de 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C aún no publicado en la Recopilación, apartado 42).

23. Por consiguiente, esta excepción al ámbito de aplicación de la Directiva 89/391, definido de manera amplia, debe recibir una interpretación que limite su alcance a lo que resulte estrictamente necesario para salvaguardar los intereses que según dicha Directiva pueden proteger los Estados miembros (sentencia Pfeiffer y otros, antes citada, apartado 54, y auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, antes citado, apartado 44).

24. Asimismo, procede recordar que el criterio utilizado por el legislador comunitario para determinar el ámbito de aplicación de la Directiva 89/391 no está fundado en la pertenencia de los trabajadores a los distintos sectores de actividades contemplados en el artículo 2, apartado 2, párrafo primero, de dicha Directiva, considerados globalmente, como las fuerzas armadas, la policía

y el servicio de protección civil, sino exclusivamente en la naturaleza específica de ciertos cometidos especiales desempeñados por los trabajadores dentro de dichos sectores, que justifica una excepción a las normas dictadas por la citada Directiva, en razón de la absoluta necesidad de garantizar una protección eficaz de la colectividad (auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, antes citado, apartado 51).

25. Por lo tanto, cabe aplicar la Directiva 89/391, dado que dichos cometidos se realizan en condiciones habituales, conforme a la misión encomendada al servicio de que se trata, y ello aun cuando las intervenciones derivadas de dichas actividades sean, por su propia naturaleza, imprevisibles y puedan exponer a los trabajadores que las realicen a algunos riesgos para su seguridad y/o su salud (auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, antes citado, apartado 52).

26. En cambio, la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva únicamente puede aplicarse en el supuesto de acontecimientos excepcionales en los cuales el correcto desarrollo de las medidas destinadas a garantizar la protección de la población en situaciones de grave riesgo colectivo exige que el personal que tenga que hacer frente a un suceso de este tipo conceda una prioridad absoluta a la finalidad perseguida por tales medidas con el fin de que ésta pueda alcanzarse (auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, antes citado, apartado 53).

27. En caso de que acontecimientos excepcionales requieran la adopción de medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud así como de la seguridad colectiva y cuyo correcto cumplimiento se vería comprometido si debieran observarse todas

- las normas contenidas en la Directiva 89/391, la necesidad de no poner en peligro las imperiosas exigencias de preservación de la seguridad y de la integridad de la colectividad, habida cuenta de las características que revisten algunas actividades específicas, debe prevalecer transitoriamente sobre el objetivo de la citada Directiva, que es garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores (véase, en este sentido, el auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, antes citado, apartados 54 y 55).
28. No obstante, incluso en una situación excepcional de esta índole, el artículo 2, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 89/391 exige a las autoridades competentes que velen para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas “en la medida de lo posible” (auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, antes citado, apartado 56).
29. Es preciso examinar la fundamentación del recurso de la Comisión a la luz de estos principios.
30. En primer lugar, procede señalar, como sostiene la Comisión sin ser contradicha al respecto por el Gobierno español, que el artículo 3, apartado 1, de la Ley 31/1995 se refiere únicamente al personal civil de las Administraciones Públicas.
31. En segundo lugar, es preciso destacar que, como reconoció expresamente el Gobierno español, el artículo 3, apartado 2, de dicha Ley excluye del ámbito de aplicación de ésta las actividades de policía, seguridad y resguardo aduanero, y no sólo determinados cometidos en estos sectores de actividades que, habida cuenta de su naturaleza específica, pueden justificar tal excepción.
32. Por último, la Comisión subrayó acertadamente que los Reales Decretos 1488/1998 y 1932/1998, invocados por el Gobierno español en su defensa, se aplican respectivamente al personal civil al servicio de las Administraciones Públicas y al personal civil que depende de la Administración militar, con exclusión del personal no civil de las Administraciones Públicas.
33. Además, por lo que respecta a la alegación de la Comisión basada en la existencia de un vacío jurídico debido a la falta de normativa específica aplicable al personal no civil, es preciso examinar si esta categoría de personal está comprendida en las demás disposiciones invocadas por el Gobierno español.
34. Resulta obligado observar que no es éste el caso.
35. En efecto, por lo que se refiere a las Circulares e Instrucciones invocadas por dicho Gobierno, es preciso recordar que las disposiciones de una directiva deben ejecutarse con indiscutible fuerza imperativa, con la especificidad, precisión y claridad exigidas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica. Por ello, las meras prácticas administrativas, por naturaleza modificables a discreción de la Administración y desprovistas de una publicidad adecuada, no pueden ser consideradas como constitutivas de un cumplimiento válido de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario, al mantener, para los sujetos de derecho afectados, un estado de incertidumbre en cuanto a la extensión de sus derechos y obligaciones en los ámbitos regulados por dicho ordenamiento jurídico (en este sentido, véanse, en especial, las sentencias de 24 de marzo de 1994, Comisión/Bélgica, CRec. p. I apartado 20; de 26

de octubre de 1995, Comisión/Luxemburgo, CRec. p. I apartado 18, y de febrero de 2003, Comisión/Bélgica, CRec. p. I apartado 21, y de 20 de noviembre de 2003, Comisión/Francia, CRec. p. I apartado 54).

36. Además, como señaló acertadamente la Comisión, las demás disposiciones invocadas por las autoridades españolas sólo se refieren a la organización de la estructura administrativa de los servicios y no al contenido de las normas en materia de protección de la salud y la seguridad en el trabajo y, por tanto, no constituyen medidas apropiadas de adaptación del ordenamiento interno a la Directiva 89/391.

37. Por lo que respecta al Proyecto de Real Decreto por el que se regula la aplicación al Cuerpo de la Guardia Civil de la normativa sobre prevención de riesgos laborales invocado por el Gobierno español, baste señalar que, conforme a reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo fijado en el dictamen motivado. Ahora bien, ha quedado acreditado que en tal fecha aún no se había adoptado el referido Proyecto y cambios eventuales ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véanse, en particular, las sentencias de 13 de marzo de 2003, Comisión/España, CRec. p. I2623, apartado 8, y de 28 de abril de 2005, Comisión/España, C no publicada en la Recopilación, apartado 19).

38. Por lo tanto, el recurso de la Comisión debe considerarse fundado en lo referente a la Directiva 89/391.

39. En consecuencia, ya no procede pronunciarse por separado sobre la infracción de los artículos 10 CE y 249 CE, alegada asimismo por la Comisión.

40. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/391, por lo que respecta al personal no civil de las Administraciones Públicas, al no haber adaptado íntegramente su ordenamiento jurídico interno a los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de dicha Directiva.

COSTAS

41. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber pedido la Comisión que se condene en costas al Reino de España y al haber sido desestimados los motivos formulados por éste, procede condenarlo en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, por lo que respecta al personal no civil de las Administraciones Públicas, al no haber adaptado íntegramente su ordenamiento jurídico interno a los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de dicha Directiva.

2) Condenar en costas al Reino de España.