

Modelos productivos, salud laboral y políticas de prevención: el caso español

Juan José Castillo Alonso y Pablo López Calle*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Modelo productivo español y siniestralidad laboral. 2.1 Estrategias productivas de las empresas: fragmentación, simplificación, externalización y subcontratación de los procesos de producción. 2.2 Políticas de prevención en un contexto de intensificación del trabajo: La monetización de la salud. 3. Deslocalización productiva y dumping social entre comunidades autónomas. 4. Conclusiones: La salud laboral en el “mainstream” de las políticas generales. 4.1 La organización del trabajo como factor de riesgo laboral.

I. INTRODUCCIÓN

“Dadas las tendencias observadas, se puede afirmar que la entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su reglamentación no parece haber modificado significativamente la tendencia de las lesiones por accidentes de trabajo”¹.

La evolución de los índices de accidentalidad ha sido tradicionalmente utilizada por la sociología del trabajo como un indicador para evaluar las características del modelo productivo de un determinado país o región², en lo que se han dado en llamar modelos *de vía alta o vía baja* de desa-

* Juan José Castillo Alonso, Director Departamento de Sociología III, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense Madrid. Pablo López Calle, Departamento de Sociología III (Estructura Social), Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

1 Durán López, Federico y Fernando G. Benavides: *Informe de salud laboral. Los riesgos laborales y su prevención*. España 2004, Madrid, Zurich-Atelier, 2004, 53 pp.

2 “Los accidentes de trabajo son un síntoma de los “estragos del progreso”, de las consecuencias de una *vía baja* del desarrollo económico y social, fundada en la intensificación del trabajo, los bajos salarios y la precariedad”. Castillo, Juan José, “Accidentes de trabajo en España: la construcción social de la normalidad”. *Sociología del Trabajo*, 2001-2002, núm. 44, pp. 145-155 p. 153.

rollo económico³. Un modelo de producción de vía baja (trabajo descualificado unido a bajos salarios), indica que los beneficios empresariales se basan en el incremento de la intensidad del trabajo, en detrimento de la productividad⁴.

En España, en los últimos diez años, observamos un ritmo de crecimiento económico mayor que la media europea, acompañado de un estancamiento de la productividad⁵, mientras que la siniestralidad actualmente dobla la media. Por lo que podemos hipotetizar que dicho crecimiento se ha sostenido sobre un proceso de intensificación del trabajo. Este factor, como trataremos de demostrar, no sólo es más determinante que las distintas políticas de prevención de riesgos laborales en la evolución de la siniestralidad laboral, sino que en ocasiones actúa como neutralizador de dichas políticas, por lo que se hace necesaria una política integral, coherente y

coordinada (económica, social, laboral y preventiva) para reducir la siniestralidad laboral en nuestro país.

2. MODELO PRODUCTIVO ESPAÑOL Y SINIESTRALIDAD LABORAL

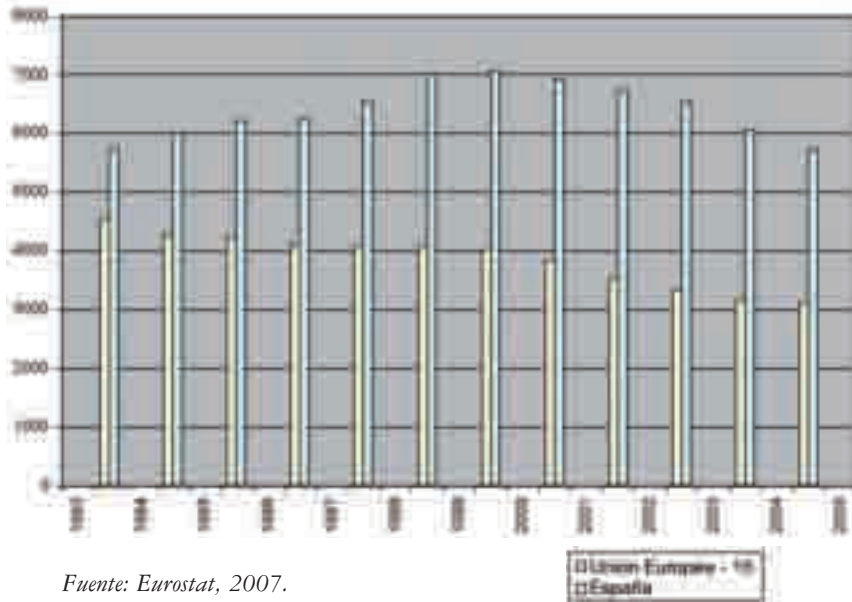
Nuestro país, como se observa en el Cuadro 1, está a la cabeza en índice de incidencia de accidentes de trabajo de la Unión Europea, índice que ha venido aumentando, como media, desde 1995, mientras en el resto de países de la Europa de los quince ha descendido. Ello ocurre justo cuando en nuestro país se empiezan a aplicar las normativas más avanzadas en materia de prevención de riesgos laborales a nivel internacional: en 1996 se promulga la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que es una transposición casi literal de la directiva euro-

3 La literatura sobre *Modelos Productivos* es cada vez más extensa, desde que aparece como nueva estrategia de investigación e interpretación en las ciencias sociales del trabajo en el seno de la Red Internacional GERPISA. Frente a otras perspectivas plantea que no existe una única vía de desarrollo –o un modelo hegemónico de producción en una época determinada–, sino que existen distintas alternativas de desarrollo socialmente determinadas por la elección de determinadas estrategias de rentabilidad, y que estas estrategias constituyen modelos coherentes de factores interrelacionados entre sí (políticas laborales, formas de organización del trabajo, sistemas de formación, etc...). Véase, entre otros, Boyer, Robert y Freyssenet, Michel: *Les modèles productifs*, París, La Découverte, 2000, 121 pp. KOVACS, Ilona & CASTILLO, Juan José. *Novos modelos de produção: traballo e pessoas*, Lisboa, Celta Editora, 1998, 320 p. CASTILLO, Juan José: *Neofordismo o especialización flexible? Las pequeñas y medianas empresas en el contexto europeo*. Congreso de Alicante, número extra, 1991, de *Sociología del Trabajo*, 255 p.; CASTILLO, Juan José: “Trabajo del pasado, trabajo del futuro: por una renovación de la Sociología del Trabajo”, en *Sociología del Trabajo*, nueva época, n. 34, otoño de 1998, pp133-147.; CASTILLO, Juan José “De qué postfordismo me hablas?. Más sobre reorganización productiva y organización del trabajo”, en *Sociología del Trabajo*, nueva época, n. 21, primavera de 1994, pp. 49-78.

4 La idea de intensificación, teorizada por Marx en la Sección Tercera del Libro I de El Capital, y concepto central en la Sociología del Trabajo clásica y moderna (Ver Fernex, Alain: «Intensité du travail, définition, mesure, évolutions », *Études et Recherches de l'ISERES*, n. 169, febrero 1998, 45 p.) se puede resumir, como lo hacen Daimien Carton y Michel Gollac, como «un crecimiento de la producción a unos efectivos constantes o una disminución de los efectivos a una producción constante», entendiéndose así que esta mayor producción se debe a un incremento de la carga global de trabajo que soportan esos efectivos (rapidez, esfuerzo, concentración, etc) y no a un incremento de la productividad, es decir, a una mayor producción a una misma carga global de trabajo, bien sea por innovación tecnológica o por racionalización del trabajo. Ver Carton, Damien; y Gollac, Michel: “Intensité et conditions de Travail”, *Quatre Pages* 58, Centre d'Etudes de l'Emploi, Julio 2003, 4 pp. Ahora recogido y ampliado en la publicación de las actas del congreso internacional celebrado den 2002, Phlippe Askanazy, Damián Cartron, Frédeéroc de Coninck y Michel Gollac (coord.): *Organisation et intensité du travail*, Toulouse, Octarès Éditions, 2006, 532 p.

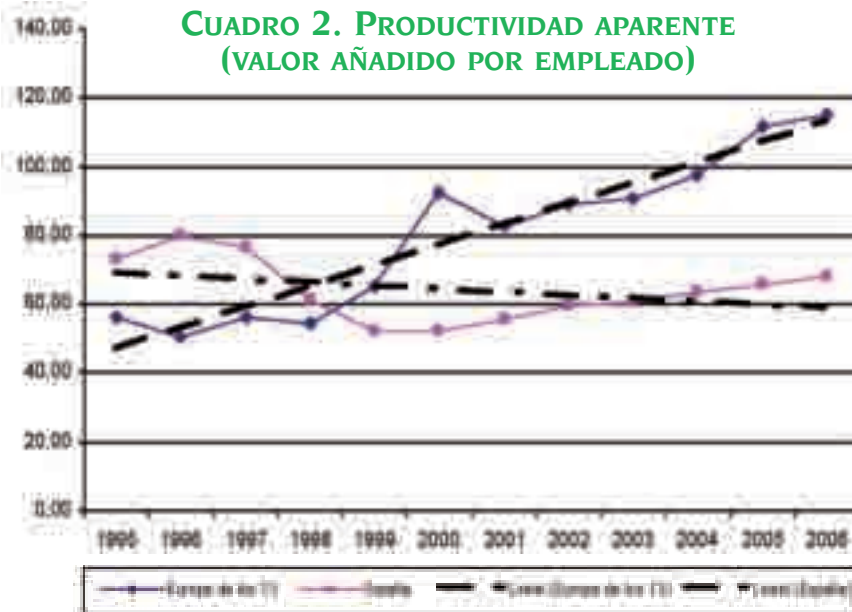
5 En términos de producción por hora trabajada, si la Unión Europea alcanzase un ratio 100, España tendría un 84, lejos de países como Francia (123), Alemania (104) o Estados Unidos (116). Además, este diferencial no ha dejado de ensancharse: hace diez años, la productividad española era un 87% de la media comunitaria, es decir, cuatro puntos por encima del valor actual. (Ver Cuadro 2, en la página contigua).

CUADRO 1. ESTANDARIZACIÓN DEL ÍNDICE DE ACCIDENTES DE TRABAJO (TASA POR 100.000 TRABAJADORES)



Fuente: Eurostat, 2007.

CUADRO 2. PRODUCTIVIDAD APARENTE (VALOR AÑADIDO POR EMPLEADO)



Fuente: Eurostat, 2007 (y elaboración propia).

pea sobre la materia⁶. Nuestra hipótesis es que la evolución al alza de la siniestralidad no se debe tanto a la falta de una legislación adecuada sino a las políticas laborales y a las estrate-

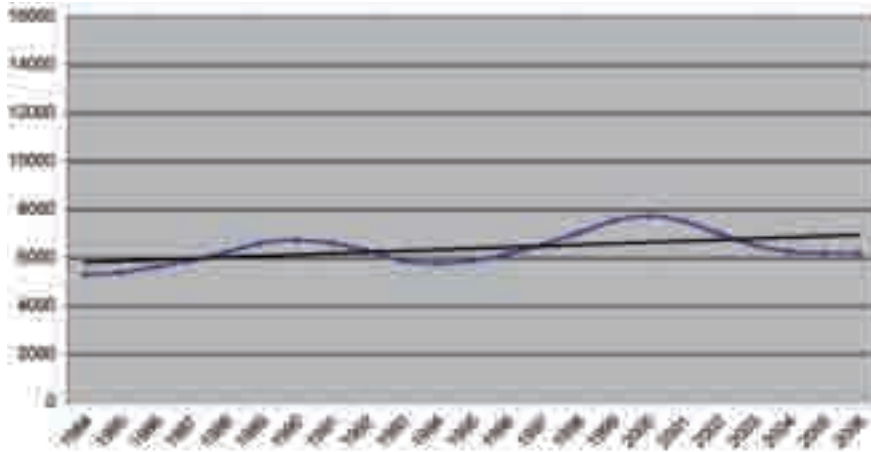
nificativa sobre la leve reducción de los índices. En segundo lugar, el cambio, en el año 2002 al sistema DELTA de registro de los partes de accidentes, que según los sindicatos

gias empresariales que han hecho de la intensificación del trabajo el principal factor de competitividad de las empresas españolas.

En primer lugar, en los mismos gráficos se observa un crecimiento continuado de los índices de incidencia, con picos que coinciden con las dos grandes reformas laborales del 84 y del 94, y que se acompañan, al mismo tiempo, de procesos de fuerte creación de empleo —es decir, creación de empleo con malas condiciones de trabajo—. Si bien, desde el año 2000 se constata una reducción de los índices de incidencia, hasta niveles del año 96, ésta debe ser relativizada por dos cuestiones: en primer lugar, el efecto estadístico del enorme crecimiento de la población de referencia en esos años, que aumenta en 3 millones de trabajadores (un 30%), con lo que, dadas las ratios tan pequeñas que se utilizan para elaborar los índices (número de accidentes por 100.000 personas), la variación de la población de referencia afecta de manera sig-

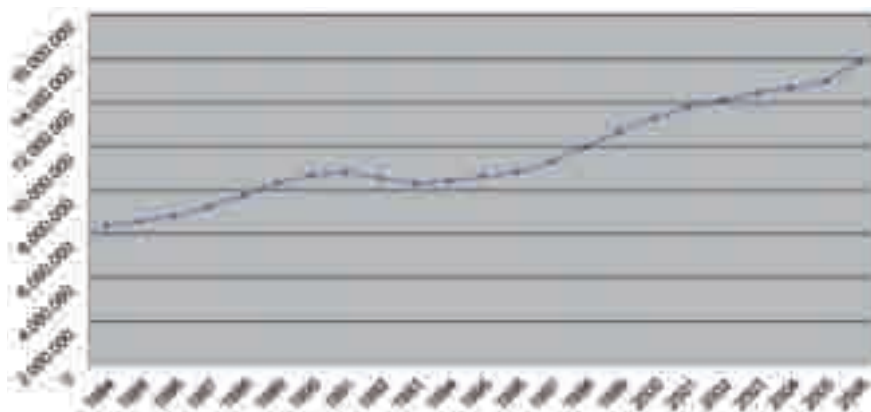
⁶ Véase Eurostat. *Work and health in the EU. A statistical portrait. Data 1994-2002*, Eurostat, Comisión Europea, 2003, gráficos 14 y 15, p. 34.

CUADRO 3. EVOLUCIÓN ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO EN ESPAÑA Y LÍNEA DE TENDENCIA



Fuente: Avance de estadísticas de accidentes de trabajo, Julio 2006 (publicación monográfica), MTAS, 2006.

CUADRO 4. EVOLUCIÓN AFILIADOS AL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Avance de estadísticas de accidentes de trabajo, Julio 2006 (publicación monográfica), MTAS, 2006.

oculta una parte nada desdeñable de los accidentes que se producen.

Estos datos remiten a la especialización productiva española en sectores que se caracterizan por exigir una menor cualificación, intensivos en trabajo manual y que ofrecen bajos salarios: por ejemplo, en nuestro país la proporción de trabajadores dedicados a la cons-

trucción es del 11,9%, frente a una media europea del 7,9%; los dedicados a la agricultura y pesca son el 6%, frente al 3,7% de la media europea, los asalariados que trabajan en hoteles y restaurantes suman el 6,4 % de la población activa, frente al 4% de la media europea, y los que lo hacen en el pequeño comercio son el 15,5%, un punto por encima de la media. Por el contrario, esta proporción es menor que la media en actividades como la Salud y el Trabajo Social (un 5% frente a un 10% europeo), actividades financieras (tres puntos por debajo), educación (dos puntos por debajo) o manufacturas (un punto por debajo). Así pues, una cuarta parte (24%) de los trabajadores españoles se emplea tareas elementales y manejo de maquinaria, frente al 17% de la media europea, mientras que sólo un 19% son empleados y técnicos, frente a un 29% en Europa⁷.

Además, ello se produce en un contexto de sustancial incremento de la formación de la mano de obra que, genera situaciones de sobrecualificación, afectando, por otra parte, a la satisfacción en el trabajo de los empleados: “La tendencia en España señala un descenso porcentual muy significativo entre los ocupados con un bajo o nulo nivel de cualifi-

7 Eurostat-European Union *Labour Force Survey*, 2002.

cación pasando del 58% en 1987 al 18% en 2004 –sin observarse un cierre de esta evolución–, pero un crecimiento relativo de las ocupaciones no cualificadas, estabilizándose a partir de 1994, pasando del 5,2% en 1987 al 13,8% en 2004”⁸.

El crecimiento de las ocupaciones no cualificadas y las estrategias basadas en la reducción de costes laborales implica, a su vez, el incremento de las tasas de rotación de los trabajadores en las empresas: por ejemplo, la tasa de temporalidad en España en 2004, según la *Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Trabajo*, estaba en torno al 15%, (aunque la Encuesta de Población Activa nos dice sin embargo que está en torno al 33%), mientras que la media europea era del 7%, la tasa de autoempleo, situada en el 11,4% superaba en tres puntos a la media europea, situándose la tasa de salarización en el 81%, ocho puntos por debajo de la media europea, y por tanto, la tasa de estabilidad (proporción de empleo fijo), era sólo del 29%, frente a una media del 45% en el resto de la Europa de los quince⁹.

La estructura salarial de este tipo de modelos de producción se caracteriza por la polarización entre un gran número de trabajadores que ganan muy poco dinero, –sobre los cuáles se concentran, como veremos, las peores condiciones de trabajo (temporalidad, precariedad, accidentalidad, etc.)– y un reducido número que gana mucho¹⁰. Por ejemplo, la ganancia media anual española en el año 2002 estaba en los 19.802 euros, pero el “salario más frecuente” era de 12.503. Dicho de otra manera, el

10% de los asalariados con mayor remuneración acumulaba más del 26% de la masa salarial, mientras que el 20% de trabajadores con salarios más bajos tan sólo dispone del 8% de la misma. En España casi un millón y medio de trabajadores (de los doce millones ocupados) perciben salarios mínimos inferiores a 600 euros, que apenas representa el 40% del salario medio (Para el conjunto de Europa el salario mínimo es de 1.100 euros, siendo España el país con el menor SMI después de Portugal). Observándose una reducción en términos reales (evolución salarial respecto a la subida del IPC) de 6 puntos entre 1998 y 2003.

Del mismo modo, al comparar las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores españoles con los del conjunto de la Unión Europea, a pesar de la escasa información disponible (encuestas sobre condiciones de trabajo), se observa que estas son sustancialmente peores para los primeros. Por ejemplo en el caso de la monotonía (63% en España y 39% en la UE), o la realización de tareas repetitivas (58% y 47%). Lo cuál ocurre en un contexto, para toda la Comunidad Europea, de empeoramiento generalizado de las condiciones de trabajo¹¹. Los asalariados españoles dejan de trabajar, como media, a los 63 años, cinco años más tarde que los europeos, y trabajan dos horas más semanales que en países como Francia, Italia o Alemania. En el caso de los autónomos, tres horas más (47,76) que la media de los autónomos europeos (44,55). Pero al mismo tiempo, en España hay un porcentaje muy amplio de trabajadores que tra-

8 Albarracín, Daniel, (CIREM) respuesta española al *Questionnaire for EIRO thematic feature on unskilled workers in Spain*, EIRO, (ES0502104TES)2004.

9 European Foundation for de Improvement of Living and Working Conditions: *Quality in work and employment*, Dublin, 2004, 34, pp.

10 INE, *Encuesta de Estructura Salarial 2002, Principales Resultados*, INE, Noviembre de 2004, 32. pp

11 Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo: *Quality of work and employment in Europe. Issues and challenges*, Dublín, Foundation Paper, febrero 2002.

bajan mucho y un porcentaje muy bajo de los que lo hacen poco: un 46% de los españoles trabajan cuarenta horas semanales, y un 19% lo hacen más de cuarenta y cinco horas, frente a medias europeas del 26% y del 14% respectivamente¹².

2.1 ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS DE LAS EMPRESAS: FRAGMENTACIÓN, SIMPLIFICACIÓN, EXTERNALIZACIÓN Y SUBCONTRATACIÓN DE LOS PROCESOS DE PRODUCCIÓN

La posibilidad de aprovechar el abaratamiento formal de los costes laborales, a raíz de las reformas laborales, viene de la mano de la racionalización de los procesos de producción: la fragmentación de los procesos de producción en tareas cada vez más simples que se pueden externalizar a zonas geográficas o sectores productivos con salarios más baratos, favorece la utilización de máquinas y de otros equipos de trabajo de baja calidad y con reducidos componentes de seguridad, consecuencia directa de la competencia en costes salariales en los niveles más alejados en la cadena de subcontratación; las jornadas de trabajo se alargan y se introducen sistemas retributivos a destajo –factores inductores de la fatiga física y de prácticas de trabajo inseguras–; la información a los trabajadores sobre los factores de riesgo a los que se encuentran expuestos, y las medidas de protección para controlarlos, se limitan a simples datos rutinarios; los datos sobre las condiciones reales de seguridad y salud en el trabajo se encuentran dispersos en la cadena de empresas interpuestas

entre la matriz y las llamadas *servoproductoras*, datos que son necesarios para que las empresas elaboren y desarrollen sus políticas de seguridad y salud en el trabajo, y también para informar a los trabajadores de las condiciones en que realizan sus funciones y tareas; los reconocimientos médicos y otras prácticas de vigilancia del estado de salud de los trabajadores contratados por las *servoproductoras* poco tienen que ver con la exigencia de que se efectúen en función de los riesgos inherentes al trabajo (art. 22.1 LPRL), y ello porque, con frecuencia, los médicos encargados de realizarla carecen de los datos relativos a las condiciones de trabajo de los operarios; las restricciones a la acción sindical –uno de los efectos de la descentralización productiva–, unidas a la escasa información que reciben los trabajadores de sus condiciones de trabajo, impiden o hacen ineficaz la participación y las actividades de control por los representantes de los trabajadores; apenas hay tiempo para formar a los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales, siendo mínima la impartida para capacitar a los trabajadores a desarrollar la ejecución de sus tareas con seguridad; la concurrencia de trabajadores de distintas empresas en un mismo lugar (cada grupo con sus propias costumbres laborales) conlleva la aparición de complejos modos de organización formal e informal, dificultando la vigilancia interna del cumplimiento de las instrucciones de seguridad¹³. Pero los nuevos modelos de producción, como la llamada fabricación ligera, tal y como sostienen Cartron y Gollac, están cambiando también las formas mediante las que

12 Boisard, Pierre; Carton, Damien; Gollac, Michel; y Valerye, Antonie: *Time and work: duration of work, European Foundation for the improvement of living and working conditions*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 2003.

13 Un profundo análisis sobre la legislación y la realidad de la prevención de riesgos laborales en contratas y subcontratas, se puede encontrar en ISTAS (Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud de CCOO): *La protección de la Salud de los trabajadores de contratas y subcontratas*, Madrid, ISTAS, 2004, 86 pp.

el trabajo se intensifica. En líneas muy generales, si en el modelo fordista de fabricación en masa, el ritmo de la producción viene impuesto por la cadena de montaje y por las normas de fabricación, en el llamado modelo de producción ligera éste viene impuesto cada vez más por una demanda externa, que a menudo es efectuada por el propio cliente sobre el trabajador, dada la creciente inmediatez entre producción y consumo¹⁴. Es decir, a cada modelo de producción corresponden distintas formas coherentes a ellos de articulación de las relaciones salariales. Un modelo basado en la intensificación del trabajo tiende a la individualización de las relaciones laborales (formas destajistas de retribución: gestión por objetivos, primas de producción, de flexibilidad, etc.), ligando directamente la carga individual de trabajo entregado con el salario percibido.

La incorporación de materias vinculadas con la peligrosidad laboral en la negociación colectiva de determinadas empresas, a raíz de las continuas apuestas por la participación de los trabajadores en materia de seguridad, pero

en contextos de debilitamiento de la capacidad de negociación por la pérdida de la estabilidad en el empleo, explica cómo la inclusión en los convenios colectivos de distintos pluses de peligrosidad ha llevado en muchas ocasiones a recibir una considerable parte del salario a través de este tipo de pluses, y por tanto, a que los trabajadores tengan incluso reticencias a eliminar los riesgos laborales por los cuáles reciben este dinero¹⁵. Como ocurre con otros tantos aspectos de la negociación colectiva, la capacidad real de los trabajadores para defender y participar en la regulación de las condiciones de trabajo, pasa por unas condiciones mínimas de estabilidad en el empleo que impidan convertir esa mayor capacidad de participación en una mayor autoexplotación para conservar sus puestos o incrementar sus salarios¹⁶.

Todo ello está provocando nuevos efectos y riesgos para la salud de los trabajadores que son difícilmente controlables mediante los organismos y agentes de prevención estipulados en la normativa vigente: se amplía la variedad de situaciones anormales que hacen

14 Los investigadores citados han constatado que el ritmo de producción, en general, no sólo ha aumentado masivamente desde 1984 hasta la actualidad (actualmente el 54% de los trabajadores está expuesto a un ritmo de trabajo elevado), sino que cada vez son más los trabajadores europeos cuyo ritmo de trabajo viene impuesto directamente por una “demanda exterior”, y no tanto por unas normas de producción, o por el ritmo impuesto por una cadena de montaje. Cartron, Damian; Michel Gollac: «Fast work et maltravail», Congreso Internacional «Organisation, intensité du travail, qualité du travail», París, 21-22 de noviembre de 2002, 15 p. (Veáse la referencia de publicación, en 2006, en nota 4). Según el informe *El estado de la Seguridad y la Salud en el Trabajo en la Unión Europea. Estudio Piloto*, elaborado por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, las actividades más expuestas a estos nuevos factores de riesgo están relacionadas con el sector servicios: la hostelería, Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales; Comercio al por menor; Administración pública y seguridad social; Actividades diversas de servicios personales.

15 Así lo hemos constatado en una reciente investigación sobre la fabricación del Volkswagen Polo en Navarra, cuando, al revisar los convenios algunas empresas fabricantes de componentes descubrimos cómo los trabajadores llegaban a cobrar más la mitad del salario por medio de distintos pluses o primas: productividad; peligrosidad; penosidad; toxicidad; nocturnidad, turnicidad o flexibilidad horaria y funcional. A pesar de que la eliminación de estos pluses (“la salud no se vende”) viene siendo una propuesta habitual en los congresos confederales de los grandes sindicatos desde hace varias décadas. Tal es así que cuando una nueva inversión tecnológica reduce, por ejemplo, la nocividad o el ruido, es rechazada por los propios obreros por miedo a ver reducido sustancialmente su salario mensual. Castillo, Juan José y López Calle, Pablo *Los obreros del polo, una cadena de montaje en el territorio*. Editorial Complutense, Madrid, 2002. p. 85. A conclusiones muy similares llega el mencionado *Informe Durán Sobre Riesgos Laborales en España*, en el apartado que analiza los problemas que ha generado la “traslación a la negociación colectiva de la prevención de riesgos laborales”, op. cit. pp. 221 y 222.

16 Esta problemática está ampliamente tratada por Boix, Pere; y Vogel, Laurent: “Participación de los Trabajadores”, en Fernando G. Benavides; Carlos Ruiz-Frutos y Ana M. García: *Salud Laboral. Conceptos y técnicas para la prevención de riesgos laborales*, Barcelona, Masson, 2ª ed. 2000, pp. 191-203.

difíciles soluciones estándares y negociadas colectivamente; si la mayor autonomía del trabajador, frente al modelo fordista, implica la ampliación de “situaciones no limitantes” (poder modificar el proceso de trabajo para preservar su propia salud), puede conllevar también que trate de cumplir los objetivos de la producción a costa de la misma¹⁷.

Además, los nuevos daños a la salud asociados a esta transformación de las relaciones laborales son más difíciles de identificar, de medir y de vincular con el trabajo: si en la fabricación en masa tomaban protagonismo los efectos físicos de un trabajo repetitivo y monótono (problemas musculoesqueléticos), ahora aumentan los niveles de carga psíquica, cuya manifestación más evidente es el incremento de los casos de patologías psicosociales de origen laboral: desde el stress, pasando por el síndrome de trabajador quemado (*burn-out*), el acoso moral (*mobbing*) y otras alteraciones de orden ansioso depresivo.

2.2 POLÍTICAS DE PREVENCIÓN EN UN CONTEXTO DE INTENSIFICACIÓN DEL TRABAJO: LA MONETIZACIÓN DE LA SALUD

En modelos de vía baja como el descrito, la lucha exclusivamente legal, de carácter sancionador, contra la accidentalidad puede producir efectos perversos, como lo que se ha dado en llamar la monetización de la salud en el trabajo. En primer lugar, sostener, como lo hacen algunos empresarios¹⁸, que el problema de la

siniestralidad no radica tanto en la cuestión organizativa (precariedad, subcontratación, etc.), sino en el auge de determinados sectores que son particularmente peligrosos –tomando el efecto por la causa–, confiere a la prevención un carácter exclusivamente defensivo, focalizando la atención en medidas paliativas y de protección, que trata de discriminar entre actividades, empresas o puestos, más o menos peligrosos para centrar en ellos la vigilancia.

Así, no nos sorprenderá descubrir cómo la concentración de esas medidas de vigilancia y sanción sobre determinados sectores y actividades expuestos a mayores riesgos, no logran reducir la accidentalidad en términos globales. Ello se debe, en primer lugar, a que en procesos productivos basados en la intensificación del trabajo, la peligrosidad (fatiga, estrés, ritmos, etc.) forma parte de la carga global de trabajo que el trabajador debe entregar por un salario determinado, y si estas condiciones no varían, las medidas de seguridad propuestas (protecciones, descansos, limitación de la jornada, etc.) no harán más que desplazar el límite de la entrega de trabajo en esas actividades hasta alcanzar de nuevo el nivel de carga de trabajo exigida. Dicho de otra manera, en determinados sectores, la capacidad para soportar determinados riesgos, o determinada carga de trabajo forma parte de lo que el empresario demanda como “cualificación” general del trabajador: si se reducen los riesgos, es decir, la intensidad, se encarece la fuerza de trabajo.

17 Esta situación es particularmente dramática en el gremio de los transportistas, que son en una gran parte trabajadores autónomos, y que trabajan en el sector con mayor índice de accidentalidad (cinco veces superior al de la construcción, por ejemplo). Para los conductores el salario medio mensual ronda los 700 euros, pero por medio del sistema de bonos (10 céntimos por km recorrido) pueden llegar a cobrar 2.000 euros mensuales, para lo cuál debe conducir 14 horas diarias, infringiendo, por varios medios, los controles de velocidad o de horas conducidas. “El Trabajo Más Mortal”, *El País*, 19-2-2006.

18 “España tiene muchos accidentes porque la construcción es una actividad esencialmente peligrosa”, Es sólo un ejemplo de las declaraciones de Pedro Gorospe, Secretario de CONFEBASK, en *El País*, 16-11-2005, p.23; 17-11-2005, p. 34; 18-11-2005, p. 35-.

En segundo lugar, al suponer que la sanción legal, —o como se ha dicho irónicamente: “*la política del palo y la zanahoria*”¹⁹—, tiene una influencia indirecta en el ataque a las causas de los accidentes, discriminando o penalizando a las empresas con más accidentes, aunque esta penalización no esté vinculada con la reparación, puede más bien provocar que esas sanciones se incorporen a las estrategias de rentabilidad empresarial en forma de costes de producción, es decir, costes que pueden ser compensados tanto por la mayor intensificación del trabajo que causa esa mayor accidentalidad, o bien que puedan ser trasladados al coste del producto final si esas sanciones discriminatorias afectan a todos los empresarios del sector por igual²⁰:

«En este contexto (afirma José González), la prevención del riesgo tiene una dimensión social clara. La sociedad soportará en gran medida el coste de la actividad preventiva, coste que, si bien momentáneamente recae sobre la empresa, después se diluye como un costo más de éste, repercutible en los precios de los productos»²¹. Y el propio Fiscal General del Estado, Cándido Conde-Pumpido, en la

Memoria anual elevada al Gobierno por la Fiscalía, en septiembre de 2005, exponía exactamente esta misma sospecha: «Resulta perfectamente posible al empresario —por cruel que pueda parecer este análisis— rentabilizar en su cuenta de resultados la vulneración de las normas más elementales de seguridad, asumiendo el consiguiente riesgo de accidentes como un coste más de la producción, ya sea mediante la suscripción de las oportunas pólizas de seguro o calculando directamente en su margen de beneficio el importe de eventuales multas e indemnizaciones»²².

Sabemos, por ejemplo que entre el año 1996 (año en que entra en vigor la LPRL) y el 2001, mientras se triplicaba el número de actas de infracción en materia de prevención riesgos laborales (pasado de 10.700 actas en 1999 a 26.000 en 2001, y pasando el montante de dinero pagado por las empresas en concepto de sanciones de 4.000 millones de pesetas a 15.600 millones en el 2001), los índices de siniestralidad alcanzaban, como sabemos, máximos históricos²³ (véase Cuadro 1, en la página 31). Y ocurre lo mismo cuando diferenciamos por Comunidades Autónomas. Las

19 Langaa, Jensen y Jens, Sensen: “Palo y zanahoria: estrategias de la inspección de trabajo danesa”, IV Foro del Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud (en adelante ISTAS) de Salud Laboral, CCOO, Madrid, 2005. pp. 47-55. Sobre el debate en torno a la utilidad del endurecimiento de las sanciones para la reducción de la siniestralidad en España se puede ver también el informe de Narocki, Claudia: Evaluación económica de la siniestralidad laboral: una aproximación a la realidad española. Madrid, ISTAS-MAPFRE, 1999, 55 pp.

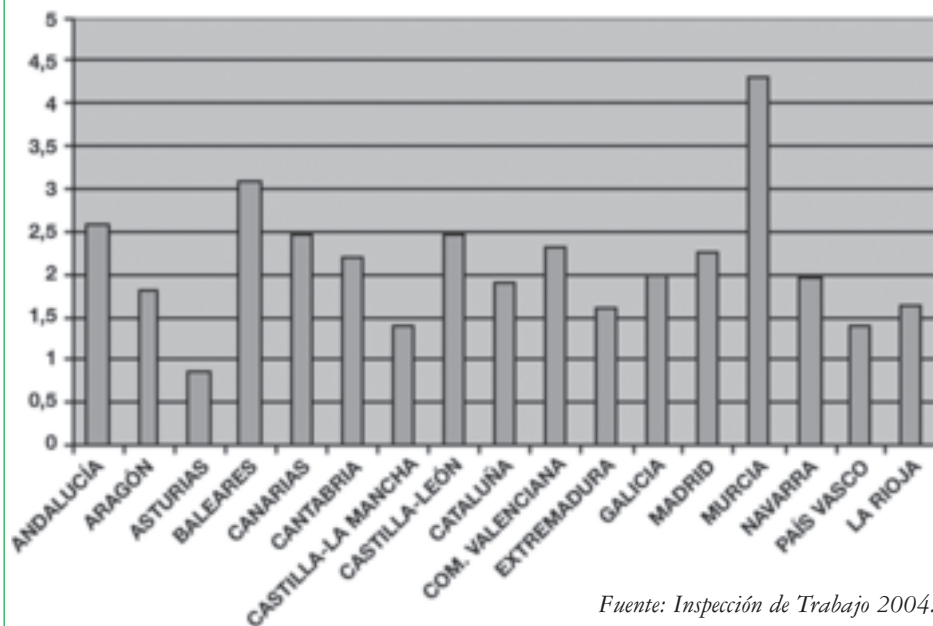
20 A esta situación contribuye la práctica habitual seguida en los juzgados ante las denuncias por accidente de trabajo, que no suelen seguir un procedimiento penal, sino que se suelen parar en el momento en que el trabajador o los familiares consiguen una indemnización, según afirmaba recientemente el propio Fiscal de Sala coordinador en materia de prevención de la Fiscalía Nacional, Juan Manuel de Oña Navarro, en una entrevista publicada por *El País*, el 16 de mayo de 2006, quien afirmaba por ejemplo, que en el año 2004 “se incoaron sólo 143 procedimientos por muertes por accidentes y hubo 955.

21 González Sánchez, José Juan, Seguridad e Higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos. Madrid, CES, 1997. p. 144

22 Citado por Bonifacio de la Cuadra: “Accidentes en un contexto de lucro empresarial”, *El País*, 20-12-2005, p. 56.

23 Según Ángel Luis Sánchez Iglesias, Subdirector de Coordinación y Relaciones Institucionales de la Dirección General de la Inspección de Trabajo, de quien hemos tomado estos datos, la cantidad impuestas por sanciones en materia de prevención suponen más de la mitad del total de sanciones, y en su conjunto son superiores a la suma de las infracciones en materia social o a la suma de las infracciones en materia de empleo, emigración y extranjeros. Las paralizaciones en caso de riesgo grave o inminente pasaron de 691 en 1996 a 2.500 en el 2001, que se concentran fundamentalmente en el sector de la construcción. Ver Sánchez Iglesias, Ángel Luis: “Apuntes para un nuevo enfoque de la prevención en las empresas”, *III Foro ISTAS de salud laboral*, ISTAS, 2004. pp. 155-168.

CUADRO 5. INFRACCIONES EN ACTA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO POR 1.000 TRABAJADORES OCUPADOS, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2004



Fuente: Inspección de Trabajo 2004.

comunidades en las que más infracciones se registran en relación al número de trabajadores resultan ser las que más altos índices de accidentalidad ostentan, como es el caso de Murcia, Baleares o Andalucía (ver Cuadro 5).

En tercer lugar, contribuimos también a esa suerte de monetización de la salud cuando apelamos a la necesidad de llevar a cabo políticas de prevención sobre la base exclusiva de

los costes económicos que genera la siniestralidad laboral: absentismo, indemnizaciones, costes de seguridad social..., pudiendo ocurrir que la rentabilidad obtenida en ese tipo de procesos, a la que no son ajenas determinadas condiciones de trabajo, sea mayor que los costes que genera su tratamiento. De manera que, al dimensionar el coste de la siniestralidad, ponerle un precio, y tratarlo como una mercancía (indemnizaciones, pagos a la seguridad social, sanciones,

etc.) no se hace sino ponerlo en circulación, o reducir el ámbito jurídico de su tratamiento a una lógica exclusivamente economicista²⁴. En cuarto lugar, esta problemática de la monetización de la salud, está relacionada también con la reducción del papel de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS), como agentes principales de la

24 Este argumento se ve reforzado, en ocasiones, por la propia estrategia de la OIT, que viene tratando de dimensionar los costes de los accidentes de trabajo, y que incluye, para ello, los gastos y pérdidas siguientes:

- 1) Gastos producidos durante el diseño del sistema de trabajo, y los relativos al proyecto y selección de equipos de maquinaria con ánimo de garantizar la seguridad del proceso de producción
- 2) Los gastos que surgen durante la producción, que incluyen a su vez: a) Gastos fijos relacionados con la prevención de accidentes, especialmente para servicios médicos, de seguridad, de divulgación, etc. b) Gastos fijos por primas de seguros. c) Gastos variables relacionados con la prevención de accidentes; d) Costes derivados de las lesiones del personal; d) Pérdidas de costes derivados de los daños sufridos por los materiales e instalaciones. e) A los que hay que añadir los salarios abonados al accidentado por tiempo improductivo; la misma pérdida directa de productividad; el coste de tiempo perdido por otros trabajadores que no sufrieron lesiones; los costes de investigación de las causas de los accidentes; etc. La valoración de los costes para las empresas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se lleva a cabo por diferentes procedimientos. Los más utilizados son el Método Heinrich, el Método Simonds y el Método de los elementos de producción. Véase Becerra Bueno, José; Martín Peinado, José y Fenández Abril, M^a Justa, "Análisis estadístico de la correlación lineal entre las variables aleatorias accidente de trabajo y paro", en Revista *Salud y Trabajo*, 57, 1986.; o Bonastre, Ramón, et al. *Manual de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Barcelona, 1996. Sobre este tema se puede ver también: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: Costes y ventajas de la Seguridad y la salud en el trabajo. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1998, 12 pp.

detección, prevención y la cobertura de los accidentes de trabajo a una función meramente burocrática. Las mutuas son “asociaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo que con tal denominación se constituyen, sin ánimo de lucro... y con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social...” (Art. 68, Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio, TRLGSS), que “sustituyen” el riesgo de la imputación de responsabilidad por daños del empresario²⁵, por el principio de responsabilidad objetiva establecido desde la Ley de Accidentes de 1900, pudiéndose convertir, en este tipo de contextos productivos, en agentes para la *rentabilización* de los daños a la salud²⁶. Toda vez que la producción de daños se convierte en un activo, en una mercancía consumida por la propia MATEPSS, cuyo objeto consiste entonces en reducir el riesgo económico derivado de los accidentes causados por los procesos de trabajo para los empresarios, pero no por ello, o no necesariamente, en reducir el riesgo físico para los trabajadores. De modo que se ha llegado a decir que «Una parte muy considerable de las empresas ha interpretado la opción de recurrir a un servicio de prevención ajeno como la posibilidad de comprar prevención sin que ello implique ningún cambio estructu-

ral, organizativo o de condiciones de trabajo. La prevención es considerada como un producto y como una actividad totalmente ajena a la empresa sin ningún compromiso ni implicación empresarial, concebida como un nuevo “impuesto” que nuestra pertenencia a la Unión Europea ha traído, pero que una vez hecho efectivo, a través de la obligación de contar con un servicio de prevención en alguna de las modalidades que la norma contempla, se considera saldado»²⁷. Así parece ser: «entre los servicios de prevención hay un comentario que dice: -no, no, a mí lo que me piden los empresarios es un trabajo completo, es decir, que yo le haga de todo, pero que él no haga nada. O sea, que llegue allí uno y le haga de todo, y no tener problemas (legales, claro está)»²⁸.

Por esta razón cada vez son más las voces que se alzan en torno a la necesidad de internalizar los Servicios de Prevención en las empresas como vía de inclusión de la estrategia de prevención en la organización global de la producción²⁹. No obstante, la política gubernamental, en este punto, ha ido en la dirección contraria, puesto que el Real Decreto 688/2005, por el que se regulan los *Servicios de Prevención Ajenos*, segrega las tareas de prevención de las actividades que realizan las Mutuas (separando así cobertura y prevención), pero encomendando estas actividades a Servicios Ajenos que operan como

25 Sobre el problema de la distribución de la responsabilidad legal entre los técnicos de prevención y los empresarios, véase el interesante artículo de González Biezma, Eduardo, “Las responsabilidades de los técnicos de prevención”, *Prevención, Trabajo y Salud, Revista del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, N° 3, 1999, p. 4-11.

26 La evolución del gasto de la Seguridad Social en prestaciones económicas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en el apartado de Gasto de Incapacidad Temporal, apenas creció un 1 por cien anual entre 1989 y 1999 (menos que el IPC interanual por ejemplo), habiéndose incrementado, como sabemos, la accidentalidad en tasas cercanas al 6 por cien anual. El diferencial ha sido cubierto, con toda seguridad, por las mutuas, que han doblado su gasto de los 40.000 millones de 1999 hasta los 80.000 que se gastan hoy en este apartado. Fuente: Ministerio de Trabajo, Proyecto de *Presupuestos de la Seguridad Social* (1999 y 2001). Anexo II al informe económico-financiero.

27 Palabras de Fernando Rodrigo, director de ISTAS, en la presentación del III Foro ISTAS de Salud Laboral celebrado en Palma de Mallorca en noviembre de 2002: en Boix, Pere (Comp.): *Hacer lo que hay que hacer y hacerlo bien*, Madrid, ISTAS, 2003, 223, pp. p.3.

28 Javier Torres, delegado de prevención de CCOO, y miembro de la *Comisión Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo* en entrevista abierta realizada en Madrid en enero de 2005.

29 Esta es también una de las principales conclusiones de la ceremonia de clausura del IV Foro ISTAS de salud laboral, celebrado en noviembre de 2005, que reúne a los principales especialistas y profesionales dedicados a la prevención en España.

empresas o consultoras privadas, aunque con cargo a las empresas, y no a la Seguridad Social, como ocurría hasta ahora.

La indefinición de que hasta ahora había adolecido la legislación referente a los contenidos mínimos de los planes de prevención en las empresas, especialmente en los planes coordinados en que confluyen varias empresas en un mismo centro de trabajo (contemplados en el apartado 3 del artículo 39 de la LPRL) implicaba que en muchas ocasiones esos planes de prevención coordinados consistieran únicamente en una definición de riesgos genéricos aplicables a una gran variedad de centros con pequeñas variaciones. Eran planes “prefabricados”, como se ha dicho, que permitían cumplir la normativa pero que a menudo estaban poco relacionados con los riesgos específicos de cada centro, con las características peculiares de las empresas concurrentes y con una determinada forma de organizar el trabajo entre las mismas. Factores, todos ellos, que se encuentran entre las principales causas de accidentalidad, como ya vimos más arriba. En otras ocasiones se observa un celo excesivo en el cumplimiento de la normativa a nivel formal, —“prevención defensiva”—, a veces enfrentado al sentido común que exigen determinadas situaciones de riesgo imprevistas³⁰.

3. DESLOCALIZACIÓN PRODUCTIVA Y DUMPING SOCIAL ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Otro de los efectos del excesivo protagonismo jurídico en las políticas de prevención, en el marco productivo anteriormente descrito, está vinculado al hecho de que, a pesar de observarse un comportamiento diferente de la siniestralidad laboral en las distintas Comunidades Autónomas, se ha mantenido un crecimiento sostenido estructural a nivel nacional en los últimos veinte años.

En primer lugar, una mayor tasa de siniestralidad en una Comunidad Autónoma, puede significar sólo que tiene reconocidas más enfermedades profesionales, o que lleva a cabo una política más rigurosa de detección —como es el caso reciente de Navarra, que cuando aplicó el nuevo sistema de reconocimiento de EP aparecía en las estadísticas con tasas que doblaban la media nacional—. Por el contrario, una menor tasa, puede deberse a una relajación de la inspección, y por tanto, puede ser interpretada como una estrategia de *dumping social* respecto a otras comunidades³¹. Lo mismo ocurre con los criterios de acreditación de los Servicios de Prevención, competencia de las Comunidades Autónomas, que “al no tener rango de regla-

30 En esta línea se manifestaba Valeria Uberti, en su conferencia: Lo jurídico y lo preventivo, dos instrumentos para un mismo fin, en el ya citado IV Foro ISTAS de Salud Laboral celebrado en Madrid en Noviembre de 2005: «Esta perversión puede explicar la proliferación de las estrategias empresariales de cumplimiento meramente formal y burocrático de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la conversión de la actividad preventiva en un montón de papeles “autojustificativos” que no tienen siquiera la ambición de introducir la más mínima mejora en las condiciones de trabajo. Se define el fenómeno como sesgo jurídico o juricista de la prevención. Yo prefiero llamarlo “prevención defensiva”, por analogía con la más conocida “medicina defensiva” que es una triste práctica de la medicina dirigida no tanto a curar enfermos cuanto a evitar pleitos a los médicos, en una espiral absurda que lleva a disparar el gasto sanitario con la realización de mil pruebas diagnósticas “por si acaso” sin repercusiones en el bienestar de las personas. Empresas, técnicos e inspección de trabajo condicionan todas sus actuaciones al objetivo de no ser pillados en falta por un sistema sancionador que en el fondo se percibe como bastante imprevisible y arbitrario [...] la norma jurídica no se interpreta a la luz del conocimiento técnico, del criterio y de la experiencia propia e incluso yo diría del sentido común, sino que invade todo el terreno, se convierte en un fin cuando debería ser un medio. Como si no existiera una prevención de riesgos como disciplina técnica, sino sólo como realidad jurídica».

31 «Las diferencias entre las Comunidades Autónomas podrían ser explicadas, al menos en parte, por las diferentes actividades económicas, ocupaciones y tasas de temporalidad entre ellas. A pesar de las limitaciones en la información disponible, el crecimiento de la incidencia de las enfermedades profesionales con baja es constante desde 1988 (32,2 por 100.000 trabajadores) hasta el 2002 (171,3). El de las provocadas por agentes físicos es el grupo que más incrementa su incidencia (174,2) en el 2002. Las industrias extractivas y las manufacturas son las ramas de actividad en las que coinciden (*sigue*)

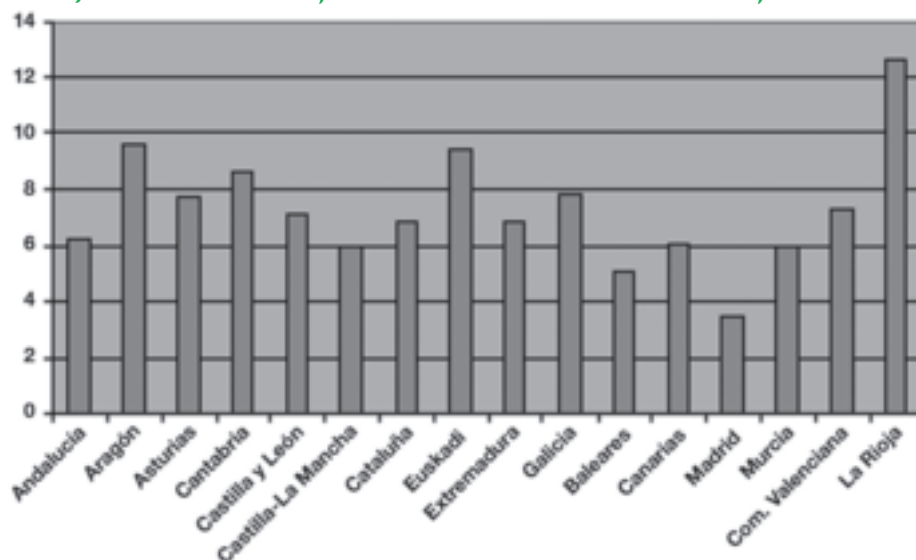
mento, permite grandes diferencias en el nivel de exigencia y calidad dependiendo de su localización geográfica”, tal y como manifestó José Luís Villar, quien es precisamente Coordinador de las políticas de prevención de las Comunidades Autónomas, en el último Foro ISTAS de Salud Laboral en noviembre de 2005.

Este crecimiento estructural de la siniestralidad indica también que, como apuntábamos más arriba, a pesar del éxito de los planes llevados a cabo en las *Empresas Diana*, los accidentes han aparecido en otras de similares características. Por ejemplo, en la Comunidad de Aragón, pionera en la aplicación de este tipo de programas (programa grupo 667) se redujo la siniestralidad el 19,5 por cien en las empresas objeto del programa, y probablemente debido a ello, Aragón es la única comunidad que ha logrado reducir en algún punto la incidencia de siniestralidad (actualmente situada en el 47 por mil). Sin embargo, Cataluña, comunidad limítrofe, con un programa similar, parece haber “pagado” la reducción en Aragón, pasando de estar en torno

a la media en 1989, a encabezar las listas de siniestralidad en 1999.

Podemos identificar estas empresas, por tanto, como el tipo de subcontratas de gran volatilidad: empresas que abren y cierran sus puertas de un año para otro con las mismas máquinas, distinto nombre y probablemente distintos trabajadores³², huyendo precisamente de esos controles y de la incursión y consolidación de organizaciones sindicales. Pudiéndose constatar, por tanto, grandes diferencias en cuanto al número de delegados de prevención por mil trabajadores entre distintas comunidades autónomas (ver Cuadro 6).

CUADRO 6. DELEGADOS DE PREVENCIÓN POR 1.000 TRABAJADORES OCUPADOS, POR COMUNIDAD AUTÓNOMA, 2003.



Fuente: Rodrigo, Francisco; González, Jaime; Daulle, Mathie: *Políticas, actividades y recursos en salud laboral de las CC.AA.*, ISTAS, Madrid, 2005, p. 20.

(continuación) las mayores incidencias tanto de enfermedades profesionales como de lesiones por accidentes de trabajo. La mejora de la detección (vigilancia) y la notificación podrían ser los motivos que explicasen el crecimiento exponencial de las enfermedades profesionales registradas, lo que sin duda está poniendo en evidencia la importancia de unos daños a la salud hasta ahora escasamente considerados en las políticas preventivas. Algunas Comunidades Autónomas, especialmente la Comunidad Foral de Navarra, poseen sistemas de notificación más sensibles a la detección de las enfermedades profesionales» Durán López, Federico.; *Informe de salud laboral. Los riesgos laborales y su prevención*. España 2004, Madrid, Zurich- Atelier, 2004, 53 pp., p. 23.

32 Dos botones: 1) Según el *Directorio General de Empresas*, elaborado anualmente por el INE, alrededor de un 15% de las empresas españolas no tienen más de un año de vida. Movimientos que suponen que cada año nacen algo más de 300.000 empresas y mueren algo menos de 250.000, sobre un total que ronda los 2,6 millones. 2) Por otra parte, sabemos que en el sector de la construcción, donde más accidentes se producen, el fenómeno de la subcontratación ha tenido especial virulencia: Según las Encuestas coyunturales de la industria de la construcción del Ministerio de Fomento el peso de las subcontratas en este ramo a pasado el 15% en 1990 a más del 30% en la actualidad.

Otras veces son los trabajadores los que se mueven. El caso paradigmático es el de los miles de *commuters* de la construcción castellano-manchego, autónomos o en cuadrillas contratadas en sus pueblos de origen, que van a trabajar diariamente a Madrid³³, hace subir las tasas de accidentalidad en el sector de la construcción manchego (en torno a los 15.000 accidentes por 100.000 trabajadores acogidos al régimen general de seguridad social, superando la media nacional -13.900), y no menos los accidentes en las carreteras (de las más peligrosas del territorio), mientras las de Madrid permanecen en niveles por debajo de la media nacional (13.000)³⁴.

La construcción en Castilla - La Mancha ocupa al 15% de los asalariados, más una gran parte difícil de determinar de (falsos) “autónomos” y de “empresarios sin asalariados”, frente la proporción de trabajadores que se dedican a la construcción en el conjunto del Estado (12%), y lo más significativo, frente al 9% que representan los trabajadores de la construcción en la Comunidad de Madrid³⁵.

Pero mientras en Madrid se construyeron en el año 2003 diecisiete millones de metros cuadrados, en Castilla - La Mancha sólo se edificaron siete millones (concentrándose en su mayor parte en el Corredor del Henares y en la frontera entre Toledo y Madrid). De modo que, aparentemente, en Madrid trabajan sólo 203.628 albañiles, o sea, 83 trabajadores por metro cuadrado construido, mientras que en

Castilla - La Mancha hay 65.978 albañiles: nada menos que 106 trabajadores por metro cuadrado construido, situándose la media española en torno a los 90 trabajadores³⁶.

Quizás sean estas algunas de las causas por las que Castilla - La Mancha está actualmente a la cabeza de la siniestralidad en España, sólo por detrás de Baleares: la jornada efectiva media de un trabajador de la construcción en Castilla - La Mancha es la segunda más alta de España -1.665 horas- y la de un trabajador industrial la primera -1.747 horas-³⁷. Las tres principales ocupaciones, que suman el 55% de la población activa, son la construcción (15%), comercio y hostelería (20%) y administración (20%). Es decir, casi la mitad de los trabajadores, el 49%, realizan trabajos manuales y poco cualificados, diez puntos por encima de lo que ocurre en el resto de las comunidades. Lo cuál explica que el 35% de la población activa sólo haya alcanzado la primera etapa de la educación secundaria obligatoria (o su equivalente en Formación Profesional), mientras que en el resto de España los que sólo tienen este grado son el 26%, y los que han alcanzado el grado de educación superior el 31% (en Castilla - La Mancha sólo el 22%). Además, la tasa de temporalidad de los asalariados es del 36% frente al 31% de la media nacional.

Castilla - La Mancha está a la cabeza de la siniestralidad en España porque la construcción es la actividad con más alto índice de siniestralidad y tiene una fuerte presencia en la

33 Véase el esclarecedor estudio de Oliva Serrano, Jesús: *Mercados de trabajo y reestructuración rural: una aproximación al caso castellano-manchego*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1995, 300 pp. Y la continuación de esta investigación en Jesús Oliva Serrano y María José Díaz Santiago: “Reestructuración productiva y movilidad laboral: los ‘commuters’ de la construcción en Castilla La Mancha”, en el libro colectivo dirigido por Juan José Castillo Alonso *El trabajo Recobrado. Una evaluación del trabajo realmente existente en España*, Buenos Aires, Miño y Dávila, 2005, p. 123-169.

34 *Avance de Siniestralidad Laboral, julio 2005-junio 2006*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Seguridad e higiene en el trabajo,

35 Véase Jesús Oliva Serrano y María José Díaz Santiago, op. cit., p. 123-169.

36 *Estadísticas de Licitación Oficial en la Construcción*. Dirección General de programación Económica. Ministerio de Fomento, 2003, y elaboración propia.

37 *Boletín de Estadísticas Laborales*. MTAS, 2004.

región. El trabajador de la construcción, al mismo tiempo, comparte las características ya mencionadas del perfil del accidentado español³⁸: las tasas más altas de temporalidad y las más bajas de cualificación; donde el fenómeno de la subcontratación ha llevado a que casi la mitad de las empresas (el 43%) no tengan ningún asalariado, es decir, sean “falsos autónomos”, cuyos accidentes, por otra parte, no aparecen registrados en las estadísticas, y otro 42% tengan de 1 a 2 trabajadores. Por ejemplo, el 23% son trabajadores por cuenta propia (en España lo son el 18%) y el 14% empleados sin asalariados (en España el 11%), mientras que hay una proporción similar de empleadores (el 5% frente al 6%) y una proporción mucho menor de asalariados (el 76% frente al 81%). De tal modo que esta progresiva pulverización del trabajo en pequeñas subcontratas ha hecho aumentar el número de empresas de las 256.000 que había en 1994 a las 346.000 en 2002³⁹. Según el *Informe Socioeconómico de Castilla - La Mancha* de 2003, el 37% de los accidentes con baja se producen en empresas de menos de 25 trabajadores, mientras que la media española está en el 31%.

Este ejemplo explica por qué, si bien las Comunidades que han llevado a cabo programas específicos de prevención centrados en las empresas o sectores que concentran el mayor número de accidentes (y han sido las



Barrio obrero. Aurelio Arteta. Mº BB.AA. Bilbao.

que mayor eficacia relativa han tenido, como los casos de Aragón o Murcia), el comportamiento de la accidentalidad sigue una tendencia de crecimiento estructural a nivel nacional, pudiendo variar considerablemente de una comunidad a otra en función de las medidas legales y preventivas que coyunturalmente pongan éstas en marcha.

Aunque las comunidades más peligrosas y las menos siguen siendo las mismas: tomando

38 Para el año 2002 la tasa de temporalidad de la Construcción se situaba en el 56,4%, duplicando casi la del total de sectores, que ese mismo año se situaba en el 31%. De aquí que la Construcción aporte sólo el 7,3% del total de trabajadores con contrato indefinido, mientras que representa el 12,2% de todos los contratos temporales. La evolución del tipo de contrato en el sector de la Construcción desde 1989 ha sido la siguiente: mientras que en este periodo el porcentaje de contratos de duración determinada ha aumentado un 97,2%, el de contratos indefinidos ha aumentado en un 47,2%. En la estructura de la población ocupada nacional, en 2002 el grupo de edad de 25 a 54 años aglutina el 78,33% de trabajadores, seguido del grupo de mayores de 55 años que representa el 10,62%. Este último grupo en Construcción tiene una menor representación (9,46%) y se encuentra por detrás del grupo de 20-24 años (11,97%). A nivel nacional los trabajadores menores de 25 años representan el 11%, con una tendencia relativamente estable en el tiempo y peso específico menor que el representado en la Construcción, donde suponen el 15,36% de la población ocupada. El número de trabajadores no asalariados (autónomos, propietarios y ayudas familiares) es de 194.852 personas empleadas, lo que refleja la importancia de este colectivo en el sector de la Construcción. *Encuesta de la Estructura de la Construcción 2002*. Ministerio de Fomento, Madrid, 2002.

39 *Encuesta de la Estructura de la industria de la Construcción*. Dirección General de Programación Económica. Ministerio de Fomento, 2003.

como referencia el conjunto de España, la incidencia de accidentes de trabajo con baja en jornada de las CCAA en 1989, varía entre las cinco CCAA con más de cinco puntos por encima de la media española: Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña, País Vasco y Asturias, con una incidencia superior a los 79 accidentes por 1.000, y las cuatro CCAA con más de cinco puntos por debajo de la media española: Andalucía, Extremadura, Madrid y Galicia, con una incidencia menor de 60 accidentes por cada 1.000 trabajadores. En 1999, este grupo de CCAA con la menor incidencia continúa siendo el mismo, más Aragón, y entre las que tienen una incidencia más elevada también continúan estando Murcia y Asturias, a las que se han añadido las Islas Baleares e Islas Canarias. Es decir, bien se han desplazado los trabajos, bien los trabajadores, o bien la presión legal.

4. CONCLUSIONES: LA SALUD LABORAL EN EL “MAINSTREAM” DE LAS POLÍTICAS GENERALES

“Esta ley no se puede cumplir, lo que usted necesita es un buen abogado” ⁴⁰.

De lo dicho hasta aquí, queda demostrado que la intervención sobre las causas (complejas) de

los accidentes no puede tener un tratamiento (adecuado) exclusivamente legal, ni puede quedar reducido al ámbito exclusivo del Derecho de la Salud en el Trabajo. Tal es la dimensión del problema que hoy se ha llegado a afirmar por parte de algún magistrado, que “el sistema judicial es hoy un obstáculo para la efectividad de las políticas de prevención: no ofrece vías efectivas para obtener la aplicación de las normas cuando se incumplen, no permite una distribución sistemática y adecuada de los costes de la siniestralidad y no muestra una eficacia represiva creíble frente a las conductas de incumplimiento”⁴¹.

En primer lugar, todo intento serio para eliminar o reducir los daños a la salud en el trabajo, pasa por no considerarlos simples accidentes, es decir, “accidentes normales”, según la acertada caracterización de Charles Perrow⁴², sino como condiciones objetivas de trabajo que responden a perfiles claramente definidos de cualificación, experiencia, edad de los trabajadores, tipos de puestos de trabajo o formas de contratación⁴³.

En muchas ocasiones, como así lo han constatado algunos profesionales de reconocido prestigio, se ha tendido a situar lo urgente por encima de lo importante; lo llamativo por encima de lo eficaz; a definir el problema en función de

⁴⁰ Así ejemplificaba recientemente el sentir general que durante muchos años ha primado entre empresarios de sectores como la construcción, Joaquín Nieto, Secretario de Medio Ambiente y Salud Laboral de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO). Entrevista abierta en Madrid, en octubre de 2005.

⁴¹ Son palabras de Rafael Antonio López Parada, Magistrado, en su conferencia “Prácticas judiciales y su repercusión preventiva” en el IV Foro ISTAS de Salud Laboral el 27 de Noviembre de 2005. El autor añade que “La Ley de Prevención de 1995 confió en el sistema clásico de aplicación a través de la acción de la Inspección de Trabajo y multas, pero olvidó por completo el sistema judicial. La reforma de 2003 reformó el sistema de gestión empresarial exigible, pero mantuvo en el olvido los problemas de reacción judicial ante el incumplimiento”. Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud, IV Foro ISTAS de Salud Laboral, Madrid, 2005, pp. 117. No obstante hay que apuntar que a comienzos de 2006, la Fiscalía General del Estado, ha nombrado un Fiscal de Sala Coordinador en materia de accidentes laborales para tratar de paliar estos problemas, creando salas específicas sobre accidentes laborales en todas las fiscalías.

⁴² Perrow, Charles: *Normal Accidents. Living with High-Risk Technologies*. (1984) reedición en Princeton Univ Press, Princeton, 1999.

⁴³ “Salvo contadas ocasiones, los accidentes de trabajo no se producen de manera fortuita, todo accidente se debe a una causa” (ahora bien) “Los accidentes no se deben en su mayoría a una sola causa, sino a una nube de causas, resulta muy difícil, y a veces imposible, prevenir todos ellos e impedir totalmente futuros accidentes”. De las Heras Esteban, José María: *Seguridad e Higiene en el Trabajo*, San Sebastián, 1977, p. 186.

la oportunidad política y económica de la solución, centrando la política de prevención en la elaboración de normas jurídicas y planes de prevención anunciados a bombo y platillo, cada vez más exigentes, pero difíciles de aplicar en determinados contextos y sectores productivos, o carentes de los recursos necesarios. Otras veces se ha tendido a reducir el nivel de exigencia para poder mostrar el éxito de los objetivos marcados (mediante el manejo de los datos estadísticos y los períodos en consideración a gusto de los distintos responsables políticos)⁴⁴.

Bajo estrategias productivas en las que el aumento de la producción, o la reducción de costes, se consigue mediante aumentos de la cantidad de trabajo precario, los daños a la salud, las enfermedades profesionales o el envejecimiento prematuro, son realmente factores estructurales de producción (el trabajo repetitivo, el ritmo de trabajo acelerado, las posturas inadecuadas, el manejo continuado de cargas pesadas, son la causa de la mayor parte de los accidentes y enfermedades profesionales), contra los que es muy difícil luchar mediante instrumentos jurídicos de carácter sancionador⁴⁵. Toda vez que, además, ese tipo de medidas de prevención (sanciones o normativas de seguridad) son consideradas por las empresas costes productivos a minimizar⁴⁶.

Lo que se ha obviado en esta situación es que las estrategias de rentabilidad de las empresas pueden transformar el espíritu y los objetivos previstos con ocasión de la aplicación de nuevas leyes y reglamentos. Así, las nuevas formas de contratación puestas en marcha en las últimas décadas para facilitar la entrada al mercado de trabajo de los demandantes del primer empleo, en vez de utilizarse para promover la construcción de carreras profesionales, la acumulación de experiencia y el consiguiente incremento de productividad, han sido utilizadas en muchas ocasiones, por el contrario, para la búsqueda de bajos costes salariales por medio de la rotación de la mano de obra⁴⁷.

En el caso de la reforma educativa y la implantación de los nuevos sistemas de formación continua nos encontramos con una oferta creciente —e incluso demanda— de trabajadores muy cualificados, para desempeñar trabajos cada vez menos cualificados. Cuando, como es bien sabido, uno de los factores que más afectan a la accidentalidad es la inadecuación entre la experiencia y formación de los trabajadores y los requisitos de los puestos que desempeñan.

El abaratamiento del despido en general no ha llevado a la implantación de los llamados “sistemas de fabricación flexible” en el marco de

44 Son afirmaciones hechas por Pere Boix, subdirector del Observatorio de Salud Laboral en la Unión de Mutuas, antiguo director de ISTAS, y uno de los profesionales de más reconocido prestigio en la actualidad, en su participación en la mesa redonda “Aportaciones para un Plan Estratégico en salud y seguridad” en el IV Foro ISTAS de Salud Laboral celebrado en Madrid en noviembre de 2005.

45 «La prevención debe considerarse como el medio más eficaz para la protección de la salud de los trabajadores y, complementariamente, como una inversión que eleva el grado de calidad del producto y condición para la competitividad del aparato productivo». González Sánchez... op. cit., p 183.

46 «La incorporación de la prevención a las empresas implica desde luego un coste en el que habría que incluir: el trabajo de las personas encargadas de la prevención interna, esto es, técnicos y representantes de los trabajadores, como de la externa, es decir, inspección, asesoramiento técnico, etc.; gastos derivados de la instalación de nuevos equipos, máquinas y útiles de trabajo más seguros; el coste de la introducción de nuevos métodos de trabajo que aumenten la seguridad pero ralentizan la producción, etc.». González Sánchez, op. cit. p. 185. Véase la síntesis de este argumento en Juan José Castillo: “Accidentes de trabajo en España: la construcción social de la normalidad”, Op. Cit.; y “De aquellos polvos vienen estos lodos: el trabajo en España veinte años después del Estatuto”, incluido en. Castillo, Juan José: *En la jungla de lo social*, Madrid y Buenos Aires, Miño y Dávila, 2003.

47 López Calle, Pablo; y Castillo, Juan José: *Los hijos de las reformas laborales: vivienda, educación y empleo de los jóvenes en la Comunidad de Madrid*. UGT-Madrid, 2004, 203, pp.

una mayor “movilidad funcional y geográfica de los trabajadores”, sino que ha dado lugar, en muchos casos, a la fragmentación de los procesos productivos y la expansión de auténticas cadenas de montaje extendidas en los territorios mediante la subcontratación en cascada (Justo a tiempo, Externalización o Producción ligera): fragmentando al obrero colectivo que fabrica un bien o servicio (y debilitando, entre otras cosas, su capacidad de negociación y control de las condiciones de trabajo); sacando de las empresas pequeños fragmentos de la producción de escaso valor hacia sectores y zonas geográficas de menores costes salariales; y limitando así las posibilidades de actuación de las empresas subcontratadas⁴⁸.

Por otra parte, un sistema productivo como el español en el que el 75% de las empresas tienen menos de cinco trabajadores, implica que el 10% de los trabajadores trabaja en centros donde no existe delegado de prevención propiamente dicho y otro 30% lo hace en centros de menos de 50 trabajadores donde no existe Comité de Seguridad y Salud⁴⁹.

A estas limitaciones formales se suman los datos aportados por las encuestas nacionales de condiciones de trabajo, que indican que a pesar de haberse notado un incremento del número de empresas de entre 5 y 50 trabaja-

dores en las que existe realmente delegado de prevención, todavía más del 40% de estas empresas no disponen de esta figura.

4.1 LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO COMO FACTOR DE RIESGO LABORAL

Considerar la organización del trabajo como factor de riesgo laboral introduce alguna novedad en la manera en que se vienen enfrentando políticamente la prevención y el tratamiento de los accidentes de trabajo⁵⁰.

En primer lugar, significa comprender que no existe un modelo único de desarrollo: ni siquiera bajo el actual modelo hegemónico de la especialización flexible «existe un solo modelo de “empresa flexible”, sino una variedad infinita de modelos, que se están constantemente adaptando a las circunstancias de cada empresa y de sus trabajadores», como afirmaba, ya hace algunos años, el *Libro Verde de la Comunidad Europea* para una nueva organización del trabajo⁵¹.

En segundo lugar, implica asumir que la actual Ley de Prevención de Riesgos Laborales (buena en su concepción) debe su falta de aplicación real en determinados sectores, y su ineficacia en otros, al tipo de

48 Castillo, Juan José; y López Calle, Pablo: *Los obreros del polo, una cadena de montaje en el territorio*. Madrid, Editorial Complutense, 2002, 180 pp.

49 Rodrigo, Fernando; y García, Ana María: *Los delegados de Prevención en España: estado de situación*. Madrid, Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud, Paralelo Edición, 2005, p. 6.

50 Novedad en la práctica, puesto que ya desde hace algunos años las investigaciones y producciones de instituciones como el INSHT vienen incidiendo en esta relación entre formas de organización del trabajo y la siniestralidad. Valga como botón el interesante artículo del Titulado Superior del INSHT, Blasco Mayor, Antonio: «Las nuevas formas de organización del trabajo derivadas de la descentralización productiva. Incidencia en la seguridad y la salud de los trabajadores», *Prevención, Trabajo y Salud*, revista del INSHT nº18, 2002, pp. 27-38. Donde se afirma taxativamente que «las nuevas formas de organizar el trabajo, derivadas de la descentralización productiva, implican cambios en la ordenación de las actividades de trabajo y repercuten directamente en la seguridad y la salud de los trabajadores». Artículo que probablemente se hace eco de un informe de la Fundación Europea Para la Mejora de las Condiciones de Trabajo publicado un año antes, en 2001, bajo el título *The impact of new forms of work organisation on working conditions and health*, Bruselas, 2001, 12. pp.

51 Libro Verde de la Comisión Europea: *Cooperación para una nueva organización del trabajo*. Libro Verde. Bruselas: Comisión Europea, DG V, 1997. En este informe se afirma taxativamente que «la competitividad de las compañías europeas deberá estar encaminada a una mejor organización del trabajo, basada en altas cualificaciones, altos salarios y alta calidad».

organización del trabajo que los caracteriza. Contemplar la organización del trabajo como factor de riesgo, es asumir, como lo decía un representante sindical, que «*quien está enfermo no es el trabajador, es el puesto de trabajo*» y, por tanto, que «*lo hay que hacer es actuar sobre las condiciones de trabajo, no sobre el trabajador, que es lo sencillo. Pensar que el trabajo hay que adaptarlo a la persona y no la persona al trabajo*»⁵².

Dicho de otra manera, implica ir a las causas del accidente y no sólo a las causas y consecuencias del daño⁵³.

Hay múltiples vías para, con voluntad política, llevar a cabo esta transformación. Por ejemplo, mediante la renovación del actual marco legal de la negociación colectiva: la inclusión definitiva de la subrogación en los contenidos de los convenios permite un mayor control sobre las estrategias de deslocalización basadas exclusivamente en los costes laborales. En otros casos, normalmente en las grandes empresas, los trabajadores están tratando de incluir como elementos de negociación, a veces renunciando incluso a incrementos salariales, el compromiso por parte

de las empresas para invertir en tecnología de innovación en plazos relativamente largos y en la aplicación de métodos ergonómicos. También se hace necesaria, en pro de una participación real de los trabajadores en las estrategias productivas de las empresas, una renovación de las formas de identificación y representación colectivas: superando así la actual clasificación de los órganos representativos reconocidos jurídicamente: el comité de empresa, la federación sectorial autonómica y la estatal, bajo las cuáles se observan grandes diferencias entre los convenios de empresa de un mismo sector o región, en función de su tamaño, del valor añadido del producto, de la cualificación de los trabajadores, etc. Dando paso, por ejemplo, a organismos de representación que engloben a todos los trabajadores que participan en la producción de un bien o producto.

A nivel de las políticas públicas, existen algunas prácticas que vienen incidiendo en esta línea, como el apoyo, mediante la concesión de suelo público u otras ventajas fiscales, a aquéllas empresas que implantan sus sedes tecnológicas en suelo nacional, o incluso la

52 «Entonces, si el 60% de las bajas laborales son por alteraciones músculo esqueléticas, quiere decirse que: yo tengo esa alteración, voy al médico, el médico de la mutua me trata y me pone bien, y yo vuelvo al puesto de trabajo, como no se ha hecho una acción sobre el puesto de trabajo, a los quince días vuelvo a estar enfermo [...] esto se da mucho en los manipuladores de frutas, en Valencia las mujeres que manipulan frutas, acaban todas con las muñecas destrozadas, un trabajo continuo, de un movimiento continuo, continuo, que parece que no es nada, pero produce secuelas gravísimas, de gente que acaba sin poder utilizar las manos ¡eh! Con las manos atrofiadas. Entonces, esa persona, me pongo enferma, estoy quince días de baja, me ponen anti-inflamatorios, o masajista, o me ponen un vendaje, o cualquier otra cosa, y ¡venga, alta! Y otra vez enfermo». Quien habla es Javier Torres, delegado de prevención de CCOO y miembro de la Comisión Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en entrevista abierta realizada en Madrid en enero de 2005. A propósito de este ejemplo, un estudio en profundidad sobre las trabajadoras de la naranja en Valencia y Castellón se puede encontrar en Paloma Candela y Josefina Piñón: *Mujeres entre naranjas*, Valencia, Centro Francisco Tomás y Valiente, Colección Interciencias, 2005, 244 pp.

53 Una perspectiva, que si bien ya está recogida en las normas desde hace algún tiempo, ha tenido, como sabemos, escasa aplicación, por ejemplo cuando la Ley General de Sanidad de 1984 proponía sustituir el concepto de *reconocimiento médico* –que es la principal y casi única práctica de prevención en la mayoría de las empresas–, por el de *vigilancia de la salud*, que implica, como luego desarrollará el Reglamento de los Servicios de Prevención, «conocer y estudiar las relaciones entre las causas de enfermedad y los riesgos laborales», así como tomar los efectos sobre la salud individual del trabajador para intervenir en las condiciones de trabajo colectivas. Ver el interesante artículo de García Gómez, Monserrat: De los Reconocimientos médicos a la vigilancia de la salud, en Boix, Pere, (comp.) *III Foro ISTAS de Salud Laboral*, op. cit. pp 123-132. Véase también, Moral Plaza, Antonio y Cárcoba Alonso, Ángel: “Accidentes Laborales, una visión heterodoxa”, *El País*, 29-9-2005, p. 76. Ver Castillo, J.J: *Los estragos de la subcontratación La organización del trabajo como factor de riesgo laboral*, Madrid, Secretaría de Comunicación e Imagen de UGT-Madrid, 2003.

consideración en esas decisiones del grado de lo que se ha dado en llamar la “responsabilidad social corporativa”, siendo cada vez más serios los estudios sobre esta materia⁵⁴.

Pero también se hace necesaria una coordinación a nivel nacional que no haga de estas medidas una ventaja comparativa para unas empresas y un desagravio para otras en función de su situación geográfica y que no haga depender la prevención de los diferentes recursos económicos y técnicos de las distintas comunidades autónomas.

Comenta, por ejemplo, el técnico de prevención Jesús Leblic, a este respecto, que *«cuando las políticas de prevención estaban centralizadas en Instituto nacional, los mapas de riesgos se hacían a nivel de toda España, por actividad, para que no hubiese dispersión de criterios, y se redactaba un documento para ir a las empresas y revisar los riesgos que tuviese la empresa de la actividad correspondiente. Un documento tipo redactado por especialistas del instituto, en función del problema y de la provincia. Entonces en cada provincia se reunían, durante un mes, cinco o seis técnicos especializados. Y bueno pues continuamente tenías cursos de formación, se podían aprovechar mejor los recursos»*⁵⁵.

Cooperación significa igualmente lograr una mayor coherencia entre políticas laborales y políticas de prevención a todos los niveles, evitando que el gato de la prevención se escape por la ventana de la externalización. Un órgano adecuado para tales fines bien puede ser la citada Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el trabajo, donde están representados todos los actores sociales, y que se pretende reforzar, junto al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la Fundación para la Prevención de Riesgos laborales en los próximos años.

Por parte del INSHT, se nos dice, ya se están tomando medidas en este sentido: *«estamos trabajando en un enfoque estratégico coherente, precisamente para evitar estos efectos contradictorios de determinadas políticas que, en el caso de la prevención, pueden tener efectos no deseados. Tratando de integrar las políticas de prevención con las políticas de empleo, competitividad, innovación y políticas tecnológicas»*⁵⁶. Unido a la medida estrella anunciada por el anterior Ministro de trabajo de *«fortalecer los instrumentos de control mediante el incremento en un 20% de los recursos humanos de inspección y subinspección»*, así como de habi-

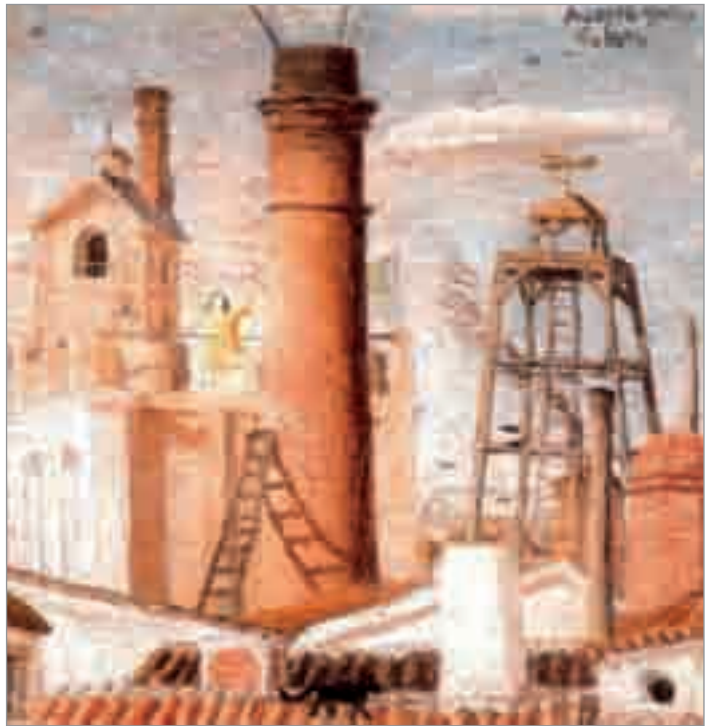
54 Véase por ejemplo, Bestratén Bellovi, Manuel y Pujol Senovilla, Luis: “Responsabilidad Social y condiciones de trabajo” en *Prevención, Trabajo y Salud*, Revista del Instituto Nacional de seguridad e Higiene en el Trabajo, Nº 31, 2004, pp. 25-40.

55 Afirma el mismo Jesús Leblic Técnico de prevención del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y director del Gabinete de Seguridad e Higiene de Toledo. Entrevista abierta en Toledo en Junio 2005, PLC., El entrevistado constata, poniendo como ejemplo el caso de Castilla La Mancha, que cuando en el año 1995 se transfieren las competencias en materia de seguridad e higiene a las Comunidades Autónomas *«se deshicieron los gabinetes {...} el gabinete de Seguridad e Higiene de Castilla La Mancha tenía una plantilla de treinta y tres trabajadores, de los 33 el 50% era personal técnico, entre médicos, técnicos, ingenieros, ingenieros técnicos y ATS»*. Cuando él se fue, en el año 2000 –en gran parte motivado por esta situación–, quedaban sólo catorce personas y sólo tres eran técnicos: *«El gabinete tiene una parte, que es la parte técnica y la parte médica. Hay cuatro especialidades: seguridad en el trabajo, higiene industrial, ergonomía y psico-sociología, y medicina laboral preventiva; esas cuatro. Por que no puedes hacer prevención con una especialidad sólo, es decir, que va todo concatenado, eh, es multidisciplinar. Bueno pues aquí, Medicina se la llevaron a Sanidad y dejaron sólo un gabinete, el personal cualificado que había, con años de experiencia, está disperso por diferentes sitios, ya no están en el gabinete. Y ahora están cogiendo de la bolsa de trabajo a gente, a técnicos, para meterlos ahí. Y el, el... uno de los técnicos antiguos que estaba conmigo, que está de jefe de servicio ahí, eh, pues se lleva las manos a la cabeza, y dice:- todos los chavales, lo único que quieren es estar en la pantalla del ordenador haciendo papeles ; cuando nosotros a su edad, aquí no parábamos!-. {...} Porque la gestión de prevención se hace a pie de obra; visitando empresas, no viendo papeles; estar en las empresas tres veces al día, tres días a la semana. Y la exigencia, es que tú hicieses informes, eh, de esas visitas que habías hecho, pues, tres informes diarios, y que tenías 9 o 10 informes a la semana. Eso es hacer prevención. No papeles, es decir, ; levantar papeles aquí, que me traigan papeles! ; Bueno y qué! Y un poco, lo del plan de choque, pues un poco es eso, el plan de choque lo tienes ahí, ahí lo tienes»* [señala una tabla con la evolución al alza de la siniestralidad en los últimos diez años].

56 Entrevista realizada a Javier Pinilla, Consejero de prevención del Instituto de Salud e Higiene en el Trabajo, Madrid, Mayo de 2005, PLC.

litar técnicos de las Comunidades Autónomas para colaborar con la ITSS en labores de control de Prevención de Riesgos Laborales⁵⁷. Las acciones a desarrollar en el futuro próximo en materia de prevención de riesgos laborales se enmarcan en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, aprobada en el Consejo de Ministros el 29 de Junio de 2007. La Estrategia Española es coherente con la Estrategia Europea para el mismo período 2007-2012 y se fija ocho objetivos: 1. Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las PYMES; 2. Mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, poniendo especial énfasis en las entidades especializadas en prevención; 3. Fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo; 4. Desarrollar y consolidar la cultura de la prevención en la sociedad española; 5. Perfeccionar el sistema de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo; 6. Potenciar la formación en materia de prevención de riesgos laborales; y 8. Mejorar la participación institucional y la coordinación de las administraciones públicas en las políticas de prevención de riesgos laborales.

Por otra parte, son ya numerosas las voces, incluso dentro de las Administraciones públicas, que están reclamando la creación de una Agencia Estatal para la prevención de riesgos laborales que centralice y coordine



La fábrica. 1954. Antonio López García.

definitivamente las competencias que tienen los diferentes ministerios en esta materia, contribuyendo a resolver también los problemas causados por la transferencia de competencias a las comunidades autónomas relacionados con la desigual financiación y la eficacia de los recursos de prevención⁵⁸.

Por último, se hace necesaria una profunda mejora en los sistemas de detección de los riesgos y el reconocimiento de los accidentes y enfermedades profesionales vinculados al trabajo. Toda vez que según comunicado de prensa conjunto OIT/OMS, con motivo del Día Mundial sobre la Salud y la Seguridad en el Trabajo de 28 de abril de 2005, las enfermedades profesionales se han convertido en un riesgo más importante que los accidentes

57 Jesús Caldera, ministro de trabajo en aquel momento, anunciaba estas y otras medidas con ocasión de la conferencia de inauguración del IV Foro ISTAS de Salud Laboral celebrado en Madrid del 23 al 25 de Noviembre de 2005.

58 "UGT pide una agencia estatal que coordine las políticas de siniestralidad", *El País*, 29-5-2006, p. 71.

de trabajo: las enfermedades son responsables de 1,7 millones de muertes, cuatro veces más que los accidentes, y cada año surgen unos 160 millones de nuevos casos de enfermedades profesionales⁵⁹.

Asimismo, en el marco del programa EODS (European Occupational Diseases Statistics), sobre armonización estadística de Enfermedades Profesionales, EUROSTAT realizó una experiencia piloto en 2001 sobre datos de EP de 1995, que ponía de manifiesto un incremento de EP superior al de los accidentes de trabajo, reconociéndose 31.945 casos nuevos de EP entre los entonces 12 Estados miembros (Bélgica, Dinamarca, España, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, y Reino Unido)⁶⁰. La apuesta de la nueva Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012 que se propone revitalizar «con carácter urgente y de forma profunda» el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, parece ir igualmente encaminada en esta dirección: intensificando «la función investigadora y de estudio del INSHT, que debería ser el organismo que centralizara el conocimiento de la realidad de la Prevención

de Riesgos Laborales y que fomentara el desarrollo de la investigación en España en esta materia», así como «reafirmar sus funciones de coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas». Para apoyarlo en esta tarea, se ha constituido el Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo, y se reforzará el Comité Técnico Mixto entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas.

No obstante, y además de todo ello, la consideración real del accidente como un fenómeno a extinguir y no como un riesgo necesario de la producción, pasa porque la prevención signifique algo más que un mero “coste para las empresas”, ya sea en forma de planes de prevención, que a menudo se quedan en el papel, o en forma de contratos con las aseguradoras.

Una disminución real de los accidentes, que nos sitúe, por ejemplo, al nivel de la media europea, sólo será efectiva cuando la accidentalidad esté integrada en un tipo modelo de desarrollo en el que el cuidado de la salud sea realmente un recurso productivo y no un mero efecto colateral más o menos asumible del desarrollo económico⁶¹.

59 Las enfermedades profesionales más comunes, a nivel mundial, siguiendo esta fuente son: Cáncer atribuible a la exposición a sustancias peligrosas, Enfermedades músculo-esqueléticas y Enfermedades respiratorias. En países, sobre todo industrializados, el número de muertes por accidentes relacionados con el trabajo ha ido disminuyendo, mientras que las muertes por enfermedad profesional, sobre todo la debida a la exposición a amianto, están aumentando. Ver Ordaz Castillo, E. y Maqueda Blasco, J.: Análisis de la incidencia y tendencia de las enfermedades profesionales en España 1998-2003, *Revista Medicina y Seguridad del Trabajo*, Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, Junio 2005, Vol. LI, nº 199, pp 41-51.

60 Como botón cabe reseñar el Informe del Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud de CCOO [ISTAS], en colaboración con el Departamento de Medicina Preventiva y Salud Pública de la Universidad de Valencia sobre las *Enfermedades Laborales en España*, que afirma que las enfermedades laborales representaban nada menos que el 94% de las muertes relacionadas con el trabajo en el año 2004 (el resto, el 6%, se debían a accidentes laborales), mientras que en las estadísticas oficiales del Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sólo contabilizaban dos muertes laborales ese año (calculando que realmente se produjeron 16.000 muertes por enfermedades laborales). Ver periódico *Diagonal* 14-4-2007, p. 38.

61 La historia de la legislación en materia de Seguridad e Higiene está plagada de ejemplos de esta suerte de *Determinismo tecnológico*: uno de ellos, por ejemplo, es el Título II de la *Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo* de 1972, que en su preámbulo afirma que «la introducción de nuevas técnicas y métodos de trabajo han provocado un aumento de la siniestralidad... y obligan a regular e intensificar, con carácter general, la puesta en práctica de las oportunas medidas de prevención...». Nuestro argumento es, al contrario, que es posible elegir entre distintas técnicas y métodos de trabajo económicamente viables.