



Leodegario FERNANDEZ MARCOS es Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

LA DIMENSION LABORAL DE LAS NORMAS TECNICAS DE SEGURIDAD NUCLEAR

L. FERNANDEZ

Es sabido que determinadas actividades industriales y, por la peligrosidad de sus procesos productivos, presentan, además de los riesgos generales o comunes a todo trabajo, unos riesgos laborales específicos, que justifican medidas de prevención, también específicas. Es el caso de actividades, como las de construcción, minería o trabajos portuarios, para las que existen Reglamentos especiales de Seguridad en el Trabajo, de carácter sectorial.

El peligro que para los trabajadores entrañan las radiaciones ionizantes es, sin duda alguna, un riesgo específico del trabajo en instalaciones nucleares y radiactivas, y, por consiguiente, del trabajo en una Central Nuclear, que es el tema que nos ocupa.

No hay en la legislación laboral de Seguridad e Higiene, pese a la magnitud de este riesgo, un Reglamento especial de Seguridad, como hay para la industria de la construcción, minería o trabajos en cajones de aire comprimido. La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el trabajo de 9 de marzo de 1971, se limita a contemplar las "radiaciones ionizantes", en el extenso punto 3, del artículo 140, nominado "radiaciones peligrosas", que incluye también, las "radiaciones infrarrojas" y "radiaciones ultravioleta".

Existe, por el contrario, una extensa y precisa normativa técnica extralaboral, que regula las medidas de protección que se han de adoptar, respecto de las "personas profesionales dedicadas a actividades de naturaleza nuclear", por utilizar los términos de la Ley de Energía Nuclear de 1964, personas que no son otras, que "los trabajadores" que prestan su actividad en estas instalaciones.

Hablar de seguridad e higiene en el trabajo en una instalación Nuclear, nos lleva a distinguir entre una seguridad e higiene general, que podemos llamar convencional, integrada por todo el bloque jurídico laboral de la seguridad e higiene, y de una "seguridad específica" del riesgo nuclear, representada por la compleja normativa técnica de ordenación industrial de este sector de actividad.

Lo que pretendemos con este trabajo es señalar y poner de manifiesto, la interrelación que se produce, entre una y otra clase de normativa jurídica: la técnica, la laboral y su necesaria integración.

NATURALEZA Y CARACTERES DE LA LEGISLACION NUCLEAR

Un detenido examen de esta legislación nos permite señalar como sus caracteres más significativos, los que a continuación, exponemos.

NORMAS ADMINISTRATIVAS DE ORDENACION INDUSTRIAL

Las disposiciones que regulan el uso pacífico de la energía nuclear, básicamente emanadas, en el nivel reglamentario, del Ministerio de Industria y Energía, son normas de ordenación industrial y participan de la misma naturaleza, que los numerosos Reglamentos Técnicos de Industria, reguladores de los más diversos procesos y actividades productivas, entre los que mencionamos, por

vía de ejemplo, los Reglamentos Electro-técnicos de Alta y Baja Tensión, de Aparatos elevadores, de Fluidos a Presión, de Seguridad en Instalaciones Frigoríficas, etc.

Como tales normas jurídicas pertenecen al campo del Derecho Administrativo, en cuyo seno, el Derecho Nuclear, como el Urbanístico, el Municipal, etc., adquiere una cierta especialidad.

Con esta clase de legislación técnica se pretende encauzar y disciplinar los procesos industriales para que su funcionamiento sea técnicamente correcto, evitando daños y efectos negativos a la sociedad en general. Y en este sentido, la Ley de Energía Nuclear, al definir su objeto, en el artículo 1.º B), habla de "proteger vidas, salud y haciendas contra los peligros derivados de la energía nuclear y de los efectos nocivos de las radiaciones ionizantes".

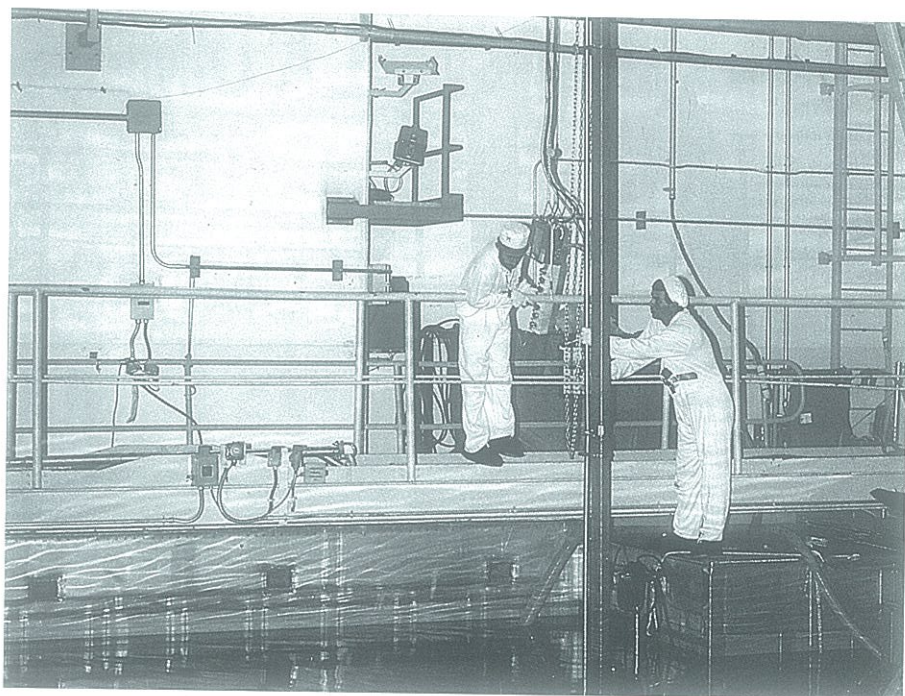
Las medidas de protección que se establecen tratan de prevenir daños a las personas sean o no trabajadores, y a las cosas, que pudieran derivarse del anormal funcionamiento técnico de la instalación nuclear. Lógicamente estas medidas de seguridad o protección redundan en directo beneficio de los trabajadores de la explotación, a los que la Ley, alude "como personas profesionalmente expuestas".

Los trabajadores, para esta normativa, resultan protegidos en cuanto personas, no en cuanto trabajadores por cuenta ajena, vinculados a la empresa por una relación laboral. De aquí, el carácter no laboral de esta legislación, que extiende, como vemos, la protección perseguida a "terceras personas", sean o no trabajadores, e incluso "seres vivos", que puedan ser afectados por las radiaciones. Su ámbito de aplicación va mucho más allá del ámbito laboral.

SINGULARIDAD DE LA NORMATIVA TECNICA NUCLEAR

La ordenación técnica del riesgo nuclear, que representa la legislación que ahora consideramos, tiene una singularidad harto significativa, respecto de otras disposiciones de ordenación técnica de riesgos industriales, a cuyo campo pertenece, dictadas por el Ministerio de Industria y Energía.

La singularidad radica, tanto en la cantidad de textos legales consagrados a regular el uso pacífico de la energía nuclear, que se completan con múltiples Guías de Seguridad que incorporan los últimos avances científicos en la materia, como, y, sobre todo, por la presencia de dos Leyes de carácter formal, elaboradas por el poder legislativo: La Ley de Energía Nuclear de 1964 y la Ley de 1980, creadora del Consejo de Seguridad Nuclear.



El instrumento jurídico de Ley formal es inusual y verdaderamente excepcional en esta clase de legislación, fundamentalmente reglamentaria, y por ello lo resaltamos.

La Ley de Energía Nuclear establece, al máximo nivel normativo, "las medidas de seguridad y protección contra las radiaciones ionizantes", a los que dedica todo su capítulo VI, medidas que se desarrollan, con más precisión y detalle en el Reglamento de Protección Sanitaria contra las radiaciones ionizantes, de 1982.

Mención muy especial merece en esta Ley, y esto sí, es rigurosamente excepcional, su capítulo XIII, rubricado como "De los delitos y de las penas", que, parece pasar un tanto desapercibido.

Se tipifican en este capítulo, hasta cuatro figuras delictivas diferentes, en los artículos 84 a 87, ambos inclusive, a los que atañen penas de privación de libertad, de la máxima gravedad penal. Las penas van, desde la reclusión mayor (veinte años y un día a treinta años) para la liberación o exposición intencionada a la energía nuclear, supuesto que contempla el artículo 84; a prisión mayor (seis años y un día a doce años) para el delito de "descubrir, revelar, sustraer o utilizar secretos de cualquier clase, relacionados con la energía nuclear" a que se refiere el artículo 87.

Este capítulo de "Delitos y penas" de la Ley de 1964, que por supuesto, es independiente de las sanciones administrativas en materia nuclear, a los que dedica el capítulo XIV siguiente, es, en puridad de conceptos, un Derecho Penal

especial cuya aplicación compete al orden jurisdiccional penal, y al que deja enteramente vigente la Disposición Final del Código Penal común, texto refundido de 1973.

Pese a que no tenemos noticia de que esta Ley Penal especial haya sido nunca aplicada, nos hallamos, sin duda, ante una característica sustancial, que justifica la singularidad que predicamos de la legislación técnica nuclear.

La otra disposición que goza del rango jerárquico de Ley formal es la Ley creadora del Consejo de Seguridad Nuclear de 1980. Configura a éste como Ente de derecho público, con personalidad jurídica, independiente de la Administración Central del Estado, y con amplísimas competencias en todo lo relacionado con el control e inspección de las instalaciones nucleares y radiactivas. Su contenido sustantivo no admite parangón en importancia con el de la Ley de Energía Nuclear, al limitarse solamente y a más de describir sus funciones, a regular la composición de este Consejo, el procedimiento de designación de los Consejeros y recursos económicos de financiación.

NORMATIVA FUNDAMENTALMENTE PREVENTIVA

La legislación nuclear se caracteriza, finalmente, y en esto se aproxima más a otras normas administrativas de ordenación industrial (Reglamentos Técnicos de Industria), por ser básicamente preventiva y específicamente preventiva del riesgo nuclear.

La adopción de "medidas de seguridad", "medidas de protección" y "medidas de prevención", que se utilizan de forma indistinta, aparecen constantemente, a lo largo y ancho del articulado de esta clase de normativa y se reproducen de igual modo en las Directivas comunitarias.

Su disposición más importante, la Ley de Energía Nuclear, que obviamente, tiene un más amplio contenido, como vimos, dedica todo su capítulo VI, integrado por nueve artículos, a las "medidas de seguridad y protección contra las radiaciones ionizantes", con especial consideración a las "condiciones de trabajo" de "las personas profesionalmente dedicadas a actividades de naturaleza nuclear". Protección y prevención presiden igualmente el desarrollo reglamentario de la Ley de 1964, y esto es especialmente cierto en el Reglamento de Protección Sanitaria contra las radiaciones ionizantes de 1982, al que, dijimos, otorgamos la mayor importancia en el orden laboral: todo su total contenido es preventivo y el lema de "medios de protección" o de "prevención", rubrica todos sus títulos y capítulos.

Estas medidas reglamentarias tienen como exclusivo objeto prevenir la producción de efectos negativos para la salud, tanto del personal de las instalaciones nucleares y radiactivas, como del público en general.

Este ámbito de aplicación es, por lo demás, típico de todas las normas de ordenación industrial, lo que impide calificarlas como laborales, cuyo ámbito aplicable es más restringido. Su imbricación, no obstante, con el ordenamiento laboral queda reflejada, de modo positivo, en la Disposición Final de este Reglamento, cuando hace alusión a que "por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se formulará la propuesta a que se refiere el artículo seis, punto dos, del Estatuto de los Trabajadores". El punto dos del artículo seis estatutario, dice por su parte que: "Los trabajadores menores de dieciocho años no podrán realizar trabajos nocturnos, ni aquellas actividades o puestos de trabajo, que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, previa consulta con las organizaciones sindicales representativas, declare, insalubres, nocivas o peligrosas, tanto para su salud, como para su formación profesional y humana."

Esta declaración del Ministerio de Trabajo, pese al tiempo transcurrido desde la previsión legal, no se ha producido hasta el momento.

La verdad es que no parece que sea necesaria. Tanto el artículo 11 del Reglamento de 1982, que lacónicamente establece que "las mujeres con capacidad de procrear y los menores de dieciocho años no podrán ser admitidos a estas operaciones", como la Ordenanza General de Seguridad e Higiene de

1971 y la Directiva de la CEE de 1980, que reproducen la prohibición, en similares términos, son sumamente explícitas al respecto. Esta prohibición goza, como vemos de amplio respaldo legal en el ordenamiento vigente.

Entre las medidas preventivas que contiene el Reglamento destacan, por su intensidad y detalle, las orientadas a la protección de las llamadas "personas profesionalmente expuestas", que son los trabajadores de la instalación nuclear o radiactiva, en mayor medida, que las relativas a la protección de la "población en su conjunto" o a la "protección del público", por seguir la terminología que utiliza el texto legal, y comprende tanto medidas de protección radiológica, como de vigilancia médica.

Es precisamente, esta última característica preventiva de la normativa técnica nuclear, la que favorece su relación con la *normativa jurídico laboral*, constituyendo, lo que llamábamos, al principio de este trabajo, "seguridad en el trabajo específica" de una instalación nuclear.

DIMENSION JURIDICO LABORAL DE LA NORMATIVA TECNICA NUCLEAR

Las anteriores consideraciones sobre la naturaleza y caracteres de la legislación nuclear, nos llevan a reflexionar ahora, sobre las repercusiones que en el ordenamiento laboral, y más en concreto, en la ordenación laboral de la seguridad e higiene en el trabajo, tienen las disposiciones reguladoras de la energía nuclear, o mejor aún, del riesgo nuclear.

Se hace necesario partir, para ello, del principio de unidad del ordenamiento jurídico y de su insoslayable integración. Las normas técnicas nucleares pertenecen, insistimos, al campo del Derecho Administrativo, en tanto que las normas de seguridad e higiene, forman parte del Derecho Laboral. Ambas ramas del ordenamiento jurídico regulan parcelas distintas de la realidad social, o bien ciertas parcelas comunes, desde ópticas y criterios jurídicos distintos.

La idea de "prevención de riesgos" es el punto de confluencia de los dos ordenamientos: el técnico administrativo y el laboral, máxime, cuando las actividades productivas técnicamente ordenadas por la legislación nuclear, han de ser necesariamente desempeñados por personas que tienen la condición de trabajadores por cuenta ajena y cuyas relaciones de trabajo regula el Derecho Laboral.

Apuntábamos antes la conexión con el Derecho Penal. Pues bien, a pesar de la ausencia cuasi total de referencias laborales en la normativa nuclear, que apenas alude al Ministerio de Trabajo (sí lo hace, en cambio con el de Sanidad y Consumo)

y la que sistemáticamente omite el término "trabajador" (no así, las Directivas Comunitarias) (5), es lo cierto que las previsiones legales de protección y prevención contenidos en la legislación nuclear, gozan de respaldo legal suficiente para su aplicación en el campo laboral de la seguridad e higiene en el trabajo.

Resaltamos de estas consecuencias:

- La inspección de la Administración Laboral de las medidas de protección nuclear, en cuanto medida de Seguridad e Higiene.
- Las pertinentes sanciones administrativas laborales.

CONCLUSIONES

La legislación nuclear, como toda la ordenación técnica de actividades industriales, se inserta en el ámbito del Derecho Administrativo, rama especial del ordenamiento jurídico.

Importantísima excepción a esta naturaleza de carácter general, la constituye el capítulo XIII de la Ley de Energía Nuclear ("De los delitos y de las penas") que es un auténtico Derecho Penal especial y vigente, cuya aplicación incumbe a la jurisdicción penal.

La normativa técnica nuclear es fundamentalmente de carácter preventivo y muy influenciada por la actividad legislativa comunitaria (Directivas, Resoluciones, Decisiones del Euratom).

Dentro de este carácter general preventivo, las medidas de protección preceptivas para los trabajadores de las instalaciones nucleares y radiactivas, tienen relevancia laboral, y concretamente en el campo laboral específico de la seguridad e higiene en el trabajo.

Para el ordenamiento laboral, las medidas de protección radiológica y vigilancia médica de los trabajadores, forman parte de la "normativa jurídico-técnica", a que se refiere el artículo 41 de la Ley 8/88 de Infracciones y Sanciones de orden social, sobre infracciones específicas en materia de seguridad, higiene y salud laborales. En cuanto medidas de seguridad e higiene, en virtud de la Ley 8/88, quedan sometidas al control y vigilancia de su cumplimiento por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Competencia laboral, que en nada perjudica, ni afecta a la simultánea competencia técnica del Consejo de Seguridad Nuclear, en el campo jurídico administrativo.

Ateniéndonos al derecho positivo vigente el incumplimiento de las medidas de protección radiológica y vigilancia médica de los "trabajadores", entra en la órbita de un doble poder sancionador administrativo: el de la Administración Laboral y el de el Ministerio de Industria y Energía.