

# ¿Es eficaz la gestión de la prevención de riesgos laborales?

Andrés Asenjo Bezos

**E**n este artículo vamos a analizar el grado de eficacia de nuestro sistema de gestión de la prevención, con una especial atención a la actuación de los Servicios de Prevención Ajenos. El objetivo es realizar unas propuestas para mejorar la eficacia preventiva.

Para ello, revisaremos en primer lugar la siniestralidad laboral de los últimos 10 años y, posteriormente, utilizaremos datos de la V Encuesta de relaciones laborales realizada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), para extraer evidencias significativas de la situación actual.

## SINIESTRALIDAD LABORAL EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS

No es posible realizar ningún análisis serio respecto a la situación de la prevención de riesgos laborales sin adoptar como punto de referencia

la evolución de la siniestralidad laboral, tanto la referente a los accidentes de trabajo como a las enfermedades profesionales.

El primer dato que vamos a estudiar es la evolución bruta de la siniestralidad. En la Tabla 1 se expresa la evolución de la misma en el periodo comprendido entre 1995 (año de publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales) y 2004. Se expresan los valores totales de accidentes laborales (dentro de la jornada de trabajo y en el trayecto de ida o vuelta al trabajo) y de enfermedades profesionales. Se ha incluido un índice de evolución de la siniestralidad en el que se toma como base 100 el valor obtenido en el año 1995. Los accidentes “in itinere” no se reflejan en la tabla por la escasa posibilidad de actuación sobre ellos. Baste indicar que en el periodo estudiado se ha producido un aumento constante de los mismos que ha llevado a pasar de 37.750 accidentes “in itinere” en 1995 a 89.117 en 2004.

**TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA SINIESTRALIDAD. 1995-2004**

AÑOS	ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO		ENFERMEDADES PROFESIONALES	
	TOTAL	ÍNDICE	TOTAL	ÍNDICE
1995	1.101.270	100	6.005	100
1996	1.172.497	106	7.244	121
1997	1.276.835	116	8.700	145
1998	1.432.728	130	11.064	184
1999	1.606.999	146	14.755	246
2000	1.730.230	157	17.858	297
2001	1.812.507	165	21.216	353
2002	1.831.938	166	23.799	396
2003	1.733.306	157	25.701	428
2.004 <sup>(1)</sup>	1.617.713	147	27.543	459

(1) Avance de resultados.

Respecto a los valores obtenidos en esta tabla, se pueden indicar tres conclusiones:

- **Diferente tasa de variación.** La evolución de la siniestralidad ha sido positiva en el periodo, pero la tasa de variación es muy diferente, ya que mientras los accidentes ocurridos durante la jornada de trabajo han aumentado casi en un 50%, los accidentes “in itinere” se han más que duplicado y las enfermedades profesionales se han multiplicado por más de 4,5.
- **Crecimiento casi continuo.** La evolución sigue la tendencia creciente todos los años en los tres tipos de siniestralidad, con la excepción de los accidentes ocurridos dentro de la jornada de trabajo, que se han visto reducidos en 2003 y 2004.
- **Escasa incidencia de las enfermedades profesionales respecto a los accidentes de trabajo.** En 2004 se producía una enfermedad profesional por cada 60 accidentes de trabajo.

Una parte de los aumentos de la accidentabilidad puede ser justificada por la mejora en los sistemas de registro, pero el resto debe ser atribuida a los incrementos de los ritmos de trabajo, a la precariedad en el trabajo y a deficiencias del sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales. Una buena noticia supone la disminución de la accidentabilidad durante la jornada de trabajo en los dos últimos años.

Es de mencionar la escasa importancia de las enfermedades profesionales respecto a la siniestralidad. Esto es debido a dos causas fundamentales:

- La imposibilidad legal de clasificar como enfermedades profesionales a muchas enfermedades derivadas del trabajo.
- El tratamiento como enfermedad común de enfermedades profesionales por deficiencias en el sistema de gestión de la prevención, sobre todo en las empresas más pequeñas.

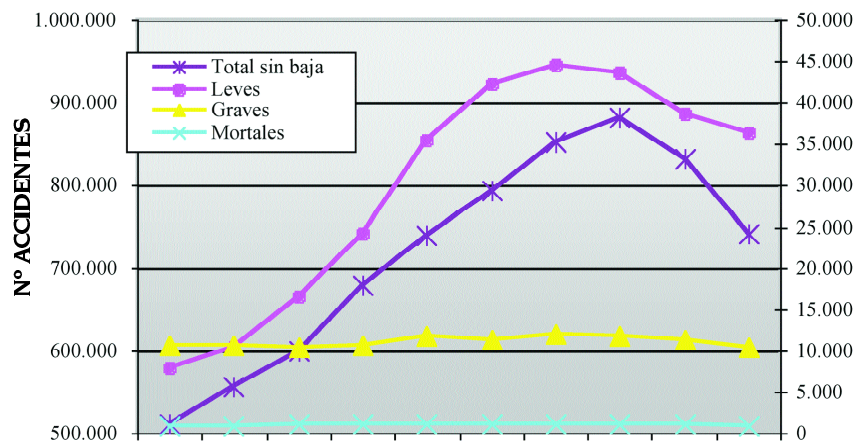
**TABLA 2. ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO**

AÑOS	CON BAJA				SIN BAJA
	TOTAL	LEVES	GRAVES	MORTALES	
1995	589.661	578.110	10.543	1.008	511.609
1996	616.237	604.570	10.685	982	556.260
1997	676.644	665.181	10.393	1.070	600.191
1998	752.882	741.162	10.649	1.071	679.846
1999	867.772	854.923	11.739	1.110	739.227
2000	935.274	922.785	11.359	1.130	794.956
2001	958.493	945.480	11.992	1.021	854.014
2002	948.896	936.071	11.721	1.104	883.042
2003	899.737	887.309	11.395	1.033	833.569
2004 <sup>(1)</sup>	876.596	865.167	10.474	955	741.117

(1) Avance de resultados

Fuente: Estadística de Accidentes de Trabajo. MTAS.

**GRÁFICO 1. ACCIDENTES CON BAJA Y SIN BAJA**



Un segundo análisis lo vamos a realizar respecto a los accidentes en jornada de trabajo, tal y como se aprecia en la Tabla 2 y en el Gráfico 1.

Las principales conclusiones son:

El número de accidentes sin baja es siempre inferior al total de accidentes con baja. Este es un error muy importante del sistema de gestión, ya que los accidentes sin baja siempre deben ser muy superiores a los accidentes con baja. Existe numerosa literatura al respecto con estudios que justifican esta aseveración. Si los registros aportan estos datos es porque el Sistema de Gestión de la PRL no registra ni estudia todos estos accidentes.

Durante el periodo, tanto los accidentes mortales como los graves no han sufrido grandes variaciones, una disminución del 5% en los accidentes mortales (dato positivo sin duda a colocar en el haber del sistema de PRL) y menos de un 1% de descenso en los accidentes graves.

Son tanto los accidentes leves como los accidentes sin baja los que se han incrementado en los registros de este periodo. Aunque se ha mejorado el registro, debe afirmarse que la mayoría de los accidentes sin baja están desaparecidos de nuestras estadísticas. Una adecuada gestión de la prevención debe tener en cuenta todos los accidentes sin baja para eliminar los accidentes con baja.

Por último vamos a estudiar

los accidentes con baja dentro de la jornada de trabajo según los sectores en que se han producido. La Tabla 3 refleja la evolución en los cuatro sectores de actividad considerados: Agrario, Industria, Construcción y Servicios.

En valor absoluto, todos los sectores han aumentado en número de accidentes, salvo el agrario que ha tenido una disminución del 8%. Pero los aumentos son muy diferentes según los sectores ya que en la Industria el

**TABLA 3. ACCIDENTES EN JORNADA DE TRABAJO CON BAJA SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD**

AÑOS	TOTAL	AGRARIO	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS
1995	589.661	38.491	215.533	117.490	218.147
1996	616.237	40.057	214.216	123.447	238.517
1997	676.644	44.575	226.142	137.068	268.859
1998	752.882	47.073	241.029	165.520	299.260
1999	867.772	47.152	265.054	207.673	347.893
2000	935.274	44.055	273.760	232.092	385.367
2001	958.493	41.084	268.537	243.841	405.031
2002	948.896	38.769	253.204	245.176	411.747
2003	899.737	33.911	234.851	231.801	399.174
2004 <sup>(1)</sup>	876.596	35.496	237.102	223.603	380.395
EVOLUCIÓN PERIODO	49%	-8%	10%	90%	74%

(1) Avance de resultados

Fuente: Elaboración propia sobre Estadística de Accidentes de Trabajo. MTAS.

ascenso es de un 10 % mientras que en la Construcción son casi el doble y en los Servicios, un 75% más.

Si se analizan estos datos teniendo en cuenta la población activa de cada año (ver Tabla 4) se puede extraer el índice de incidencia de los accidentes de trabajo con baja dentro de la jornada de trabajo, aplicando la siguiente fórmula:

$$\text{ÍNDICE DE INCIDENCIA} = \frac{\text{N}^\circ \text{ ACCIDENTES} \times 1000}{\text{N}^\circ \text{ TOTAL TRABAJADORES}}$$

Según la Tabla 4, todos los sectores han aumentado su población activa, con la excepción del sector agrario. La utilización del Índice de Incidencia puede dar una referencia más adecuada de la situación real al considerar tanto el aumento de los accidentes como el de los trabajadores de cada sector de actividad. Estos datos, que se encuentran en la Tabla 5, aportan una visión bastante diferente de la anterior y, lógicamente, mucho más adecuada a la realidad de la evolución de la siniestralidad.

- El único sector que reduce su accidentabilidad es el de la Industria, que es precisamente donde la Gestión de la Prevención

se suele realizar con mayor eficacia, debido tanto a la tradición de la misma como a una mayor concentración de trabajadores.

- El aumento del Índice de Incidencia Total es muy similar al que se produce tanto en el sector Agrario como en el sector de la Construcción.
- El sector que ha tenido un mayor aumento en el Índice de Incidencia es el sector Servicios.
- El mayor Índice de Incidencia se produce en el sector de la Construcción (más del doble del Índice de Incidencia Total), siendo el más bajo en Servicios y en Agrario.
- El único sector que rebaja su Índice es el de Industria, que aunque posee un índice elevado, ha reducido el mismo.

## ORGANIZACIÓN DE LA PREVENCIÓN Y ACTIVIDADES PREVENTIVAS

La V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, realizada por el INSHT, aporta datos muy significativos respecto a la situación de la organización de la prevención en España.

No debe dejar de recordarse que se trata de una encuesta y no de datos estadísticos registrados como en el caso de la siniestralidad.

La actividad preventiva reflejada, se ha desarrollado y ampliado si se la compara con los resultados ofrecidos por la IV Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, realizada en 1999. No se realiza la comparación para evitar la profusión de cifras al lector.

La Tabla 6 indica las principales actividades preventivas

**TABLA 4. OCUPADOS (EN MILES) SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD**

AÑOS (MEDIA ANUAL)	TOTAL	AGRARIO	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS
1.995	12.512,0	1.106,5	2.575,2	1.193,8	7.636,5
1.996	12.834,9	1.074,2	2.589,6	1.227,5	7.943,6
1.997	13.259,4	1.070,2	2.686,6	1.300,2	8.202,4
1.998	13.807,5	1.074,3	2.843,6	1.380,1	8.509,5
1.999	14.567,8	1.039,6	2.944,0	1.567,3	9.016,9
2.000	15.369,6	1.012,1	3.073,3	1.715,7	9.568,5
2.001	15.945,5	1.019,1	3.167,6	1.850,2	9.908,6
2.002	16.257,6	961,3	3.153,8	1.913,2	10.229,3
2.003	16.694,4	942,1	3.123,4	1.984,5	10.644,4
2.004	17.116,5	919,6	3.098,1	2.058,7	11.040,1

Fuente: Encuesta de Población Activa. MTAS

**TABLA 5. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES CON BAJA SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD, EN JORNADA DE TRABAJO**

AÑOS	TOTAL	AGRARIO	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS
1995	47	35	84	98	29
1996	48	37	83	101	30
1997	51	42	84	105	33
1998	55	44	85	120	35
1999	60	45	90	133	39
2000	61	44	89	135	40
2001	60	40	85	132	41
2002	58	40	80	128	40
2003	54	36	75	117	38
2004 <sup>(1)</sup>	51	39	77	109	34
EVOLUCIÓN PERIODO	9%	11%	-9%	10%	21%

Fuente: Elaboración propia sobre Estadística de Accidentes de Trabajo y Encuesta de Población Activa. MTAS.

desarrolladas en los centros de trabajo. Destaca que la principal actividad desarrollada sea la vigilancia de la salud. No parecen ser muy eficaces estos reconocimientos médicos, ya que la detección de enfermedades profesionales es muy baja y la satisfacción de los trabajadores con los mismos no es muy elevada. También debe destacarse que en el 14% de los centros de trabajo no se realizó ninguna actividad preventiva.

También es de destacar que sólo el 61% de los centros de trabajo de la Industria y de los

Servicios (la Construcción está excluida de este porcentaje por sus especiales características) han realizado la evaluación inicial de riesgos.

La evolución de esta actividad es francamente positiva, pero debe destacarse que el 39% de los centros de trabajo aún no la ha realizado, es preocupante que casi la mitad de los centros de trabajo que ocupan a menos de 10 trabajadores, aún no la ha realizado.

Dado que la evaluación inicial de riesgos es una obligación para todas las empresas, parece evidente que existe un grave incumplimiento por parte de las empresas que aún no lo han realizado. Destaca que este mandato también se incumple en el 11,5% de las empresas con más de 250 trabajadores.

Por sectores, en la Industria se ha realizado la evaluación inicial de riesgos en el 70% de las empresas, mientras que en el sector Servicios sólo el 58% de los centros de trabajo la han realizado.

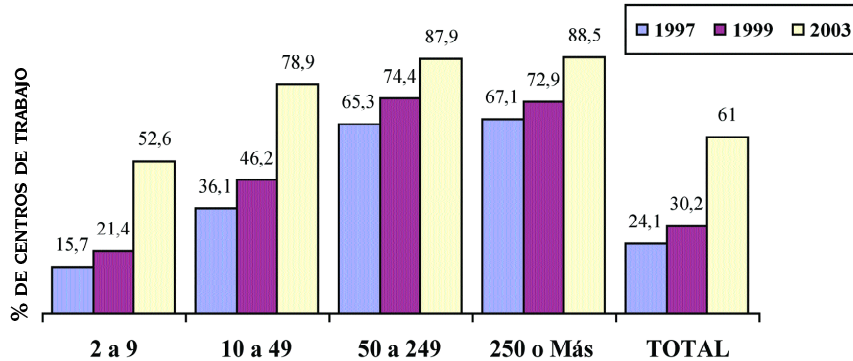
**TABLA 6. ACTIVIDADES PREVENTIVAS DESARROLLADAS DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS**

ACTIVIDAD	DATOS EN %
Reconocimientos médicos (vigilancia de la salud)	69
Evaluación inicial de riesgos	61
Información de riesgos y de medidas adoptadas	50,2
Formación en materia de seguridad y salud en el trabajo	49,5
Obligatoriedad de uso de los equipos de protección individual	40,5
Sustitución de productos o materiales peligrosos	15
Estudios o programas de intervención contra el estrés	5,3
Ninguna	14

Base: Total de centros de trabajo

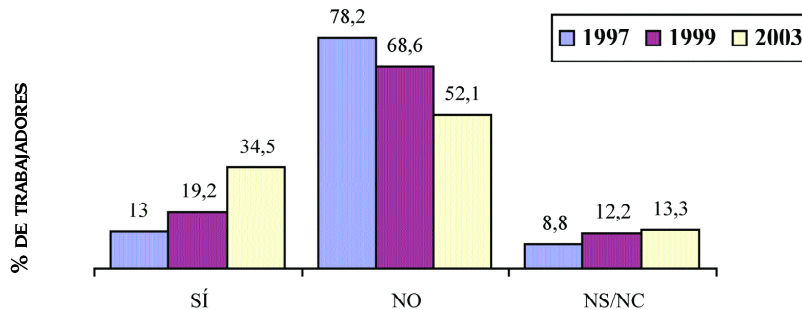
Fuente: Cuestionario de empresa 2003. V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo.

## GRÁFICO 2. EVALUACIÓN INICIAL DE RIESGOS SEGÚN PLANTILLA



Base: Centros de trabajo de Industria y Servicios. Fuente: Cuestionario de empresa 1997, 1999 y 2003. V Encuesta Nacional de Condiciones de trabajo.

## GRÁFICO 3. REALIZACIÓN DE ESTUDIO DE RIESGOS EN EL PUESTO EN EL ÚLTIMO AÑO



Base: Total de trabajadores. Fuente: Cuestionario de trabajador 1997, 1999 y 2003. V Encuesta Nacional de Condiciones de trabajo.

Por puestos de trabajo, el Gráfico 3, indica las respuestas de los trabajadores respecto a la evaluación de riesgos en su puesto de trabajo durante el último año. Los resultados indican que la actividad preventiva se incrementa, pero o no se han modificado las condiciones de trabajo en la mayoría de los puestos de trabajo o no se realiza un seguimiento de los riesgos en muchos de ellos, ya que sólo el 34,5% de los puestos indican que se han evaluado sus puestos de trabajo en el último año. La Tabla 7 refleja los aspectos del puesto de trabajo que se han evaluado. Destaca la preocupación por la carga física de trabajo que ha sido evaluada en más de la mitad de los puestos de trabajo. Los aspectos higiénicos y los

psicosociales son los menos evaluados, con la excepción del ruido que ocupa el segundo lugar en la clasificación.

La Tabla 8 refleja las principales medidas preventivas adoptadas tras la evaluación de los riesgos. Destaca negativamente que sólo en el 13,6% de los casos se haga mención a cambios en el método de trabajo, mientras que el 63,3% de las medidas se refieren a modificaciones en los equipos o materiales de trabajo, pero sin que el proceso de trabajo se vea afectado. Otro aspecto negativo es que se prioriza el uso de los equipos de protección individual respecto a la utilización de protecciones colectivas, incumpliendo así uno de los principios preventivos establecidos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que indica que la prioridad en la actuación debe ser justamente la contraria.

El descontento con el reconocimiento médico lo expresan más del 41% de los trabajadores, tal y como se refleja en el Gráfico 4. Es muy significativo que el 39% de los trabajadores consideren que el reconocimiento médico no está relacionado con los riesgos de su puesto de trabajo; esto indica que en todos estos casos, no se está cumpliendo la premisa fundamental de la vigilancia de la salud, a saber, que debe controlarse que la salud de los trabajadores no se vea disminuida por causa de los riesgos presentes en sus puestos de trabajo, por lo que deberías estudiarse en los reconocimientos médicos, estos efectos principales de los riesgos en los trabajadores.

**TABLA 7. ASPECTOS DEL PUESTO DE TRABAJO ESTUDIADOS (2003)**

ASPECTO	DATOS EN %
Posturas de trabajo, esfuerzos físicos y movimientos repetitivos	50,7
Ruido	44,3
Seguridad de máquinas, equipos y material	43,7
Seguridad de las instalaciones	42,9
Diseño del puesto de trabajo (mobiliario, espacio, superficies, iluminación, etc.)	39,3
Ambiente térmico (temperatura, humedad)	31,1
Manipulación o respiración de sustancias o productos nocivos o tóxicos	20,4
Aspectos mentales y organizativos (nivel de atención, horario, pausas, ritmo, estrés, etc.)	14,0
Vibraciones	11,1
Radiaciones	8,1
Agentes biológicos	6,8

Base: Trabajadores en cuyo puesto de trabajo se ha realizado un estudio de riesgos durante el último año. Pregunta de respuesta múltiple  
Fuente: Cuestionario de trabajador 2003. V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo.

**TABLA 8. MEDIDAS ADOPTADAS TRAS EL ESTUDIO DE RIESGOS EN EL PUESTO (2003)**

ASPECTO	DATOS EN %
Modificación de instalaciones, maquinaria, equipos o materiales	63,3
Formación	35,3
Información	33,7
Modificación o suministro de equipos de protección individual	33,2
Modificación o instalación de medios de protección colectiva	24,5
Cambios en el método de trabajo	13,6
Reducción del tiempo diario de permanencia en el puesto de trabajo	4,0
Compensación económica (pluses)	2,4

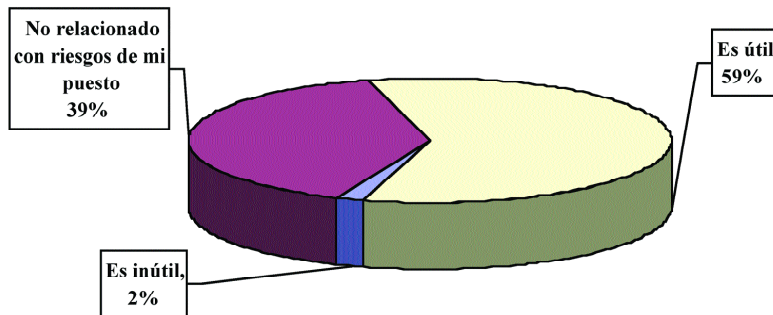
Base: Trabajadores en cuyo puesto se ha realizado un estudio de riesgos durante el último año, y éste ha supuesto la adopción de alguna medida. Pregunta de respuesta múltiple  
Fuente: Cuestionario de trabajador 2003. V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo.

Respecto a los recursos preventivos utilizados (ver Tabla 9), mayoritariamente se utiliza el servicio de prevención ajeno (73%) habiéndose duplicado este porcentaje en los últimos cuatro años. El recurso preventivo utilizado en segundo lugar es la designación de trabajadores, modalidad utilizada en el 18,7% de los centros de trabajo. Destaca la reducción a menos de la mitad de la asunción por el propio empresario de la gestión de la PRL: actualmente sólo el 11,6% mientras que en 1979 era el utilizado en el 24,3% de las empresas. Es preocupante que el 8,9% de las empresas incumplan en 2003 con el precepto normativo

de organizar la prevención de riesgos laborales. El análisis de la distribución de los recursos preventivos, según el tamaño de plantilla total de la empresa, muestra el siguiente perfil preventivo (ver Tabla 9):

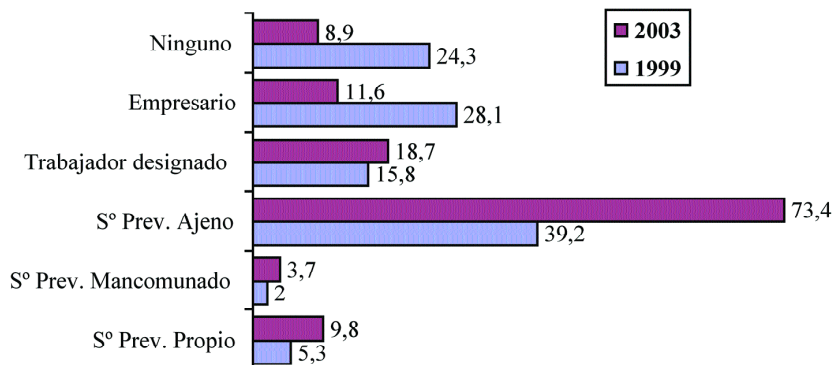
- El Servicio de Prevención Ajeno es el recurso más utilizado en las empresas con menos de 500 trabajadores.
- Un 25% de las empresas con plantilla superior a 500 trabajadores incumplen la obligación de constituir un Servicio de Prevención Propio.
- La mitad de las empresas de más de 500 trabajadores han contratado con un

#### GRÁFICO 4. UTILIDAD DEL RECONOCIMIENTO MÉDICO



Base: Trabajadores en cuyo puesto se ha realizado un reconocimiento médico durante el último año.  
Fuente: Cuestionario de trabajador 2003. V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo.

#### GRÁFICO 5. DISTRIBUCIÓN DE EMPRESAS SEGÚN RECURSOS



Base: Total de centros de trabajo. Pregunta de respuesta múltiple.  
Fuente: Cuestionario de empresa 1999 y 2003. V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo.

Servicio de Prevención Ajeno, siendo significativo el número de ellas que lo utilizan como recurso exclusivo.

- Es muy positivo que un 14% de las empresas medianas hayan constituido un Servicio de Prevención Propio cuando no tienen ninguna obligación legal para hacerlo.

Este análisis por tramos de plantilla que compara los datos actuales con los obtenidos en 1999 revela dos hechos destacables:

- a) El importante crecimiento del Servicio de Prevención Ajeno en todos los intervalos de plantilla
- b) El descenso del número de empresas que no han adoptado ninguna modalidad de organización preventiva.

En lo que respecta a este “vacío” desde el punto de vista de la organización preventiva, hay que reseñar que, como ya se detectara en 1999, se concentra básicamente en el sector Servicios.

Los Servicios de Prevención Propios tienen como primera especialidad representada (ver tabla 10) la Seguridad en el Trabajo y como menos representada la Medicina del trabajo. Destaca el aumento de la Implantación de la Ergonomía y Psicología Aplicada que ha aumentado desde el 53,3% en 1999 al 83,8% en 2003.

En los Servicios de Prevención Ajenos, las especialidades preventivas más frecuentemente contratadas son la seguridad en el trabajo (64%) y la Medicina del trabajo (64%).

La Tabla 11, representa la distribución de empresas según las actividades concretas de

prevención que han sido contratadas con los servicios de prevención ajenos. Como se puede observar la más importante de todas es la eva-

**TABLA 10. ESPECIALIDADES PREVENTIVAS EN LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN PROPIOS**

ESPECIALIDADES PREVENTIVAS	DATOS EN %
Seguridad en el trabajo	94,3
Higiene industrial	62,7
Ergonomía/Psicología aplicada	83,8
Medicina del trabajo	46,0

Base: Empresas de 250 o más trabajadores con Servicio de Prevención. Pregunta de respuesta múltiple.  
Fuente: Cuestionario de empresa 2003. V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo.

**TABLA 9. DISTRIBUCIÓN DE EMPRESAS POR RECURSOS PREVENTIVOS IMPLANTADOS SEGÚN TAMAÑO DE PLANTILLA**

TIPO DE EMPRESA	RECURSO PREVENTIVO	%
Microempresa (2 a 5 trabajadores)	Servicio prevención ajeno	64,1
	Propio empresario	23,0
	Ningún recurso	16,0
Microempresa (6 a 9 trabajadores)	Servicio prevención ajeno	78,7
	Trabajador designado	20,0
	Ningún recurso	11,0
Microempresa (10 a 49 trabajadores)	Servicio prevención ajeno	85,7
	Trabajador designado	24,6
	Ningún recurso	3,5
Mediana empresa (50 a 249 trabajadores)	Servicio prevención ajeno	77,9
	Trabajador designado	28,1
	Servicio prevención propio	14,0
	Ningún recurso	3,9
Gran empresa (250 a 499 trabajadores)	Servicio prevención ajeno	86,5
	Trabajador designado	19,8
	Servicio prevención propio	22,9
	Ningún recurso	-
Gran empresa (500 y más trabajadores)	Servicio prevención propio	54,7
	Serv. prevención mancomunado	19,8
	Servicio prevención ajeno	52,0
	Ningún recurso	3,0

Base: Total de centros de trabajo. Pregunta de respuesta múltiple.

Fuente: Cuestionario de empresa 2003. V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo.

**TABLA 11. DISTRIBUCIÓN DE EMPRESAS SEGÚN ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN CONTRATADAS CON UN SERVICIO DE PREVENCIÓN AJENO**

ACTIVIDADES	% EMPRESAS
Evaluación de riesgos	87,9
Formación de los trabajadores	63,7
Información a los trabajadores	63,1
Medidas de actuación ante emergencias	52,8
Elaboración de la planificación de la actividad preventiva	52,2
Revisión de la evaluación ante nuevas situaciones de trabajo	41,4
Elaboración de la documentación del sistema de gestión de la prevención	37,5
Investigación de accidentes	37,3
Control de la eficacia de las medidas preventivas implantadas	37,2
Aplicación de la planificación de la actividad preventiva	36,7

Base: Centros de trabajo que tienen contratado un Servicio de prevención ajeno. Pregunta de respuesta múltiple.

Fuente: Cuestionario de empresa. V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo.

luación de riesgos (88%), seguida en importancia de la formación e información a los trabajadores, la planificación de la actividad preventiva y la actuación frente a emergencias.

## INEFICACIAS DE LA GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Del análisis de los datos anteriores se puede concluir que nuestro sistema de gestión de prevención de riesgos laborales no es todo lo eficaz que sería deseable. A partir del año 2000 se detectan síntomas de mejora en el sistema, pero son claramente escasos para



situar la siniestralidad en valores acordes con los países de nuestro entorno. Los principales aspectos a corregir son:

1. **Incremento de la siniestralidad.** Los accidentes de trabajo ocurridos durante la jornada laboral han aumentado un 50% en los últimos 10 años. Las enfermedades profesionales se han multiplicado por más de 4,5.
2. **Escasa reducción de la gravedad de los accidentes de trabajo.** Las cifras actuales son muy elevadas. En valor absoluto, los accidentes graves y mortales se han mantenido casi estables en este periodo, aunque el aumento de la población activa supone una cierta reducción en la incidencia.
3. **Estadísticas poco fiables.** Todavía, las estadísticas de siniestralidad están muy vinculadas a la labor curativa de los servicios médicos. Se recogen fundamentalmente los accidentes de trabajo que han generado alguna lesión que necesitó ser tratada por los profesionales sanitarios. Los incidentes están escasamente recogidos.
4. **Aumento de los accidentes con baja.** En estos últimos 10 años se han incrementado en un 50%. Todos los sectores productivos los han incrementado salvo el sector agrario. Estos tres últimos años se ha visto reducido el número de accidentes, pero esta disminución está todavía lejos de lo deseable.
5. **Aumento de la incidencia.** En este periodo se ha aumentado un 9% el índice de incidencia. Sólo se ha visto mermado en la industria, probablemente por una mayor tradición preventiva y por una mayor presencia sindical.
6. **Peligrosidad en la Construcción.** Es el sector con mayor aumento de la accidentabilidad en valor absoluto (casi se ha duplicado desde 1995). A pesar de diversas campañas, esta cifra no se ha reducido. Causas de ello pueden ser: la ineficacia de los

Estudios de Seguridad y Salud en obras de Construcción y de los Planes elaborados por los contratistas, el aumento espectacular de la subcontratación (las grandes empresas constructoras tienen una plantilla mínima ya que la gran mayoría de los trabajadores de las obras pertenecen a subcontratas, que a su vez subcontratan con empresas menores), la temporalidad en el empleo, la presión para reducir los tiempos de duración de la obra y sus costes, una falta de interés en la dirección facultativa respecto a la prevención de riesgos laborales.

**7. Preocupante aumento en los Servicios.**

Es el sector en el que más aumenta el índice de incidencia (21%). Las reducciones de este índice en los últimos tres años son claramente insuficientes. Muchas empresas de este sector no han realizado nunca actuaciones preventivas o lo han hecho sólo formalmente, es decir, evaluación de riesgos por servicio de prevención ajeno y ninguna actividad posterior.

**8. Evaluación inicial de riesgos.** El 39% de las empresas no la ha realizado. Es el cimiento de la actividad preventiva. Además, un buen número de las evaluaciones pueden no ser adecuadas ya que se han realizado más con objeto de evitar sanciones administrativas que con mentalidad de defensa de la salud de los trabajadores.

**9. Planificación escasa de las acciones preventivas.** Sólo un tercio de los trabajadores afirma que su puesto de trabajo ha sido reevaluado en el último año. Puede deducirse que la evaluación inicial de riesgos se ha considerado, en ocasiones, como un documento de valor atemporal y, por tanto, no se revisa periódicamente y no se realizan nuevas evaluaciones cuando cambian las condiciones de trabajo, situación cada vez más frecuente debido al cambio constante en los sistemas productivos debido a modificacio-

nes tecnológicas para adaptarse a un mercado cada vez más dinámico.

**10. Vigilancia de la salud poco eficaz.** Un 40% de los trabajadores afirma que el reconocimiento médico que les ha sido realizado durante el último año no está relacionado con el puesto de trabajo.

**11. Recursos preventivos insuficientes.** Todavía no han constituido el Servicio de Prevención Propio el 25% de las empresas de más de 500 trabajadores. El 9% de las empresas aún no se han dotado de ningún recurso preventivo. Sólo la mitad de las empresas que han contratado un Servicio de Prevención Ajeno han concertado con él la elaboración de la planificación de la actividad preventiva.

## PROPUESTAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La relación de medidas que se proponen a continuación no pretende ser exhaustiva. Esta tarea requeriría de mayor espacio para su desarrollo. Se van a indicar aquellas medidas de choque que se considera que deben realizarse con prioridad.

**1. Concienciación de los empresarios.**

Debe realizarse una campaña que logre llegar a todos los empresarios (sobre todo a las empresas más pequeñas) respecto a la importancia de la PRL tanto desde el punto de vista humano (conservación de la salud de los trabajadores) como desde el punto de vista económico (una buena prevención de riesgos laborales reduce los costes). Principalmente se debe mentalizar a los empresarios de tres cuestiones fundamentales:

- Que la contratación de un Servicio de Prevención Ajeno no resuelve todas las

**obligaciones en esta materia.** El empresario sigue siendo el responsable de que la salud de los trabajadores no se vea mermada por el ejercicio de sus tareas profesionales. Aunque contrate con un servicio especializado la realización de las actividades y los informes legalmente exigibles, la responsabilidad empresarial debe ir más lejos ya que debe integrar la prevención en la organización general de la empresa.

- **Que realizar una adecuada gestión de la prevención de riesgos laborales es mucho más que la simple elaboración y puesta a disposición de la autoridad laboral competente de la documentación sobre evaluación de riesgos, planificación de la prevención, etc.** Se trata de integrar la Prevención de Riesgos Laborales en la gestión global de la empresa, de desarrollar todas las actividades preventivas necesarias para evitar o disminuir los riesgos, de concienciar a todos los trabajadores respecto a la actividad preventiva y de convencer a todos los directivos y mandos intermedios de que una de sus funciones es vigilar que se cumple la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

- **Que no es posible realizar una adecuada actividad preventiva sin que dentro de la empresa exista alguna persona con los conocimientos precisos para poder exigir y controlar la actividad necesaria que deben desarrollar los Servicios de Prevención Ajeno.** Ninguna empresa subcontrata con otra sin que exista alguien dentro de ella, con suficientes conocimientos, para especificar qué producto o servicio se solicita y para comprobar que el producto o servicio recibido es el adecuado. Pues lo mismo debe hacerse en Prevención de Riesgos Laborales.

**2. Cambio legal en algunos aspectos del marco normativo.** Se indican a continua-

ción los que se consideran más importantes:

- **Modificación del marco normativo de organización de la prevención,** de forma que sea obligatoria la existencia de recursos propios en todas las empresas (o mancomunada de ellas) mediante la contratación de técnicos de prevención (a jornada completa o parcial según la dimensión de los riesgos existentes), además de recurrir a la contratación de Servicios de Prevención Ajeno. Estos técnicos de prevención deben realizar las tareas de prevención necesarias en el interior de la empresa y orientar y coordinar las actividades del Servicios de Prevención Ajeno contratado. Esta modificación legal está sometida a discusión tripartita (Administración, empresarios y sindicatos) para lograr acuerdo antes del 30 de mayo de 2005, esperamos que esta modificación sea realista y fruto de un acuerdo basado en criterios técnicos y eficaces y que no genere (en todos los que trabajamos para la mejora preventiva) la frustración que supuso la anterior modificación legal.

- **Modificación del marco normativo de las enfermedades profesionales** de forma que puedan ser incluidas en el mismo todas aquellas que son claramente generadas por el trabajo. Así se evitaría algo que muchos de nosotros todavía no hemos llegado a asimilar: que enfermedades del trabajo deban ser consideradas a efectos legales como accidentes de trabajo. Actualmente se están realizando trabajos tripartitos en ese sentido con el objetivo de lograr un acuerdo antes del 30 de junio de 2005. Se comenzó a trabajar sobre este asunto hace bastantes años y aún no se ha modificado la regulación actual que data de hace 27 años.

- **El nuevo modelo de parte de accidente de trabajo muy complejo,** mucho más que el anterior. Desde un punto de vista

estadístico es mucho mejor ya que permite obtener mejores estadísticas. El problema radica en su complejidad. Aunque sean rellenos por expertos de los Servicios de Prevención Ajenos, los datos primarios se deben suministrar desde las empresas y dudamos mucho que estos datos siempre puedan facilitarse correctamente, por lo que los resultados estadísticos van a resultar falseados.

- **Potenciación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo** como centro investigador y difusor de criterios necesarios para la Prevención de Riesgos laborales. Debe evitarse la sangría de técnicos que ha tenido esta institución. Unos se han decidido por la actividad privada y otros han sido transferidos a distintos organismos de la Administración para realizar actividades preventivas. Nos consta que existe una nueva orientación en ese sentido. Queremos apoyarla e insistir en que no se deben ahorrar medios para lograr que el INSHT llegue a ser lo que todos los prevencionistas deseamos.

- **Aumento de la actuación de las Comunidades Autónomas** en esta materia, de forma que sea prioritaria la concienciación de los empresarios y la inducción de medidas concretas para la realización de una adecuada prevención de riesgos laborales y su integración en el sistema de gestión global de la empresa.

- **Mejora del marco legal regulado por el R.D. 1627/97 respecto a las Obras de Construcción.** Debe ir en dos sentidos diferentes: lograr la eficacia preventiva del Estudio y del Plan de Seguridad y Salud para que las medidas propuestas sean precisas y estén claramente relacionadas con el proceso constructivo de la obra a desarrollar y para que los coordinadores de salud y seguridad en obras de construcción pue-

dan realizar su tarea adecuadamente y tengan la formación y experiencia adecuada. Esta ineficacia se deriva de indefiniciones en los proyectos sobre los planes de ejecución de las obras, por lo que no pueden realizarse Estudios de Seguridad y Salud eficaces. Se debe concienciar a las promotoras y constructoras de que tan importante es la elección del Projectista como la del Coordinador de Seguridad y Salud. Por otro lado, la formación de estos coordinadores en PRL es inferior a la exigida para los Técnicos Superiores en PRL. Se propone crear una nueva especialidad de Técnico Superior en Prevención de Riesgos Laborales para el Sector de Construcción en la que se integre la formación de los Coordinadores, teniendo en cuenta en este caso que sólo la podrían realizar los egresados universitarios de las carreras habilitadas para realizar esta función, de forma similar a lo establecido para la especialidad de Medicina de Empresa.

- **Habilitar foros para que los profesionales de la prevención puedan transmitir sus preocupaciones y realizar sus propuestas a la Administración.** Consideramos que su aportación es necesaria y puede ser decisiva en la mejora de la gestión de la PRL y, por tanto, en la disminución de la siniestralidad.

3. **Control más eficaz de la actuación de las empresas y de los servicios de prevención ajenos.** Tiene por objetivo lograr una significativa reducción de la siniestralidad. En este sentido proponemos que se controle eficazmente la tarea preventiva con los siguientes fines:

- **Lograr que las evaluaciones de riesgos se realicen siempre de acuerdo con la legislación aplicable y con guías de reconocido prestigio.** Los problemas que hemos detectado en algunas evaluaciones

de riesgo, sobre todo las realizadas en empresas de menor tamaño las convierten en ineficaces desde un punto de vista preventivo. Los principales problemas detectados son: inexistente o insuficiente conocimiento y descripción del puesto de trabajo y del centro de trabajo con lo que la detección de peligros es claramente insuficiente, evaluación sin referencia a la legislación aplicable, utilización exclusiva del método de evaluación de riesgos generales del INSHT para riesgos que deben ser evaluados con arreglo a normas obligatorias o de referencia o por medio de métodos de evaluación específicos, propuesta de medidas de actuación genéricas para varios riesgos cuando deben referirse específicamente a cada riesgo existente en cada puesto de trabajo, ausencia de medidas específicas para los trabajadores sensibles ante determinados riesgos.

- **Promover la realización de evaluaciones periódicas de los puestos de trabajo y de nuevas evaluaciones cuando se modifican las condiciones de trabajo.** Como se ha visto anteriormente, no es muy frecuente la realización de estas prácticas.
- Concienciar a los empresarios de que la actuación preventiva no se acaba con la evaluación de riesgos ni con la aplicación de las medidas preventivas propuestas en la misma sino **de que es fundamental realizar una planificación y organización de la gestión de la PRL que se integre en el sistema global de la empresa.**
- **Aplicación de los principios preventivos marcados por la ley de Prevención de Riesgos Laborales.** En especial de que debe primar la eliminación del riesgo respecto a su reducción, de que la PRL debe integrarse desde el principio en la gestión de las nuevas actividad o de los cambios en las mismas, de que deben

establecerse medidas de protección colectiva con preferencia respecto a la dotación de equipos de protección individual y de que debe adaptarse el puesto de trabajo a la persona y no la persona al puesto de trabajo.

- **Elaboración de documentos preventivos que sean inteligibles para todos los trabajadores y mandos de las empresas.** Hemos visto en ocasiones a algún empresario presumir de su documento de más de 100 páginas relativo a la evaluación inicial de riesgos y cuando lo hemos leído hemos concluido que “pesaba” mucho pero que no resultaba útil ya que, aparte de otras consideraciones técnicas, no era comprensible por el lector debido a lo intrincado de su estructura y a la escasa precisión en la definición de los riesgos y en la adopción de medidas preventivas. En este sentido es un error bastante frecuente, por desgracia, la proposición de medidas preventivas generales para varios riesgos sin especificar cuáles son útiles para cada uno de ellos, en qué condiciones deben adoptarse y la forma concreta en que deben llevarse a cabo. Esto genera una imposibilidad real de llevar a cabo dichas medidas por los empresarios debido a su imprecisión y generalismo. Es fundamental que cada puesto de trabajo tenga claramente definidos cuáles son los riesgos existentes y las medidas precisas para prevenir cada uno de ellos.

- **Mejorar la formación e información de los trabajadores y de los cuadros directivos y mandos intermedios.** Formar e informar es mucho más que la simple entrega de un folleto y la petición de la firma del trabajador en un documento en el que reconozca que ha sido formado e informado en todo. Esta estrategia a veces permite salvar la responsabilidad del

empresario ante la inspección de la autoridad laboral, pero es absolutamente ineficaz desde un punto de vista preventivo.

Finalmente y con objeto de ampliar aspectos no tratados en este artículo por falta de espacio, recomiendo al lector la lectura de dos documentos interesantes.

El primero se denomina: “Criterio Técnico sobre presencia de recursos preventivos a requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. CT 39/2004”. Está editado

por la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Puede encontrarse en: [www.aepsal.com/normativa/recursos\\_preventivos\\_empresas.pdf](http://www.aepsal.com/normativa/recursos_preventivos_empresas.pdf).

El segundo es “Bases para el análisis de las actuaciones de los Servicios de Prevención Ajenos”. Está editado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y puede obtenerse en [www.mtas.es/insbt/practice/guias.htm](http://www.mtas.es/insbt/practice/guias.htm)

