

# *Las políticas públicas de seguridad y salud en el trabajo: algunas reflexiones críticas sobre el modelo español*

José Luis Vaamonde Abellón

Los Gobiernos administran recursos que combinan para producir *outputs* en forma de políticas cuyo objetivo es satisfacer determinadas necesidades o demandas del conjunto o parte de la ciudadanía.

El análisis de una política concreta en un momento concreto obedece a un conjunto de determinaciones que tienen su origen, en su caso, en compromisos anteriores –por ejemplo los formalizados a nivel jurídico– o son iniciativa propia, políticas creadas *ex-novo*, que obedecen a un conjunto, normalmente complejo, de intereses que demandan respuesta organizada por parte de los poderes públicos.

Lo relevante en casos como el que nos ocupa es discernir los efectos mecánicos o traslación obligada de políticas según su nivel de plasmación o desarrollo, de aquellas que permiten un grado de autonomía o margen propio, a los gobiernos respectivos para elaborar sus proyectos.

Y esto es así por la compleja articulación de los poderes en el Estado de las Autonomías entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas y por nuestra pertenencia a la Unión Europea y la obligación de incorporar a nuestro derecho interno el conjunto de disposiciones que emanan de la misma. Los compromisos de desarrollar políticas de seguridad y salud laboral se enmarcan en compromisos externos –que refuerzan la voluntad de avanzar en el desarrollo interno de las políticas previas o, en su caso, reorientarlas– que van del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966 (Ratificado por España el 13 de abril de 1997) a numerosos convenios (especialmente el 155) y recomendaciones de la OIT o la propia Carta Social Europea del Consejo de Europa.

Caso aparte lo constituye la Unión Europea auténtica impulsora y determinante de la polí-

tica española de Seguridad y Salud en el Trabajo, a través fundamentalmente de la política de nuevo enfoque de la ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales que traspone fundamentalmente la Directiva Marco 89/391/CEE de 12 de junio de 1989 del Consejo.

En síntesis puede afirmarse que además de la incorporación a nuestro ordenamiento de los principios o preceptos derivados de nuestra adhesión a Acuerdos o Convenios de Derecho Internacional, la arquitectura del sistema tiene en este momento a la Unión Europea como actor principal inspirador y ordenador de nuestras políticas de Seguridad y Salud en el Trabajo que a través de las Directivas como instrumento jurídico, actuando como reglas de mínimos, obligan a los Estados a su trasposición al derecho interno de cada país.

Esta recepción de las directivas y su trasposición al derecho interno permiten una importante elección de modelos de gestión que son en definitiva, y más allá del acierto del diseño de políticas, sobre los que va a recaer la posibilidad de éxito a la par de la voluntariedad política y del “compromiso” funcional que se exprese en su específica ejecución.

La articulación competencial en nuestro ordenamiento hace que corresponda a las Cortes Generales la aprobación de los textos con rango de ley y a la Administración General del Estado la potestad reglamentaria, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las potestades de ejecución de la legislación laboral de acuerdo con el artículo 149.1.7 de la Constitución Española.

En principio en tal diseño podrían diferenciarse dos ámbitos de actuación cuyo deslinde no debería presentar problemas: en pri-

mer lugar la capacidad de elaborar o diseñar políticas de prevención que correspondería a la Unión Europea y al Estado, y por otra parte la capacidad de ejecución de esas políticas que corresponden a las Comunidades Autónomas.

No obstante la realidad es más compleja y nos encontramos que la Autoridad Laboral residente en las Comunidades Autónomas ejerce sus facultades más importantes a través de un Cuerpo, el de la Inspección de Trabajo, que no está bajo su dependencia orgánica que no es otra que la de su Autoridad Central.

A la vez las Comunidades Autónomas cuentan con recursos técnicos propios, transferidos y de propio reclutamiento, que tras la modificación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales por la Ley 54/2003, de 12 de Diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, pasarán a configurar una cuasi-inspección subalterna a través de unos procesos de habilitación, pendientes de establecer, que daría lugar a que los funcionarios propios como recursos especializados en materia de prevención, pasaran a “depender” de un cuerpo ajeno a la Administración Autonómica para ejercer funciones cuya competencia reside en la Autoridad Laboral de la propia Comunidad Autónoma.

## VALORACIONES

Valoraciones cualitativas<sup>1</sup> y posibles teorías del “mal menor” pueden avalar tal escenario pero su diseño apunta a improvisación dictada por la urgencia que puede dar lugar a un cierto activismo jurídico frente a la impoten-

---

1 Por valoraciones cualitativas entendemos, aunque su análisis desborda el planteamiento de este artículo, la garantía de profesionalización y solvencia de la Inspección de Trabajo como sistema, frente a la realidad desigual de las Administraciones de las CCAA, que aproximan la politización a puestos directivos, por ejemplo las autoridades laborales, que deben desempeñar responsables con la especialización requerida.

cia política y organizacional que se mueve en otras claves.

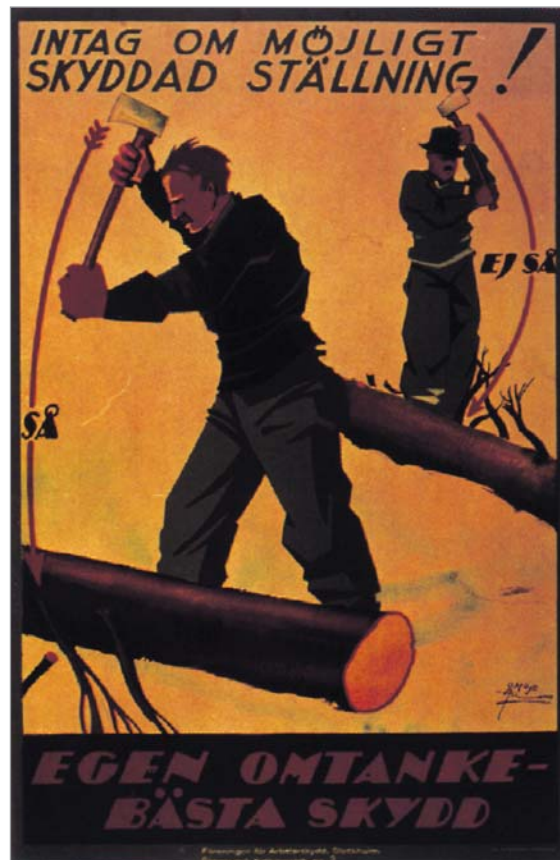
En este punto puede ser relevante destacar la estrategia de los sindicatos cuyo apoyo a los diseños neocorporativistas les configura como un elemento más legitimador que fiscalizador en la ejecución de las políticas públicas de seguridad y salud en el trabajo que son, a nuestro juicio, el factor clave de éxito y no la huida hacia delante de promulgación de disposiciones cuya posibilidad de cumplimiento decrece con el número y complejidad de la mismas.

Llegados a este punto, nuestra hipótesis fundamental es la siguiente:

El pobre balance derivado de la nueva política de Prevención de Riesgos Laborales en España, tiene como causa principal algunos diseños de políticas públicas y fundamentalmente el fracaso en la ejecución de la misma por parte de las Administraciones Públicas.

El diseño de políticas configura un proceso de elecciones entre alternativas posibles que en el ámbito que nos ocupa cabe reseñar, subrayando en primer lugar, el alcance de las políticas en relación con los colectivos o conjunto de ciudadanos afectados o, en su caso, protegidos. La Constitución Española en el Título Primero, referido a los Derechos y Deberes Fundamentales consagra dos derechos –el derecho a la vida y a la integridad física y moral en el artículo 15 y el derecho a la protección de la salud en el artículo 43– y manda dentro de los principios rectores de la política económica y social a los poderes públicos, en el Capítulo Tercero, artículo 40.2, a que estos “velarán por la seguridad e higiene en el trabajo”.

En ningún caso el texto constitucional restringe el desarrollo de políticas de seguridad



Extraído del libro DANGER.

Autor: Mose-Aslund. Estocolmo (Suecia). 1925-1937.

“Si es posible, adopta una posición segura!

Tener cuidado es la mejor protección”.

y salud en el trabajo al ámbito específico protegido de las relaciones laborales.

Del fértil debate doctrinal sobre la naturaleza jurídica del ordenamiento jurídico-positivo de la Prevención de Riesgos Laborales<sup>2</sup> y en torno a los elementos iusprivatistas e iuspublicistas debería resaltarse que la excesiva “laboralización” de la seguridad y salud en el trabajo da lugar a la exclusión de dos importantes colectivos: el de autónomos, tanto los pertenecientes al régimen RETA como al REASS –con la excepción de la obligación de

2 Entre otros: González Ortega, Fernández Marcos, González Díaz, Sempere Navarro.

coordinación en el sector de la construcción, a los autónomos que comparten actividad en un determinado centro de trabajo— y los afectados o afectadas por la inclusión en la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.

En este último caso y dada la presencia mayoritaria de las mujeres en el sector configura en la realidad por sus efectos, una discriminación de género.

La Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales en su artículo 3º circunscribe sus efectos al ámbito de las relaciones laborales<sup>3</sup> aún cuando el artículo constitucional invocado —el artículo 40.2 de la C.E.— mandata a los poderes públicos a desarrollar políticas que inciden sobre dos bienes jurídicos que gozan de la protección constitucional de derechos fundamentales como son la protección de la salud y el derecho a la vida y a la integridad física —artículos 43 y 15 de la C.E.—.

Una vez más los impulsos, o en casos “las obligaciones” vienen desde afuera y en este sentido tanto la OIT como la Unión Europea están impulsando la mejora de la protección de la seguridad y salud laboral de los trabajadores autónomos. Es importante resaltar al respecto la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 18 de febrero del 2003 en donde destaca que existen sectores de “alto riesgo” como la agricultura, pesca, construcción y transporte, en donde el número de trabajadores autónomos es muy elevado<sup>4</sup>.

Desde la Seguridad Social y desde alguna Comunidad Autónoma se están llevando a cabo algunos planes de formación y asesora-

miento para estos colectivos, con alcance limitado, pero no constituye como es obvio, una política completa y coherente que actúe sobre el conjunto de elementos que deben configurarla y que exigirían un desarrollo normativo específico.

## MODELOS DE GESTIÓN

El segundo aspecto relevante que quisiéramos analizar, tiene que ver con los modelos de gestión de prevención en la empresa que establece la ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Siendo un objetivo y un deber del empresario el integrar las actividades preventivas y los métodos de trabajo y producción adecuados a tal fin en el conjunto de actividades de la empresa y en sus correspondientes niveles jerárquicos, el recurrir a técnicos o servicios externos debe constituir un principio restringido.

Así parece deducirse de la Directiva 89/391 del consejo —arts. 6.3 a y 7.3— cuya trasposición se realiza a través de la ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.

La organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas en la empresa se regulan en el Reglamento de los Servicios de Prevención (R.D. 39/1977 de 17 de enero) dando carta a las diferentes “modalidades” preventivas en pie de igualdad y restringiendo su “uso” total sólo a las empresas de más de 500 trabajadores —que deben contar con Servicio de Prevención Propio— o que empleando entre 250 y 500 trabajadores desarrollen alguna actividad de las incluidas en el

3 Su aplicabilidad al personal al Servicio de las Administraciones configura una peculiar situación en relación con el Derecho Público que regula y ordena el régimen jurídico de las Administraciones y que alcanza en el régimen sancionador y sus procedimientos, por otra parte puesto en tela de juicio y denunciado, un disparate que genera inseguridad jurídica y desprotección de los trabajadores públicos.

4 Situación que, en nuestro país, configura políticamente una enorme desigualdad e injusticia hacia estos colectivos e incumple el mandato constitucional.

Anexo I o por último, previa decisión pública –artículo 14 del Reglamento de los Servicios de Prevención–.

Dada la posibilidad de que los Servicios de Prevención propios sólo cuenten con dos especialidades preventivas, los servicios de Prevención Ajenos son susceptibles de ser demandados en el mercado por el total de empresas del país.

## LOS MERCADOS DE LA PREVENCIÓN: LA FORMACIÓN Y LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS

La regulación preventiva como consecuencia del desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha dado lugar a la creación de mercados de la prevención formados por oferentes y demandantes de servicios de formación y prevención ajenos y auditoría.

La entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales sin prever un período amplio de adaptación –su entrada en vigor según la disposición final segunda se establecía tres meses después de su publicación en el B.O.E.– ponía prácticamente en la ilegalidad casi al conjunto de las empresas españolas. Mal comienzo por tanto para una ley.

En esta situación era primordial instrumentar un modelo de formación que contase con las certificaciones de formación requeridas para formar parte de los servicios de prevención propios o ajenos o para empresarios y trabajadores designados.

Casi dos años se tardó en aprobar el Reglamento de los Servicios de Prevención (R.D. 39/1997 de 17 de enero) y la Orden que lo desarrolla (Orden de 27 de junio de 1977) que ya por fin establecía un procedimiento para acreditar a entidades formativas que a su vez pudiesen certificar la formación requerida.

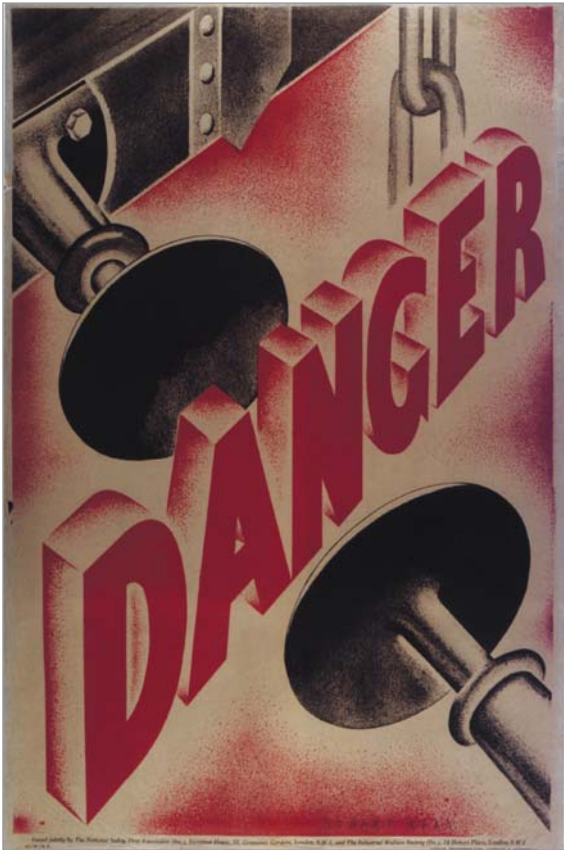
El proceso puesto en marcha creaba “de facto” en el ámbito de la administración preventiva una administración educativa ad hoc para la cual no existían recursos especializados en la Administración Autonómica, cuyos efectivos estaban formados por los funcionarios transferidos adscritos a los antiguos Gabinetes Técnicos periféricos del I.N.S.H.T. cuya actividad fundamental radicaba en el asesoramiento y comprobación en materia de seguridad y salud laboral en las empresas.

La presión del sistema puesto en marcha por la ley, dio lugar a una explosión del mercado formativo, cuyos recursos docentes especializados estaban en la propia Administración Pública, en las Mutuas y en un número reducido de empresas.

La falta de recursos por parte de las Administraciones Autonómicas y la falta de especialización de los mismos en la gestión de procedimientos administrativos dio lugar a situaciones de desbordamiento de los mismos, con episodios críticos en algunas comunidades autónomas en la gestión de las certificaciones de formación acogidas al Real Decreto 780/1998 de 30 de abril, mediante el cual la acreditación de experiencia y formación permitieron “poner en el mercado” a numerosos y supuestos “técnicos”, que consiguieron sus autorizaciones en virtud de una documentación presentada cuya comprobación por alguna Administración era del todo imposible en función de sus recursos, operando en términos generales un principio de presunción de veracidad de la misma.

No parece aventurado decir que este procedimiento puso en el mercado a un número importante de prevencionistas cuya calidad formativa y habilidades profesionales distaban de ser las óptimas.

La puesta en marcha en junio de 1997 de los procedimientos de acreditación de entidades formativas movilizaron a un número consi-



Extraído del libro DANGER.  
Autor: Kean, Stuart. Londres (Gran Bretaña). 1925-1937.  
"Peligro".

derable de empresas y entidades de distinta personalidad jurídica: sociedades mercantiles de todo tipo, Fundaciones, Colegios Profesionales, Mutuas, Escuelas de Negocios, Universidades.

El mercado de la formación conoció un crecimiento vertiginoso en los primeros años que prácticamente ha perdurado hasta nuestros días con un decrecimiento que probablemente haya conocido en el 2002 su punto de inflexión.

La presunción en los primeros momentos de posibles actuaciones de control previstas en la normativa, se dispararon pronto y coincidieron en el tiempo con un fenómeno contradictorio –aunque probablemente solo en apariencia–: la

demanda creciente de formación fue acompañada de una rebaja paulatina de los precios.

En la hipótesis mas verosímil la competencia en precios entre las entidades mercantiles a partir de un cierto umbral que marque costes mínimos para una calidad determinada, solo es posible cuando los estándares de calidad no se cumplen.

El desplazamiento de la enseñanza en la modalidad de presencia por la modalidad a distancia y los precios extremadamente bajos que se ofertan por entidades líderes en alumnos alumbran la hipótesis de que es la ausencia de control la que hace posible tal situación en el mercado.

La insuficiencia de recursos por parte de la Inspección de Trabajo ha hecho posible que un mercado cuyo volumen de negocio ha alcanzado cifras considerables, se haya mantenido prácticamente al margen de cualquier control o inspección pública.

En este contexto, los procedimientos de autorización y las condiciones que se establecen son completamente irrelevantes dada su imposibilidad de inspección y control.

Mención aparte merecerían las entidades sin ánimo de lucro, –Universidades, Fundaciones, Mutuas, Colegios Profesionales– y las empresas privadas con una reputación que preservar en donde en principio deberían cumplirse, y sin duda en muchos casos se cumplen estándares de calidad en la enseñanza aceptables o incluso de excelencia.

La conclusión final no puede ser otra que la creación del mercado de la formación, cuya provisionalidad alcanza ya los siete años desde la aprobación de la Orden de 17 de junio y pronto diez desde la promulgación de la ley, no ha permitido, en términos generales, poner en el mercado a técnicos con una cualificación alta al nivel de la responsabilidad del desempeño de la función de prevencionista.

Hay indicios de que puede estar ocurriendo algo similar en el mercado de los Servicios de

Prevención Ajenos. El fallo de calidad en los mercados de formación ya en si mismo traslada un problema a las empresas constituidas como Servicio de Prevención Ajeno.

La regulación de las cuatro modalidades de organización preventiva en la empresa, -asunción personal por el empresario, designación de trabajadores, servicio de prevención propio y servicio de prevención ajeno- permitía predecir que reducida la obligación de contar con servicios de prevención propios a empresas de mas de 500 trabajadores –o en su caso a otras empresas de entre 250 y 500 trabajadores, que desarrollen alguna de las actividades incluidas en el Anexo I o cuando así se decide previa intervención pública, si no se concertase con Servicio de Prevención Ajeno– y dada la necesidad de realizar auditorías cuando no se concierte con Servicios de Prevención Ajenos, iban a ser estos los protagonistas relevantes de la organización de la Prevención en España.

La normativa española en la materia toma como base la regulación holandesa a través de la Ley de Condiciones de Trabajo que entra en vigor el 1 de enero de 1994 y el Decreto sobre los Servicios de Seguridad, Salud y Bienestar, que consagra la concurrencia de empresas con ánimo de lucro para desempeñar los Servicios de Prevención externos a las empresas.

Las condiciones del mercado de la prevención permitían en su inicio y siguen permitiendo ahora el establecer hipótesis poco optimistas sobre su aportación a una mejora sustancial de los niveles de prevención en las empresas; y esto no debido a su posible competencia profesional y mucho menos a su forma jurídica como empresas mercantiles sino a las condiciones del mercado y a las específicas que se

generan en el proceso competitivo de un mercado capitalista.

## LA CULTURA PREVENTIVA

En primer lugar y mientras no opere un cambio sustancial en la cultura<sup>5</sup> empresarial, la implantación de los sistemas de organización preventiva no dejan de ser una mera obligación jurídica impuesta a la empresa y por tanto en la elección de empresas de servicios de prevención ajenos los factores de mínima perturbación van a ser relevantes.

De los costes en que incurre la empresa a partir de la actividad de los servicios de prevención, y en su caso de auditoría, para dar cumplimiento a la normativa en vigor, los específicos costes de prestación del servicio pueden ser poco significativos en relación con los derivados de las evaluaciones de riesgos, o en su caso de las auditorías.

Por tanto, forzados a competir pueden existir incentivos a lo que ha sido definido por un experto inspector de trabajo como “benignidad” en el diagnóstico.

El problema se agranda ante la escasez de recursos públicos para el control que en el nuevo sistema debe actuar no sólo sobre el empleador sino también sobre los Servicios de Prevención y las Auditorías.

Los mercados obedecen a principios de racionalidad que operan desde los intereses de los agentes y como es obvio –en un sector que nada menos que obedece a políticas que defienden derechos fundamentales y principios constitucionales– no introducen a través de la mano invisible factores que favorezcan intereses colectivos excepto que la interven-

---

5 El concepto de cultura no deja de ser un cierto eufemismo encubridor de todo tipo de situaciones objetivas no deseadas. Ante cualquier problema, la solución confortable es promover la “cultura” preventiva. En el ámbito de la empresa y en presencia de actos racionales, la cultura cambia cuando sus incentivos están alineados con los objetivos deseados.

ción pública regule y controle los umbrales de calidad en la prestación del servicio.

Los incentivos siempre deben alinearse con las políticas diseñadas y no producir efectos indeseados.

Los fallos de calidad se producirán si el sistema público no garantiza unos umbrales determinados. Umbrales que en ningún caso se garantizarán a través de un activismo jurídico que inunde de mas normas el sistema –sin negar en este caso la posibilidad de fijar normas de obligado cumplimiento– si no, sobre todo, a partir de contar con recursos para hacer cumplir las normas existentes o las nuevas imprescindibles que se dicten.

En una encuesta reciente y no conclusa, abierta en la Red a través de un portal para expertos en Prevención de Riesgos Laborales, a la pregunta de ¿debería la Administración competente definir unos criterios mínimos de calidad y contenido a los Servicios de Prevención Ajenos?, el 93 %!! responde que sí y el 7 % que no.

En ese 93 % están sin duda no pocos técnicos de esos Servicios de Prevención.

No deja de ser de difícil comprensión la opción que se toma en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 de generar los mercados de la prevención, cuyas debilidades hipotéticas se han convertido en realidades a través de fallos de calidad condicionados por la estructura del mercado, la naturaleza de los agentes y por la incapacidad de control público, cuando se contaba con la estructura de las Mutuas, cuya vinculación patronal permitía en principio una legitimación mayor de las políticas de prevención.

Como bien ha expresado Rafael de Francisco “las Mutuas viven la prevención desde una cultura profesional diferente. Desde una cul-

tura histórica de las coberturas generales del accidente y la enfermedad profesional. Con sensibilidades de responsabilidad, claramente públicas, aunque existe una funcionalidad organizacional y gestora privadas. Las Mutuas, cuando hacen “Prevención” están incorporando saberes que están amparados y sostenidos por un sólido y amplio andamiaje profesional y cultural; construido en muchos casos durante décadas, y que siempre, ha girado alrededor del riesgo, las contingencias y la salud de los trabajadores”<sup>6</sup>.

Es a nuestro juicio evidente que frente al modelo holandés, el modelo alemán presenta numerosas ventajas comparativas y que su aplicación en España permitiría crear un sistema de organización de los recursos preventivos que proyectarían a través de un proceso de transición las fortaleza de las Mutuas construidas como especialización funcional generada a través de muchos años de experiencia.

|   | 2003 ALEMANIA | 2003 ESPAÑA |
|---|---------------|-------------|
| Accidentes mortales en jornada de trabajo | 735           | 1033        |
| Población Asalariada                      | 42.165.000    | 13.596.800  |
| Tasa x 1000                               | 1,74          | 7,59        |

Sin duda todavía se está a tiempo de corregir tales fallos de diseño en nuestro sistema preventivo por medio de la modificación oportuna de algunos preceptos legales.

En los nuevos escenarios de mercados globalizados la eficacia en el cumplimiento de la política preventiva tiene que ir acompañada de la eficiencia económica del sistema o sistemas de producción de los servicios. No pueden recaer

6 Rafael de Francisco: “Corrosiones y quebrantos de la salud de los trabajadores en tiempos de globalización”. Revista “La Mutua”. N° 8. Madrid. Pag.119.

sobre nuestras empresas costes no competitivos que deterioren su posición en el mercado. Por cierto que parte de estos costes pueden reducirse si los fallos de intervención pública o de gobierno consiguieran corregirse aumen-

tando la eficiencia de las organizaciones públicas cuya ineficiencia en este ámbito alcanza cotas singulares. Pero esto ya formaría parte de un análisis, no por menos urgente, pendiente.



Extraído del libro DANGER.  
Autor: ilegible. Hannover (Alemania). 1925.  
“¡No quitéis el guardalanzadoras!”.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMAT (Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo): “Estudio Sectorial del año 2002: Los Servicios de Prevención Ajenos Mercantiles y las Mutuas de Accidentes de Trabajo”. Madrid, 2004.
- BOIX, Pere: “Una mirada a las Mutuas alemanas. Cogestionar la prevención con eficacia”. ISTAS.
- DURAN, Federico: “Informe del Presidente del Consejo Económico y Social, sobre actuaciones en Prevención de Riesgos Laborales”. “Informe Durán”. Mayo, 2001. Madrid.
- FERNÁNDEZ MARCOS, Leodegario: “La Seguridad e Higiene en el Trabajo como obligación contractual y como deber público”. Madrid, 1975.
- FRANCISCO LOPEZ, Rafael de: “Corrosiones y quebrantos de la salud de los trabajadores en tiempos de globalización”. La Mutua. Nº 8, 2002. Madrid.
- GONZALEZ DIAZ, F.: “La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales”. CES, 2002. Madrid.
- GONZALEZ ORTEGA, Santiago: “La Seguridad e Higiene en el Trabajo en la Constitución”. Revista de Política Social, nº 121, 1979.
- MONTOYA MELGAR, Alfredo, PIZÁ GRANADOS, Jaime: “Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo”. Mc Graw-Hill, 1996. Madrid.
- NAROCKI, Claudia: “Si la prevención es rentable ¿por qué no lo han descubierto las empresas? Una revisión de propuestas para políticos en Salud Laboral”. ISTAS. Madrid.
- SEMPERE, Antonio V. (Director): “El modelo social en la Constitución Española de 1978”. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003. Madrid.
- SEMPERE, Antonio V. y otros: “Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo”. Civitas, 2001. Madrid.