

El modelo de prevención de Riesgos Laborales ante las mutaciones del mercado de trabajo

Desde hace más de dos décadas, el mundo del trabajo viene conociendo profundas y permanentes transformaciones. En lo que se ha dado en llamar sociedad post-industrial coexisten realidades productivas muy diferenciadas, algunas herederas de modelos hoy casi totalmente superados, como los fordistas-tayloristas, junto con actividades y formas de producción y organización del trabajo desconocidas hace tan sólo pocos años.

Entre aquellos y éstas se han producido cambios estructurales y una profunda mutación tecnológica, experimentados, de manera particularmente intensa, en los países desarrollados.

Las innovaciones tecnológicas y los modernos procesos productivos, con la correspondiente incidencia en el diseño de los nuevos puestos de trabajo, así como los riesgos inherentes a los mismos, hacen necesario garantizar un mayor grado de protección de la seguridad, la higiene y la salud de los trabajadores.

En España, además de la evidencia de un mundo productivo y laboral en permanente cambio, se registran unas altas cifras de siniestralidad laboral que, en los últimos años, ha crecido de manera constante. Las cifras de accidentes de trabajo, superiores a las de los

El instrumento crucial sobre el que descansa la nueva concepción de la prevención de los riesgos en el trabajo es precisamente la creación de servicios de prevención.

países de la Unión Europea, han hecho sonar todas las alarmas y han convertido a la seguridad y salud en el lugar de trabajo en una prioridad de las Administraciones públicas y de los agentes sociales, sindicatos y organizaciones empresariales.

La existencia de instrumentos normativos claramente obsoletos, por un lado, y las normas de origen internacional que vinculan a nuestro país, por otro, singularmente el Convenio 155 de la OIT y la Direc-



Federico Durán López, presidente del Consejo Económico y Social.

tiva 89/391 del Consejo, entre otras, y sobre todo la nueva sensibilidad política hacia un problema de consecuencias sociales inadmisibles, motivaron una amplia reforma del viejo sistema de seguridad e higiene en el trabajo y la instauración de un modelo nuevo a partir de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL). Este nuevo modelo, junto con la necesidad de transposición de un amplio número de Directivas específicas en la materia, ha necesitado un amplio desarrollo reglamentario para poder desplegar toda su operatividad, desarrollo que sólo muy recientemente puede entenderse que haya sido completado.

Además de los principios, objetivos e instrumentos operativos que caracterizan el nuevo sistema, en éste se lleva a cabo una nueva definición del papel de los poderes públicos en el campo de la seguridad y la salud laboral, clarificando las funciones y cometidos de las distintas administraciones y fortaleciendo la necesaria coordinación entre ellas.

Pero, sobre todo, emerge con claridad un fortalecimiento del papel de los agentes sociales. En primer lugar, dentro de la empresa, en la que se refuerzan los mecanismos de participación de los representantes de los trabajadores, y, en general, la cooperación entre éstos y la dirección empresarial. Pero, también, en ámbitos superiores al empresarial, potenciando el papel de la negociación colectiva y la participación institucional de sindicatos y organizaciones empresariales, con la creación de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

La promulgación de la Ley 31/1995, tras un proceso en el que intervinieron intensamente los propios agentes sociales, supuso un cambio de modelo total con respecto a la situación anterior. En efecto, los instrumentos jurídicos contenidos en la LPRL constituyen un conjunto de herramientas suficiente para poder hacer realidad el derecho de los trabajadores a la protección de su salud. Bien es verdad que la LPRL



constituye un marco genérico cuya efectividad depende de un amplio desarrollo reglamentario, y que dicho desarrollo, en aspectos cruciales como el relativo a los servicios de prevención, contiene elementos de indeterminación que no facilitan su operatividad.

La LPRL, al convertir en clave de bóveda de todo el sistema la actividad de prevención, supera definitivamente una concepción de la seguridad e higiene en el trabajo basada casi unívocamente en la reparación o indemnización en el marco de los procesos de Seguridad Social. Este salto cualitativo, que ya se iniciara con el Estatuto de los Trabajadores, supone instituir a la prevención como un aspecto más de las

La efectividad de las iniciativas de acción previstas en el Plan de acción contra la siniestralidad laboral será comprobable a medio-largo plazo.

relaciones laborales, y aun de la propia gestión de la actividad empresarial, con entidad propia e independiente del tratamiento que se otorgue en el sistema de Seguridad Social a la reparación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

Un elemento importante del nuevo modelo instaurado por la LPRL vino dado por la concreción de los diferentes derechos y obligaciones, tanto de los trabajadores como de las empresas, preciosos para hacer efectivo el derecho a una protección eficaz, y suficientemente operativo el deber de protección del empresario. Con el fin de dar contenido al derecho de los trabajadores a una protección eficaz, reguló una serie de instrumentos como son los derechos de información, consulta y participación, formación en materia preventiva, paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente, o vigilancia periódica del estado de salud de los trabajadores a su servicio.

Correlativamente, como materialización del deber del empresario de prevenir eficazmente los riesgos laborales, le impuso la obligación genérica de adoptar cuantas medidas resulten necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores. Ello, a su vez, se traduce en concretas obligaciones de hacer, como la evaluación de riesgos, la formación de los trabajadores, la información, consulta y participación de los mismos, la actuación en casos de emergencia y de riesgo grave e inminente, la vigilancia de la salud, o, por último, pero no menos importante, la constitución de una organización, compuesta de medios humanos y materiales, apta para ejecutar la actividad clave de la prevención.

El instrumento crucial sobre el que descansa la nueva concepción de la prevención de los riesgos en

el trabajo es precisamente la creación de servicios de prevención, definidos en la Ley como el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para realizar las actividades preventivas a fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, asesorando y asistiendo para ello al empresario, a los trabajadores y a sus representantes y a los órganos de representación especializados.

No parece exagerado afirmar que la efectividad de todo el sistema está en gran medida condicionada por la dotación suficiente y adecuada de este conjunto de medios en las empresas. En este sentido, conviene destacar que la LPRL, y el Real Decreto (R.D.) 39/1997, por el que se aprobó el Reglamento de los servicios de prevención, pretendía en todo caso garantizar la suficiencia y adecuación de esos medios, a través de un conjunto de controles y garantías, cualquiera que sea la fórmula adoptada de entre las que permite la propia Ley: asunción de las funciones de prevención por el propio empresario, designación a tal fin de uno o varios trabajadores, constitución de un servicio de prevención o concierto de dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa.

Desde entonces, los más recientes avances normativos e iniciativas institucionales a favor de la prevención y la salud en el trabajo se han desarrollado en un contexto marcado por las expectativas creadas por la intensa actividad que caracterizó al año 1998 en el marco de la prevención de riesgos laborales, año en el que se llevó a cabo la transposición de numerosas Directivas comunitarias y que terminó con la aprobación del Plan de Acción sobre la Siniestralidad Laboral, aprobado por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo el 29 de octubre de 1998, resultado del acuerdo de los agentes sociales y las administraciones representadas en este organismo.

A partir de este momento, tal y como ha venido recogiendo puntualmente el Consejo Económico y Social en la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Nación que elabora por mandato legal cada año, se han comenzado a dar los primeros pasos en la aplicación del Plan de Acción, a través del desarrollo de iniciativas en distintos ámbitos, lo que todavía no ha revertido, sin embargo, en una mejora general apreciable de los indicadores de la siniestralidad en el trabajo que han seguido mostrando una tendencia al empeoramiento.

Una de las primeras reformas adoptadas en este marco normativo de la prevención de riesgos laborales recayó sobre el sector de las empresas de trabajo temporal (ETT), a través del R.D. 216/1999, de 5 de febrero, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal. Esta disposición supuso el desarrollo del Art.8 de la Ley 14/1994 de Empresas de Trabajo Temporal y la adaptación a la Directiva

91/383/CEE, del Consejo, de 25 de junio, por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal el Real Decreto concreta las medidas necesarias para la ejecución de los deberes y obligaciones específicas de las empresas de trabajo temporal y de las empresas usuarias, a fin de, tal y como establecía el Art.28 de la LPRL, garantizar el derecho de los trabajadores puestos a disposición al mismo nivel de protección de su seguridad y salud que los trabajadores de la empresa usuaria. Asimismo, establece la relación de actividades y trabajos que, en razón de su especial peligrosidad, quedan excluidos de la celebración de contratos de puesta a disposición. Dicha relación incluye la realización de determinados trabajos en obras de construcción, en minería a cielo abierto y de interior, en industrias extractivas por sondeos en superficie terrestre, traba-



Sede del Consejo Económico y Social, que se erige sobre el solar del antiguo Edificio "Pueblo", en la calle Huertas.

jos en plataformas marinas, así como ciertos trabajos directamente relacionados con la fabricación, manipulación y utilización de explosivos. Igualmente, la relación contempla los trabajos que impliquen la exposición a radiaciones ionizantes en zonas controladas, a determinados agentes cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción, a ciertos agentes biológicos y, por último, trabajos con riesgos eléctricos en alta tensión.

Además, el RD desarrolla y concreta las obligaciones tanto de las ETT como de las empresas usuarias en materia de prevención, vigilancia de la salud y formación de los trabajadores, obligándolas a asegurarse de que el trabajador, previamente a su puesta a disposición de la empresa usuaria, posee la formación teórica y práctica en materia preventiva necesaria para el puesto de trabajo a desempeñar. Si la ETT comprueba que la formación del trabajador no es la requerida o no está actualizada deberá facilitársela, con medios propios o concertados, durante el tiempo necesario. Este tiempo formará parte de la duración del contrato de puesta a disposición pero será previo a la prestación de los servicios.

Posteriormente, se produjo la incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 92/29/CEE del Consejo, de 31 de marzo, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y salud para promover una mejor asistencia médica a bordo de los buques, mediante el

Real Decreto (R.D.) 258/1999, de 12 de febrero, por el que se establecen condiciones mínimas sobre la protección de la salud y la asistencia médica de los trabajadores del mar. No se ha completado todavía, sin embargo, el desarrollo legislativo de algunos proyectos para los que el Plan de Acción se había marcado como plazo el año 1999. En concreto, el R.D. sobre protección de la seguridad y salud de los menores en el trabajo, el R.D. por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud para la protección de los trabajadores frente al riesgo eléctrico y el R.D. por el que se establece el procedimiento de comunicación de daños para la salud de los trabajadores con motivo del desarrollo del trabajo.

Por otro lado, el 28 de abril de 1999, coincidiendo con el Día Nacional de la Seguridad y Salud en el Trabajo, se constituyó la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales prevista por la Disposición Adicional Quinta de la LPRL y contemplada como uno de los objetivos del Plan de acción contra la siniestralidad. La Fundación está adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo bajo el protectorado del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Su finalidad primordial consiste en promover la mejora de las condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo, especialmente en las pequeñas empresas. Las acciones que debe desarrollar se corresponden con su carácter de instrumento de apoyo a la actividad preventiva: iniciativas de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales. La Fundación debe establecer un Plan General en el que figuren sus objetivos generales así como un orden de preferencias. Las acciones directas que se lleven a cabo conforme al diseño de los programas pre-



vistos en el plan serán generadas, bien por propia iniciativa, bien a solicitud de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El patronato de la Fundación está constituido por todas las personas jurídicas con presencia en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: Administraciones de las Comunidades Autónomas, organizaciones empresariales, sindicales y Administración general del Estado.

El contar con unas normas avanzadas no ha impedido por el momento unas elevadas cifras de siniestralidad laboral y que éstas hayan venido creciendo sin interrupción en los últimos años.

La Fundación está dotada de un patrimonio con cargo al fondo de Prevención y Rehabilitación procedente de los excedentes de la gestión realizada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. El patrimonio se ha establecido en 10.000 millones de pesetas, a materializar mediante una aportación inicial y aportaciones anuales sucesivas hasta cubrir un periodo de cinco años. También se consideran otras fuentes complementarias de financiación, tanto públicas como privadas, a fin de garantizar su continuidad.

Por último la propia Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales ha sido recientemente modificada a través de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. El cambio obedeció a la necesidad de completar la adaptación de la LPRL a la Directiva 92/85/CEE, sobre seguridad y salud de trabajadoras en periodo de embarazo y lactancia. La reforma ha operado sobre el artículo 26 de la LPRL y su principal novedad consiste en incorporar la posibilidad de suspensión del contrato de trabajo por riesgo durante el embarazo. Esta situación podrá declararse si tras la pertinente evaluación de riesgos se confirma la exposición de las trabajadoras en situación de embarazo o parto reciente a agentes, procedimientos o condiciones de trabajo que pudieran perjudicar su salud, la del feto o repercutir en la lactancia y siempre que no fuera factible ninguna de las posibilidades prevista ya anteriormente por la LPRL para estos casos (la adaptación del puesto de trabajo y el cambio de puesto o movilidad funcional). La ley 39/1999 ha incorporado este nuevo supuesto de suspensión del contrato de trabajo al Art.45.1.d del Estatuto de los Trabajadores y su declaración dará lugar a la percepción de una prestación económica de Seguridad Social denominada "por riesgo durante el embarazo", también de nueva creación e introducida mediante

un nuevo capítulo IV en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Esta prestación se concederá en los mismos términos y condiciones previstos para la prestación económica de incapacidad temporal derivada de enfermedad.

En el momento actual ya ha pasado más de un año desde el acuerdo alcanzado por los interlocutores sociales en torno a los contenidos del Plan de acción contra la siniestralidad, y se han dado ya algunos pasos en su aplicación práctica, si bien son todavía numerosos los aspectos que quedan pendientes. Entre los aspectos previstos según el calendario fijado por el Plan de acción, cabe destacar los siguientes, ya llevados a cabo:

- Se han desarrollado actuaciones de sensibilización para desarrollar una cultura de la prevención (celebración del 28 de abril como Día de la Seguridad y la Salud en el Trabajo o la Semana Europea de la Seguridad y Salud en el Trabajo).
- Entre las actuaciones de promoción y apoyo de la actividad preventiva, además de las referidas medidas correspondientes a la constitución de la Fundación, en 1999 se revisó y prorrogó el Plan Marco de Prevención de Riesgos Laborales, en aplicación del Acuerdo de Bases firmado entre el MTAS y la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (AMAT). Asimismo se han elaborado Guías de Acción Preventiva dirigidas a las microempresas.

En la LPRL queda patente la voluntad de implicar a todos los agentes e interlocutores en el diseño, elaboración y ejecución de una política de seguridad y salud laboral.

- En cuanto a los programas de formación para la prevención se han adoptado convenios con varias Universidades.
- El reforzamiento de las actividades de investigación, análisis y estudio se está llevando a cabo a través de varios grupos de trabajo abiertos en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Ya se han referido las acciones legislativas previstas en el Plan y materializadas durante 1999 y 2000. Como acciones complementarias para la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales cabe destacar la elaboración de las guías técnicas orientativas en aplicación de los Reales Decretos relativos a lugares de trabajo y a equipos de protección individual.

- En el marco del fomento de la cooperación entre las distintas administraciones, se alcanzó un Acuerdo sobre seguridad y salud en el trabajo en el seno de la conferencia sectorial de asuntos laborales.
- El reforzamiento de la eficacia de las actuaciones en materia de vigilancia, control y sancionadora, en aplicación del Plan de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se ha traducido en un incremento de casi todos los indicadores descriptivos de la actividad inspectora en esta área. Asimismo, cabe recordar que la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social modificó los artículos 45, 47, 48 Y 49 de la LPRL, relativos a infracciones y sanciones en esta materia.

La efectividad de las iniciativas de acción previstas en el Plan de acción contra la siniestralidad laboral será comprobable a medio-largo plazo. No obstante, algunas Comunidades Autónomas han ido abordando ya las acciones previstas en el Plan, adaptándolas a las peculiaridades de cada territorio, lo que se ha plasmado en algunos Planes de Acción propios. Así, sin ánimo de exhaustividad, cabe mencionar la estrategia diseñada en el Consejo Aragonés de Salud Laboral, en colaboración con la Administración, la Inspección de Trabajo y las Mutuas, por la que se han llevado a cabo acciones selectivas localizando previamente las empresas susceptibles de mejora en sus indicadores de

La incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos o la aparición de nuevas actividades y especialidades, deberán ser suficientemente anticipadas por una política eficaz de prevención de riesgos.

siniestralidad, y aplicando sobre ellas medidas específicas, con el resultado de un descenso de la siniestralidad del 11 por 100. Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Madrid se ha puesto en marcha un Proyecto de características semejantes que se ha centrado en recabar la colaboración de unas 1.300 empresas para mejorar sus resultados en prevención de riesgos laborales, así como en general en potenciar distintas acciones de formación e investigación. El Servicio Vasco de Salud Laboral (OSALAN) tiene prevista la aplicación de un Plan de lucha contra la siniestralidad laboral para este año con el objetivo de disminuir el número de accidentes de trabajo al menos un 10 por 100 con respecto a las cifras de 1999 mediante actuaciones selectivas en empresas que hayan registrado durante 1999 cuatro o más accidentes de trabajo con baja y cuyo índice de siniestralidad sea superior al 50 por 100 de la media de su sector.

Una protección eficaz de la salud en los lugares de trabajo exige una actitud de entendimiento y cooperación entre empresas y representaciones de los trabajadores. La prevención y evitación de riesgos laborales, junto con otras materias como por ejemplo la formación continua en las empresas, conforma un núcleo de intereses en torno a los cuales las dos partes de las relaciones laborales deberían encontrar espacios de acuerdo más fácilmente. La LPRL no es ajena a esta necesidad de potenciar los elementos de cooperación. De ahí que otro aspecto clave del sistema de prevención de riesgos en el trabajo venga constituido por los mecanismos de consulta y participación de los trabajadores que se incorporan a la política de prevención a partir del sistema de representación colectiva vigente. La participación viene elevada en la LPRL a la categoría de principio de la política en materia de prevención de riesgos.

En términos globales, el elenco de facultades de control de los representantes de los trabajadores en la materia fue potenciado por la LPRL. Es preciso subrayar la importancia que reviste la creación de unos órganos de representación especializados, a partir de los órganos de representación unitaria del personal, con ampliación del conjunto de competencias y facultades que ostentaban éstos anteriormente. Sólo a partir de un reforzamiento de la representación de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el lugar de trabajo es posible y tiene sentido potenciar las obligaciones y los mecanismos de cooperación. Entre las obligaciones de los delegados de prevención se encuentra, así, la colaboración con la dirección de la empresa y la promoción de la cooperación de los trabajadores en la prevención, actividades que, a la postre, pueden resultar altamente eficaces en la lucha contra la siniestralidad laboral.

Esta misma necesidad de diálogo y cooperación subyace en la figura del comité de seguridad y salud, verdadero órgano deliberante y de encuentro de todas las partes concernidas para llevar a cabo un tratamiento conjunto de las cuestiones relativas a la prevención de riesgos laborales.

En suma, el marco vigente contiene elementos suficientes y avanzados, tanto técnicos como de naturaleza participativa, para proveer, desde el terreno de los instrumentos jurídicos, una verdadera y eficaz política de garantía del derecho de los trabajadores a la protección de su salud. Aspectos como la formación de los trabajadores en materia preventiva, que también fueron reforzados a partir de la LPRL, pueden resultar cruciales para lograr una paulatina pero sólida implantación de la cultura preventiva en España.

Sin embargo, y esto se ha convertido ya en un triste lugar común cuando se habla de seguridad y salud laboral, el contar con unas normas avanzadas no ha impedido por el momento unas elevadas cifras de



El salón de plenos del CES, en un día de trabajo del órgano plenario de la institución que preside Federico Durán

siniestralidad laboral y que éstas hayan venido creciendo sin interrupción en los últimos años.

A menudo se suele contraponer el creciente desarrollo normativo y la implantación de políticas de prevención de riesgos con "sus escasos resultados", medidos éstos últimos atendiendo exclusivamente a la evolución del número de accidentes y a su incidencia por mil trabajadores. En realidad, la seguridad en el trabajo no se reduce a la mayor o menor accidentalidad en un momento dado, sino que responde a la integración de una serie de factores que determinan las condiciones de trabajo, ligadas al propio crecimiento del empleo y a aspectos más bien relacionados con las condiciones de trabajo vinculadas a las características del puesto y al entorno organizativo. La normativa de prevención de riesgos laborales actúa a favor de la seguridad en el trabajo mediante la prevención de la siniestralidad, fundamentalmente, por la vía de reducir la peligrosidad asociada al puesto de trabajo. Sin embargo, en teoría es posible que disminuya la peligrosidad del trabajo y aumente el número de accidentes, por el juego de los otros factores señalados. Ello explicaría que en momentos de intenso crecimiento del empleo no sólo aumente el volumen de accidentes de trabajo, sino también el índice de incidencia por cada 1000 trabajadores expuestos: el incremento de ambas variables se viene observando ya desde 1993 para el conjunto de los accidentes de trabajo registrados. Unido al incremento del total de accidentes registrados se produce al mismo tiempo una reducción de los que se caracterizan como graves y un práctico estancamiento de la mortalidad en el trabajo en términos de incidencia por cada mil trabajadores, como se verá más adelante.

No obstante, dada la dificultad de medición de variables como la evolución de la peligrosidad (riesgo de accidente por unidad de trabajo) y la carga de trabajo (cantidad de trabajo desarrollada por trabajador y año en relación a las horas trabajadas y a la intensidad o ritmo del trabajo), habitualmente se suele intentar una aproximación a las condiciones de seguridad del trabajo centrada en la siniestralidad y los índices de incidencia de accidentes de trabajo.

Atendiendo al volumen de accidentes de trabajo registrados, tal y como apunta la última edición de la Memoria del Consejo Económico y Social, la siniestralidad en el trabajo ha vuelto a sufrir un nuevo repunte en 1999. El empeoramiento de la situación, por lo que se refiere a los accidentes en jornada de trabajo con baja (excluyendo los accidentes "in itinere"), ha sido aún más acusado que en el año anterior suponiendo un incremento interanual del 15,3 por 100. Bien es cierto que, como en años anteriores, han sido los accidentes leves los que más han aumentado. No obstante, hay que subrayar el notorio incremento, del 10,2 por 100, de los accidentes graves y un crecimiento del 3,6 por 100 de los accidentes mortales, que se han cobrado este año casi cuarenta víctimas más que el pasado.

En conjunto, entre 1996 y 1999, el volumen de accidentes de trabajo ha crecido un 40,8 por 100, mientras que el de trabajadores potencialmente expuestos a riesgos ha incrementado un 20,2 por 100. Además, el aumento en términos absolutos también ha ido acompañado de un incremento de la incidencia por cada mil trabajadores, que se ha elevado desde los 63,2 accidentes/1000 trabajadores en 1996 a 74,1 en 1999. si bien es cierto que este aumento es atribuible



en su mayoría a los accidentes calificados como leves, la prácticamente inexistente variación de la incidencia de accidentes graves y mortales por 10.000 trabajadores tampoco permite hablar de una mejora de la situación sino más bien de un estancamiento e incluso, en el caso de los graves, de un ligero repunte. El incremento del volumen de accidentes de trabajo ha afectado también a más sectores que el año anterior, siendo la construcción el que más víctimas registró coincidiendo con una fuerte intensificación de la actividad.

La Memoria del CES subraya también que el actual sistema de registro de enfermedades profesionales no constituye un mecanismo de información y vigilancia orientado a la prevención de riesgos para la salud en el trabajo, sino que se basa en un sistema de lista cerrada y orientado fundamentalmente a la calificación profesional de la dolencia a efectos de la consiguiente prestación económica. Ello se traduce en el reducido número de estos casos registrados año a año, en comparación con las elevadas cifras de accidentes y pese al aumento experimentado en los últimos años.

Finalmente, en cuanto a otra cuestión que debe ser cuando menos recordada, como es la peligrosidad del trabajo, ésta no puede estimarse directamente si no se conoce la evolución de la carga de trabajo, difícil de cuantificar con las estadísticas disponibles. La III Encuesta Nacional sobre condiciones de trabajo muestra un incremento de factores asociados a la carga de trabajo, tanto mental como física con respecto a anteriores ediciones de la misma. Así la encuesta muestra que, acompañando al incremento de la actividad económica, se ha intensificado la presencia de factores que inciden en esta carga, como el ritmo de trabajo y el nivel de atención necesario para la ejecución de la tarea. Lógicamente, los determinantes del ritmo de trabajo varían en cada sector, y mientras en Construcción el ritmo lo marcan factores internos como el de los compañeros (27,5 por 100), en Servicios son las demandas externas (públi-

co, clientes, tráfico) las que lo determinan en el 62 por 100 de los casos. En Industria prevalecen tanto las causas externas (28,2 por 100) como el ritmo de las máquinas (22,7 por 100).

Seguramente es pronto para hablar de ineficacia de las normas jurídicas ya que, aunque la LPRL tiene más de cuatro años de vigencia, su imprescindible desarrollo reglamentario, en particular en el aspecto clave de los servicios de prevención, lleva la mitad de tiempo en vigor, y algunos aspectos aún menos. En otras palabras, la transformación y modernización del modelo de seguridad y salud laboral no se puede equiparar a un plan de choque ni podían esperarse del mismo efectos automáticos. Pero sí es hora ya de exigir un funcionamiento satisfactorio de los instrumentos y mecanismos allí contenidos y ello debería tener reflejo inmediato en las estadísticas. A la postre, un modelo de prevención de riesgos laborales será válido si, año tras año, disminuyen de manera sustancial los accidentes de trabajo. De lo contrario, y sin perjuicio de los mecanismos sancionatorios previstos en la LPRL, deberán buscarse las causas de su ineficacia y mejorar sus instrumentos.

A medio plazo, como tuvo ocasión de expresar el Consejo Económico y Social en su Dictamen 8/1994, sobre el Anteproyecto de Ley de prevención de riesgos laborales, adelantándose a los acontecimientos, el instrumento más adecuado para la garantía de la seguridad y la salud de los trabajadores no es otro que la promoción de dicha prevención. El CES, hacía así una llamada de atención sobre la misma, a fin de que tanto las organizaciones de trabajadores como de empresarios y los poderes públicos, se empleasen en la tarea de crear y generalizar un ambiente empresarial y laboral favorable a la mejora permanente de los niveles de seguridad y salud.

En el más inmediato futuro, debe ponerse el acento en eliminar las últimas barreras que pueden estar obstaculizando la plena puesta en práctica de los servicios de prevención regulados en el RD 39/1997, carencias y retrasos de los cuales daba cuenta ya el Consejo Económico y Social en su Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de 1997, y cuyo análisis ha continuado en las de 1998 y 1999. Por otro lado, también en el marco de la actuación administrativa, es de desear el impulso definitivo de iniciativas como el anunciado plan de choque contra la siniestralidad, acordado en la Cumbre sobre siniestralidad laboral recientemente celebrada, y la puesta en marcha de la Fundación de Prevención de Riesgos Laborales prevista en la LPRL, cuyo papel debe ser de especial relevancia de cara a la promoción de la prevención de riesgos en el trabajo en las microempresas.

En la LPRL queda patente la voluntad de implicar a todos los agentes e interlocutores en el diseño, elaboración y ejecución de una política de seguridad y

salud laboral. En esa voluntad se inscribe la exigencia de coordinación entre las distintas administraciones públicas y, especialmente, los deberes de cooperación y asistencia mutua en el ejercicio de sus respectivas competencias. La cooperación entre las administraciones se hace especialmente necesaria si se atiende a aspectos tales como las diferencias territoriales en términos de siniestralidad laboral.

Es difícil conocer en qué medida las transformaciones productivas y organizativas de todo tipo se vienen produciendo en las empresas en los últimos tiempos inciden en la evolución de la siniestralidad y, por tanto de qué manera deber ser acometidas desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales. Como apuntaba el Consejo Económico y

La política de prevención de riesgos laborales debe centrarse asimismo en factores muy concretos como la incidencia de la temporalidad en la contratación.

Social en su Memoria socioeconómica de 1997, tomando como base la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo de 1993, existen evidencias que asocian las modificaciones tecnológicas y el aumento de la siniestralidad, junto con otros factores como el tipo de contratación en la industria y los ritmos elevados de trabajo en los servicios.

La incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos o la aparición de nuevas actividades y especialidades, por citar tan sólo dos ejemplos, deberán ser suficientemente anticipadas por una política eficaz de prevención de riesgos, y ello no sólo en el ámbito de la empresa, sino también desde los instrumentos de participación y coordinación de ámbito intersectorial e interadministrativo que prevé la normativa de prevención. La LPRL, en este sentido, encierra un sistema dinámico que busca la adaptación permanente de los instrumentos y las prácticas preventivas a las nuevas necesidades surgidas en el mundo productivo.

La política de prevención de riesgos laborales debe centrarse asimismo en factores muy concretos como la incidencia de la temporalidad en la contratación. El CES ha constatado en sus estudios que el índice de incidencia de accidentes de trabajo es aproximadamente el doble en los trabajadores con contrato temporal que en los trabajadores con contrato indefinido. Además, cada año se incrementan los accidentes que se producen entre trabajadores con menos de un año de antigüedad en la empresa, entre los cuales se localiza casi la mitad del total de accidentes. Se trata de una situación intolerable respecto de la cual es posible hacer más y mejor. Aunque,

como afirma el Consejo, la mejora en las condiciones en la contratación es un factor que puede surtir sus efectos en materia de salud laboral, no debemos esperar a que se produzca una reducción sustancial del porcentaje de temporalidad y de rotación en la contratación en España para frenar la correlación entre éstas y la siniestralidad laboral. Nuevamente, deberán intensificarse aspectos como la formación de los trabajadores, tanto acerca del contenido del puesto de trabajo como específicamente en los aspectos preventivos relacionados con el mismo. En este sentido, la promulgación del R.D. sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal, que era una de las últimas piezas de desarrollo reglamentario de la LPRL que quedaban pendientes, representa un avance ciertamente importante.

En suma, una política de prevención de riesgos capaz de anticipar y adaptarse a las permanentes mutaciones de las organizaciones productivas deberá combinar unos medios técnicos adecuados con la necesaria participación y cooperación entre la dirección de las empresas y la representación de los trabajadores. A esto deberá sumarse la acción coordinada por parte de los poderes públicos y la actuación de los interlocutores sociales, especialmente de vigilancia y promoción de la cultura preventiva. Todo ello sin olvidar la importancia que reviste la información y la difusión de buenas prácticas entre empresas y sectores de diferentes países, aspecto en el cual tiene un papel protagonista la Agencia Europea con sede en Bilbao. Esta última, en su informe sobre "Impacto económico de la salud y la seguridad en el trabajo en los Estados miembros de la UE", pone de manifiesto la adopción en la casi totalidad de los Estados de medidas de estímulo y promoción a fin de que se adopten mejoras en el terreno de la prevención por las empresas.

Precisamente el CES, en su Dictamen sobre el Anteproyecto de la LPRL hacía un llamamiento a los poderes públicos de nuestro país para caminar en esta misma línea. De este modo, pedía al Gobierno y demás poderes públicos que diesen entrada en la Ley a fórmulas de tipo promocional, tales como subvenciones, desgravaciones, puesta a disposición de instrumentos públicos, etc., a fin de apoyar las actividades empresariales que conlleven mejoras en la seguridad y la salud, que investiguen o fomenten nuevas formas de protección más útiles, que reduzcan significativamente los riesgos inevitables, que promuevan estructuras eficaces de promoción.

Federico Durán López

Presidente del Consejo Económico y Social