

Orientaciones en materia de prevención de riesgos laborales en la Europa ampliada

Raimundo Aragón

Las líneas básicas de actuación en materia de prevención de riesgos laborales en Europa, que se encuentran recogidas en la nueva estrategia comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006) y que constituyen lo que se ha denominado un nuevo enfoque preventivo, son las siguientes:

- calidad en el empleo;
- cultura preventiva;
- política social competitiva.

EMPLEO DE CALIDAD

A raíz del Consejo Europeo de Lisboa, de marzo de 2000, la creación de más puestos de trabajo hasta alcanzar el pleno empleo constituye uno de los objetivos básicos de la política social comunitaria. Pero no solamente se trata de crear más empleo sino que el empleo que se cree sea de calidad.

La calidad en el empleo se caracteriza por dos elementos esenciales: que sea estable y que sea “decente”, por utilizar la terminología popularizada por la OIT, es decir, que sea un empleo susceptible de producir una situación de bienestar para el trabajador en su medio ambiente laboral.

La estabilidad en el empleo suele ser el correlato de un empleo seguro en la mayor extensión de este término. Es decir, estabilidad se opone a precariedad, a temporalidad, a duración limitada y reducida, en un horizonte definido y claro que permita al trabajador y a su familia establecer planes y proyectos a medio o largo plazo.

El otro elemento esencial de la calidad en el empleo está constituido por el conjunto de elementos que configuran un “medio ambiente de trabajo” susceptible de producir un clima de bienestar laboral y que pueden aglutinarse bajo los apartados siguientes:

- un trabajo realizado en condiciones de seguridad, es decir, que los riesgos hayan sido neutralizados o se hallen bajo control. Si se toman en consideración los índices de siniestralidad existentes en la mayor parte de los países europeos puede apreciarse que existe aún un largo camino que recorrer¹ hasta garantizar a los trabajadores europeos, y de modo especial a los trabajadores de los nuevos países miembros, en los que los índices de siniestralidad laboral resultan aún más elevados, unas condiciones laborales seguras;
- un ambiente y clima laborales en los que la salud del trabajador no se halle expuesta a riesgos derivados de agentes químicos, físicos o biológicos. Aunque las estadísticas relativas a las enfermedades profesionales no han alcanzado la magnitud de los accidentes de trabajo, el panorama dista mucho de resultar alentador. En primer lugar, porque el índice de incidencia está experimentando un incremento destacable en la mayor parte de los países comunitarios; en segundo lugar, el listado de enfermedades profesionales vigente resulta claramente obsoleto, resultando ajenas al mismo una serie de enfermedades profesionales de reciente o no tan reciente aparición y que encuentran dificultades para ser reconocidas al entrar en contradicción los intereses proteccionistas con los preventivos. Por último, la manifestación de las enfermedades profesionales puede diferir mucho en el tiempo del momento en que se inició el proceso, con lo que la eficacia en la acción preventiva suele demorarse hasta el momento en que se toma conciencia de la gravedad de la situación.

- por último, la prestación laboral ha de llevarse a cabo en condiciones adecuadas para la dignidad personal y profesional de los trabajadores y, especialmente, de las trabajadoras. Las ofensas verbales, los ataques a la integridad física o moral o a la dignidad personal constituyen situaciones relativamente frecuentes en el trabajo. Las situaciones de acoso laboral o “mobbing” y, en ocasiones, el acoso sexual, son circunstancias de gran dificultad para su verificación y gestión, resultando muy costoso hallar una solución distinta a la del abandono del puesto de trabajo por parte del trabajador, víctima del abuso.

El nuevo enfoque, característico de la estrategia comunitaria, ha sido calificado como un enfoque global, en el sentido que enmarca la seguridad y salud laborales en un contexto más amplio, que incluye el conjunto de las relaciones de trabajo, produciéndose un curioso complejo de laboralización de las cuestiones de naturaleza preventiva cuando en el planteamiento inicial se consideraba a la prevención como un sector independiente y autónomo de las relaciones laborales, consideradas tanto desde el punto de vista individual como colectivo.

CULTURA PREVENTIVA Y COMPETITIVIDAD

La segunda de las líneas básicas de actuación en materia de prevención de riesgos laborales consiste en fomentar una nueva cultura preventiva. A diferencia del planteamiento derivado de la orientación tradicional, centrado específicamente en la adopción de una serie de

¹ A pesar de que en la segunda mitad de los años 90 el índice de incidencia disminuyó en casi un 10 por 100, se siguen produciendo alrededor de 6.000 accidentes mortales y casi 5 millones son accidentes de trabajo con baja laboral.

medidas básicamente de carácter técnico para prevenir o controlar los riesgos, el nuevo enfoque preventivo que se deriva de la normativa comunitaria consiste en crear una cultura preventiva basada en la gestión de la prevención con la participación de todos los agentes que intervienen. No se trata por tanto de adoptar solamente una serie de medidas sino de variar los valores sobre los que se asienta la toma de decisiones en todas las fases del proceso productivo y en la organización de éste.

La tercera de las líneas básicas consiste en compaginar los intereses derivados de la protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales con la salvaguarda de la competitividad. Es verdad que la Comunidad Económica Europea fue concebida inicialmente como un espacio económico, en el que debía fomentarse la libre competencia y en el que la libre circulación de bienes y de servicios debe preservarse porque cada vez más en un mundo globalizado será difícil conseguir la supervivencia de las empresas si entre los requisitos que se exigen como consecuencia de las exigencias en materia preventiva o en otro tipo de exigencias se daña la competitividad y la eficiencia productiva de las mismas, por tanto uno de los elementos esenciales del planteamiento comunitario en materia preventiva es su necesaria adaptación a las exigencias y a los progresos técnicos y también a los retos de productividad y de rentabilidad económica que hagan que esas empresas resulten viables en un mundo fuertemente competitivo.

CAMBIOS SOCIALES

El enfoque anterior no puede desconocer las profundas transformaciones experimentadas en todos los países europeos, aunque en momentos y coyunturas diferentes.

Los principales cambios experimentados han sido los siguientes:

- incorporación laboral de la mujer,
- envejecimiento de la población y prolongación de la vida activa y
- diversificación en la organización productiva.

Pasemos a analizar brevemente cada uno de esos aspectos.

En todos los países de la Unión Europea se está registrando una participación creciente de la mujer al mundo del trabajo. Esta incorporación tiene una gran repercusión en muchos de los aspectos relacionados con la vida laboral y familiar, pero por lo que hace referencia a la prevención de riesgos laborales es necesario destacar que la mujer presenta también algunas peculiaridades desde el punto de vista preventivo, en el sentido de que se halla expuesta en mayor medida a una serie de determinados riesgos profesionales y sufre en mayor medida que el hombre determinados accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, por tanto la visión del género ha de estar también presente en la prevención de riesgos laborales en relación con la población ocupada.

En segundo lugar estamos asistiendo a una prolongación de la esperanza de vida en todos los países de la Unión Europea. En los últimos veinte años esta esperanza de vida ha aumentado de forma sustancial con el impacto en los sistemas de protección social y también en la propia vida laboral que tiende inevitablemente a buscar fórmulas de prolongación en su ejercicio ya que tanto las empresas como los trabajadores consideran que se hallan en disposición de prestar sus servicios durante un tiempo y de beneficiarse de su experiencia o de sus conocimientos. Esta prolongación de la vida activa no es neutra desde el punto de vista preventivo, las personas mayores es cierto que tienen mayores conoci-

mientos y experiencia, pero no es menos cierto que en ocasiones han perdido ciertos reflejos, determinadas capacidades de reacción ante situaciones imprevistas que pueden producirse y ser víctimas de accidentes de trabajo muy graves. Por otra parte, muchas de las personas mayores poseen una cualificación profesional limitada; por lo que se hallan ubicados en puestos de trabajo penosos o que exigen gran esfuerzo y capacidad física.

Por último nos hallamos cada vez ante la presencia creciente de fuerzas desregularizadoras del mercado de trabajo que influyen en la forma de organización productiva de forma que se adoptan con frecuencia fórmulas de organización flexibles que, si bien permiten compatibilizar las demandas del trabajador en relación con el proceso productivo, no es menos cierto que en ocasiones son las exigencias de producción las que inciden en la organización del trabajo imponiendo al trabajador ritmos de trabajo que hacen difícil que pueda compatibilizar la prestación laboral con sus expectativas personales y profesionales ya que períodos de tiempo muy breves y discontinuos inciden de forma importante en la organización de la vida personal y familiar de los trabajadores.

PANORAMA PREVENTIVO

Con todos estos elementos el panorama preventivo que existe en estos momentos en la Unión Europea puede caracterizarse de la forma siguiente:

En primer lugar continuaría vigente el conjunto de riesgos que podemos calificar como “tradicionales”, es decir, aquellos riesgos que han venido produciendo durante los últimos años o han influido en el mayor número de accidentes de trabajo. Hay determinados sectores como la pesca, la agricultura y la construcción, donde se siguen

registrando, a pesar del tiempo transcurrido desde la adopción de medidas y programas de actuación concretos, unos índices de siniestralidad muy elevados, sin que, a pesar de los esfuerzos realizados se hayan conseguido resultados satisfactorios hasta el presente. Hay que señalar también que en el sector de los servicios sociales se están registrando tasas absolutas de siniestralidad elevadas como consecuencia del peso creciente del sector, de forma que al ser mayor el número de la población expuesta, aumenta el número de siniestros producidos.

En materia de higiene y su incidencia en la producción de enfermedades profesionales, continúan presentes dolencias que pueden ser consideradas ya como tradicionales. En primer lugar, las enfermedades de la piel o dermatitis; la sordera profesional derivada de la existencia de los niveles del ruido y también determinados cánceres producidos por sustancias, como el amianto, del que a pesar de estar prohibida su fabricación y su utilización en los nuevos procesos o productos, todavía está presente como resultado de su utilización en épocas pasadas y puede afectar a los trabajadores en procesos de demolición, retirada de materiales de aquellos centros de trabajo en los que en su momento se utilizó.

Junto a este panorama de riesgos “tradicionales” nos encontramos con unos riesgos nuevos, denominados como “riesgos emergentes”, relacionados precisamente algunos de ellos con los cambios sociales a los que antes me he referido.

En materia de Seguridad Social pueden ser considerados como “riesgos emergentes” los accidentes sufridos por los jóvenes que se incorporan a una edad temprana al mercado de trabajo. El índice de incidencia que sufre la población joven es superior al de la población adulta, por tanto en aquellos sectores en que haya un gran peso de jóvenes habrá que

prestar una vigilancia especial para evitar que los índices de incidencia se alejen mucho del estándar de referencia. Por el contrario, el alargamiento de la edad activa hace que muchas personas mayores continúen después de cumplir 65 años, considerada por regla general, como la edad reglamentaria para la jubilación. Ya señalaba antes que las personas mayores con grandes conocimientos profesionales y con una gran experiencia pero también que, como consecuencia de la pérdida de reflejos, tensión o de audición, se encuentran expuestas a riesgos importantes de forma que, si bien el índice de incidencia de accidentes de trabajo es menor, por el contrario el índice de gravedad, entendiendo como tal los días de trabajo perdidos como consecuencia del accidente, son más elevados, es decir, sufren menos accidentes pero de mayor gravedad.

En relación con los riesgos higiénicos se puede considerar como “emergentes”, con una incidencia en aumento, todos los relacionados con las alergias, de forma que cada vez mas la población en general y, en particular, la población trabajadora se ve afectada por este tipo de dolencia. Además, como consecuencia de los hábitos de vida y alimentarios, los trastornos cardiovasculares están teniendo también una incidencia y una presencia creciente entre los riesgos a los que se halla expuesta la población trabajadora.

Además de estos tipos de riesgos deben considerarse como riesgos emergentes todos los relacionados con factores de carácter psicosocial, tanto como consecuencia del ritmo de vida a que se ve sometido el trabajador afectado por dolencias derivadas del “stres” o por la carga mental a que se ve expuesto, nos encontramos con otros riesgos cuyas manifestaciones puede ser la depresión o determinadas situaciones de malestar social. Estas enfermedades son a veces de difícil diagnósti-



co desde un punto de vista laboral y de aún más difícil tratamiento, desde el punto de vista preventivo, porque muchas veces van aparejadas al sistema de trabajo característico de determinados colectivos, en su función laboral, incluido el personal técnico de alta cualificación y el personal directivo.

Por último habría que señalar como riesgos emergentes a los se enfrentan los trabajadores, los derivados de los ataques a la intimidad personal del trabajador. Me refiero a los diversos tipos de acoso, bien sea laboral o bien sea sexual, o aquellas situaciones de ataque o ultraje personal o profesional a que se ve expuesto el trabajador. También ese tipo de riesgos son de difícil tratamiento no sólo desde un punto de vista preventivo sino también desde el punto de vista compensatorio o protector del

trabajador ya que resulta muy difícil recomponer el clima laboral, siendo la salida más transitada la dimisión del trabajador.

Por otra parte, habría una serie de riesgos que pudiéramos situar a medio camino entre los riesgos de carácter tradicional y los riesgos que hemos denominado como “emergentes”: serían todos los riesgos de carácter ergonómico y, en particular, los trastornos músculo esqueléticos.

Los trastornos músculo esqueléticos, en concreto, los dolores dorsolumbares han sido objeto de estudio en la última reunión del Comité de Altos Responsables de la Inspección, convocado por Holanda con ocasión de su presidencia de la Unión Europea, por la enorme trascendencia humana y económica de estas dolencias, a las que tradicionalmente no se les ha venido prestando una gran atención.

Este sería el panorama preventivo que en estos momentos está planteado en los países de la Unión Europea.

No se aprecian grandes diferencias entre la situación de los países viejos y los nuevos países miembros, salvo en que los niveles preventivos son en general inferiores en los nuevos países a los existentes en los antiguos miembros.

Frente a esta situación, desde el punto de vista preventivo, ¿cuál es la estrategia que se plantea la Unión Europea? En primer lugar se plantea, como ya he señalado con anterioridad, abordarlo desde un enfoque global y unificado, considerar que los riesgos de accidente de trabajo y las enfermedades profesionales no pueden separarse del conjunto de las condiciones de trabajo a las que el trabajador está expuesto. Pretender aislar el riesgo de accidente de trabajo y la enfermedad profesional del resto de las condiciones en las que el trabajador desarrolla su trabajo sólo puede conducir al análisis y a la adopción de medidas de carácter parcial y limitado.

OBJETIVOS CONCRETOS

La Unión Europea apuesta claramente por ese enfoque, calificado de “holístico”, es decir, global o de conjunto, con vista a alcanzar esa situación de bienestar sociolaboral a que tiene derecho el trabajador. No obstante dentro de este enfoque global e integrado, la Unión Europea se ha planteado conseguir una serie de objetivos concretos. En primer lugar la disminución de forma paulatina aunque importante en el número de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que se registran anualmente en todos los países así como reducir los índices de gravedad y de frecuencia.

En segundo lugar, tomar en consideración los aspectos subjetivos de los distintos trabajadores, bien sea desde la perspectiva de género, de edad –personas mayores o jóvenes–, o de condiciones subjetivas, trabajadores con experiencia o trabajadores nuevos sin conocimiento ni experiencia del puesto de trabajo que ocupan; ya que todos esos elementos son significativos desde el punto de vista de la prevención.

En tercer lugar, dedicar una atención preferente a los riesgos de carácter psicosocial. La complejidad para su detección y la dificultad para su solución no pueden por más tiempo seguir inclinándonos a pensar que realmente no son riesgos o actuaciones que puedan llevarse a cabo de forma eficaz en materia preventiva. Estoy convencido que precisamente incrementando la cultura preventiva, de forma paulatina se irá tomando conciencia de los daños que causan al trabajador el ser objeto de acoso y de agresión o de ofensa en su puesto de trabajo, bien por parte de sus superiores o por parte de sus compañeros.

En cuarto lugar, considerar que un enfoque preventivo sin tener en cuenta todas las implicaciones de la función de trabajo es limitado, de forma que para ser eficaz hay que tener en

cuenta las exigencias productivas que se planteen en los distintos sectores para evitar, como decíamos antes, que exista una contradicción entre la prevención y la producción.

Por último, hay que tener en cuenta también el tamaño de las empresas; una prevención uniforme que no tenga en cuenta el número de trabajadores afectados es una prevención poco realista, una prevención teórica; en primer lugar, porque no todas las empresas están sujetas a los mismos riesgos y, sobre todo, porque no todas las empresas disponen de los medios para hacer frente a los requisitos de carácter normativo a que deben hacer frente. La encuesta llevada a cabo sobre la realización de la “Campaña europea sobre riesgos de caída de altura en el sector de la construcción”, desarrollada en los quince países miembros durante el año 2003, ha puesto de relieve que las empresas en las que existía un menor grado de implantación en materia preventiva eran las empresas comprendidas entre los 20 ó 30 y 50 trabajadores, es decir, empresas que podemos considerar pequeñas o pequeñas-medianas, que son precisamente las que más abundan en determinados sectores con riesgos importante como puede ser el sector de la construcción o el sector de montajes porque son empresas que pueden tener ya una cierta especialización pero que generalmente desarrollan su actividad en centros ajenos o sujetos a la dirección o control de empresas mayores para las que prestan sus servicios. Estas empresas eran, precisamente, las que registraban índices de siniestralidad más elevados.

PRINCIPIOS COMUNES

Por tanto, en la estrategia europea y en la línea de crear una nueva cultura preventiva y siguiendo las mismas orientaciones que se reflejan también en esta reforma del marco

normativo es necesario apostar por los principios siguientes:

En primer lugar, por reforzar la integración de la prevención en la gestión diaria de la empresa. Esta integración de la prevención debe verse reflejada en distintos niveles y de forma destacada en la existencia de organización preventiva, es decir, que el empresario ha de contar con instrumentos adecuados y eficaces para llevar a cabo el cumplimiento de esa función de carácter de seguridad y salud de los trabajadores que la Ley de Prevención le encomienda.

Esta tarea en empresas de cierta complejidad ha de llevarse a cabo por órganos específicos, bien sea mediante “trabajadores designados” con los medios y la formación adecuados o bien mediante el recurso a un servicio de prevención; pero el recurso a un servicio de prevención, que puede ser propio o ajeno, no debe entenderse como una medida de alejamiento o de externalización del problema preventivo de la empresa sino como una decisión que busca su solución de la forma más eficaz posible. Además de los servicios de prevención y seguramente como una exigencia de su correcto funcionamiento surge la necesidad de elaborar planes y programas preventivos en que se detallen los objetivos y las metas a alcanzar.

En segundo lugar, es importante dentro de esta cultura preventiva que todos los agentes que intervienen en el proceso preventivo sean conscientes de la necesidad de su intervención; una intervención que ha de estar cualificada. En este sentido han de contar con los elementos de información y formación necesarios para que pueda resultar eficaz.

Por último, es necesario llevar a cabo acciones de sensibilización en relación con todos los agentes sociales y en particular con los empleadores con objeto de que sean conscientes de la necesidad de su intervención inmediata y directa para que estas decisiones rela-

cionadas con la integración de la prevención con la función preventiva en la empresa dentro de la organización general pasen de las declaraciones al terreno práctico.

MODELO DE GESTIÓN

El sistema de prevención de riesgos laborales de la Unión Europea descansa, como señalaba antes, en un modelo de gestión, pero un modelo de gestión de la prevención que no está sometido solamente a la libre voluntad del empresario ni al control profesional de los órganos técnicos, de carácter privado, que puedan asesorarle o certificar la conformidad y adecuación de los proyectos. En materia de prevención de riesgos laborales existe una dimensión pública de la prevención en lo que afecta a la seguridad y salud de los trabajadores, que es objeto de la exigencia de responsabilidades. Este sistema de exigencia de responsabilidades que, en nuestra normativa incluye un abanico amplísimo de responsabilidades tanto en el ámbito civil, como en el penal, en el administrativo y en el ámbito de la seguridad social, hasta el punto de que en ocasiones se puede producir una cierta colisión entre tantos órdenes que inciden sobre la responsabilidad del empresario y del resto de los agentes sociales, da como resultado que haya de llevarse a cabo una labor de control sobre la aplicación y el cumplimiento de la normativa de prevención. Esta tarea, que constituye una de las misiones que se atribuyen a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, requiere por parte de los órganos comunitarios que se lleve a cabo de una forma análoga, basada en criterios comunes, en todos los países de la Unión Europea, incluidos los nuevos países miembros, para evitar que dentro de un mismo espacio económico y social, sometido a la misma normativa, los niveles de exigencia sean distintos depen-

diendo de la zona geográfica en que se desarrolle la actividad o se localice la empresa.

Por tanto, se encomienda al Comité de Altos Responsables de la Inspección que adopte una serie de medidas con objeto de garantizar esta exigencia de cumplimiento análogo y uniforme en todos los países. Además se quiere que la observación y el análisis de la situación preventiva en Europa sea cada vez mas profunda y homogénea, habiéndose encargado precisamente a la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, de Bilbao, que cumpla una de sus funciones básicas: ser observatorio de la situación preventiva de los riesgos laborales y los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que se producen en Europa y ser capaz no sólo de disponer de una información actualizada, fiel y fiable sino también de interpretar esos datos y sacar las correspondientes consecuencias.

He aludido ya al papel importante que tiene la Inspección de Trabajo. Sin embargo en la Unión Europea se subraya que la Inspección de Trabajo no ha de limitarse a tener una actuación meramente reactiva, es decir, como consecuencia de los incumplimientos de la normativa y de los daños que sufra la seguridad y la salud de los trabajadores sino que la misión inspectora se concibe de una forma mucho más amplia.

En primer lugar está llamada a desarrollar unas tareas de información sobre las prioridades que se marquen, que estarán determinadas por la constatación de los riesgos mayores o más graves a los que están expuestos los trabajadores y aquellas que las autoridades responsables señalen como prioritarias en cada momento y en cada circunstancia concreta. Esta información, que debe suministrarse a los administrados para que conozcan cuáles son las prioridades de la actuación de la Inspección, no corresponde realizarla tanto por los inspectores de forma aislada sino por el

Sistema de la Inspección en su conjunto. La segunda tarea, importante dentro de la misión inspectora, consiste en la función de asesoramiento a los agentes sociales implicados en la nueva cultura de prevención: a los empleadores, a los trabajadores, a sus representantes y a los servicios de prevención, sobre las posibilidades y las modalidades de cumplir las exigencias que impone la normativa. En muchas ocasiones se presta un asesoramiento cualificado cuando los empresarios son pequeños o medianos y realmente disponen de pocos medios para llevar a cabo las tareas de evaluación o planificación preventiva.

En otros casos esa tarea de asesoramiento servirá para resolver las discrepancias o las diferencias que puedan surgir entre las distintas partes. Por supuesto, continúa vigente la tarea esencial de vigilar y controlar que los niveles de exigencia sean análogos en todos los países de la Unión Europea y, por último, hay una misión que se atribuye también a los Inspectores en sus visitas y en los contactos que tienen con los empresarios y con los centros de trabajo: se trata de su capacidad para incentivar y de promover las buenas prácticas y los ejemplos que ante situaciones similares se han seguido con buenos resultados en otros países de la Unión Europea.

Esta función de catalizadores, de agentes de la nueva cultura preventiva es fundamental que la lleven a cabo los inspectores y realmente demuestra el compromiso de los sistemas de la Inspección con el planteamiento de la Unión Europea en materia preventiva.

PROCEDIMIENTOS FORMALIZADOS

Para llevar a cabo esta tarea es necesario que las Inspecciones de Trabajo en todos los países miembros lleven a cabo unos procedimientos

operativos homogéneos. Los rasgos básicos de este nuevo procedimiento, que ha sido objeto de debate de forma reiterada en las reuniones del Comité de Altos Responsables, y que previsiblemente va a seguir ocupando su atención en las próximas reuniones, estaría caracterizado por los siguientes rasgos:

En primer lugar, la necesidad de planificación y programación de la actuación inspectora. Los inspectores no pueden llevar a cabo su actuación de una forma eficaz si no cuentan con una serie de elementos previos que permitan dirigir su actividad hacia aquellos sectores o empresas, en las que los trabajadores estén expuestos a unos riesgos mayores o los sistemas de protección y prevención sean más deficitarios. Existen diversos procedimientos para llevarlo a cabo, tales como actuar sobre las empresas o sectores de alta siniestralidad; llevar a cabo actuaciones de efecto multiplicador como las realizadas sobre los servicios de prevención o entidades auditoras, sus métodos de actuación y resultados.

Las técnicas pueden ser distintas pero el objetivo se mantiene invariable: evitar que la Inspección actúe de forma reactiva, es decir, después que se haya producido el accidente o cuando exista una denuncia sobre deficiencias existentes. Por el contrario, ha de ser capaz de adelantarse a los acontecimientos, actuar proactivamente y establecer cuáles son aquellos sectores o empresas en las que haya podido constatarse que el nivel de riesgo se aleja mucho del estándar.

En segundo lugar, la actuación inspectora no solamente es resultado de una programación o planificación previa, sino que su actuación está sujeta a un procedimiento formalizado. Se rehuye expresamente el término normalizado para evitar cualquier confusión terminológica y se deduzca que va a estar sujeto a alguna de las posibles normas europeas o internacionales que regulen este tipo de



Extraído del libro DANGER.

Autor: desconocido, España. 1925-1937.

"Por la forma de sacar las virutas, se puede afirmar si es un mecánico experto y hombre precavido".

actuaciones, sino de lo que se trata es que la Inspección de Trabajo va a utilizar una serie de protocolos o de guías que le van a facilitar la tarea de verificación de aquellos ítems que se consideren relevantes. Además de facilitar la tarea del inspector, va a permitir a los administrados el conocimiento documentado y previo de las exigencias que va a plantear la Inspección para que puedan establecer y verificar por sí mismos que se encuentran dentro de los niveles exigidos.

En tercer lugar, la actuación inspectora ha de tener un carácter gradual y de tensión creciente. No hay que olvidar que la Inspección de Trabajo no persigue fines recaudatorios a través de la imposición de sanciones sino que su objetivo es el cumplimiento de la norma-

tiva de prevención y, en definitiva, conseguir los fines y objetivos asignados: contribuir a garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores. Por tanto la tarea de la Inspección orientada hacia el cumplimiento de la normativa de prevención ha de seguir distintos momentos: en primer lugar, una fase informativa, en la que dé a conocer de forma eficaz a los empleadores y a los trabajadores cuáles son las obligaciones que se les imponen en materia preventiva y los derechos que les asisten, aclarando las dudas o las dificultades que se puedan plantear. En segundo lugar la Inspección de Trabajo, cuando considere que existen deficiencias o infracciones en materia preventiva y no se haya producido accidente de trabajo, como práctica general, dará la oportunidad al empleador de que proceda a la subsanación de las deficiencias detectadas.

Por último, cuando esta actuación en forma de requerimiento haya resultado ineficaz, por no ser atendidas dentro del plazo señalado las indicaciones efectuadas, el inspector procede a efectuar una propuesta de sanción, que ha de caracterizarse por ser proporcional a la infracción, eficaz, en el sentido de que se traduzca en resultados y no quede solamente en un mero expediente administrativo, y disuasoria, es decir, que no resulte más beneficiado el infractor que el que cumple la normativa.

La Inspección de Trabajo se ha planteado también la eficacia de su propia actuación. En algunas acciones específicas, como la referida campaña europea sobre el riesgo de caída de altura en el sector de la construcción, realizada durante el año 2003, una de las formas en que se verificó la incidencia de la actuación inspectora consistía precisamente en visitar por segunda vez las obras en las que se habían detectado deficiencias en materia preventiva y comprobar no solamente si estas deficiencias habían sido subsanadas sino que el

nivel preventivo de la obra había experimentado una mejora notable.

Este tipo de prácticas es lo que permite llegar a establecer si efectivamente la actuación de la Inspección produce resultados en materia preventiva y cuáles de sus instrumentos y no solo la imposición de sanciones producen mejores resultados.

Para llevar a cabo estas tareas todas las Inspecciones de Trabajo en Europa han de seguir una serie de prácticas comunes. En primer lugar, actuar de acuerdo con una serie de principios comunes para la actuación inspectora aprobados por el Comité de Altos Responsables de la Inspección, con objeto de que todas las Inspecciones de Trabajo de la Unión Europea adecuen sus procedimientos y sus niveles de exigencia a los que se determinen desde ese órgano conjunto. Esta función tiene una gran importancia porque realmente por esta vía se consigue no solamente que se profundice en la existencia de un espacio jurídico homogéneo sino que también los niveles de exigencia y por tanto las facilidades para practicar cierto dumping social entre los distintos Estados sean menores o desaparezcan.

Estos principios comunes que derivan en prácticas de actuación, tienen una dimensión interna para la propia organización de la

Inspección, puesto que son el parámetro de referencia para evaluar a las propias Inspecciones de Trabajo por parte de los restantes países. Además hay otro aspecto importante y es la presencia cada vez más creciente de empresas de ámbito supranacional, en este sentido nos encontramos con que determinadas empresas realizan sus trabajos fuera de su país, en el que se encuentra el domicilio social. Si las Inspecciones de Trabajo no actúan de forma coordinada podemos encontrarnos con que por esta vía las mismas empresas pudieran estar sujetas a niveles de exigencia distintos, según el país en que desarrollen su actividad. Por tanto, la Unión Europea ha creado un grupo de trabajo para el seguimiento y el control de aquellas empresas transnacionales en las que se desplazan trabajadores de un país a otro para prestar servicios o llevar a cabo tareas concretas dentro del ámbito de la jurisdicción laboral e inspectora de otro país.

Éste, pues, sería el panorama global con que nos encontramos en estos momentos en la Unión Europea, un panorama en el que ante los viejos y nuevos riesgos laborales se ensayan respuestas conjuntas, no sólo en el plano normativo, sino también en el operativo, para conseguir los objetivos de política social tan característicos de la Unión Europea.