



En coherencia con los fines de esta sección, el capítulo “Colaboraciones Externas” incluye trabajos de directo interés para las empresas asociadas, relacionados con los dos fines sociales principales que cumple Fraternidad-Muprespa; a saber, los de colaboración gestora con la Seguridad Social y de prestación de servicios de prevención en calidad de “Servicio Ajeno”.



Las aportaciones en este caso son de los profesores Gregorio Tudela y Yolanda Valdeolivas, de Rafael de Francisco, y de José María de Bona.

colaboraciones  
externas



## EL INFORME DURÁN SOBRE RIESGOS LABORALES Y SU PREVENCIÓN. NOTAS PARA UN DEBATE NECESARIO

**Yolanda Valdeolivas García y Gregorio Tudela Cambronero**

Profesores Titulares de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid

**S**UMARIO: I. INTRODUCCIÓN. ■ II. SOBRE LAS FUENTES DE OBTENCIÓN DE DATOS RELATIVOS A LA SALUD EN EL TRABAJO Y SUS CARENCIAS. ■ III. EL PERFIL TIPO DEL ACCIDENTE DE TRABAJO Y DE LA ENFERMEDAD PROFESIONAL EN NUESTRO MERCADO DE TRABAJO... ■ IV. ... Y SUS REPERCUSIONES. ■ V. EL MARCO LEGAL DE LA PREVENCIÓN Y DEL ASEGURAMIENTO DE RIESGOS LABORALES: 1. El sistema normativo. 2. El sistema de inspección y control. 3. El sistema de aseguramiento social. VI POLÍTICA PREVENTIVA Y ACTUACIÓN DE LOS SUJETOS IMPLICADOS: 1. El papel de las Administraciones públicas. 2. Los sistemas de formación e investigación. 3. El nuevo modelo de gestión de la prevención en la empresa. VII. En torno al sector de la construcción.

### I. INTRODUCCIÓN

El 13 de marzo de 2001, el Presidente del Consejo Económico y Social, Federico Durán López, hizo entrega al Presidente del Gobierno de un *Informe sobre riesgos laborales y su prevención* (en adelante, el *Informe*), cuyo texto se deriva del soporte documental y análisis técnico previo contenido en un más amplio *Estudio sobre La seguridad y la salud en el trabajo en España* (en adelante, el *Estudio*). Atendía con ello al encargo que le formulara el Presidente del Gobierno, a finales del mes de julio de 2000, en el sentido de elaborar un estudio independiente que permitiera conocer el estado actual de la siniestralidad laboral en España, tanto en su causalidad cuanto en sus

efectos, así como proponer medidas que pudieran contribuir a la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo<sup>1</sup>. Y ello en un plazo relativamente breve: finales de enero de 2001.

Para la realización del trabajo, se creó una Comisión de Expertos integrada por diversos especialistas en las distintas materias que afectan a la seguridad y salud en el trabajo, procedentes de la Universidad, del mundo profesional y de la Administración<sup>2</sup>. La Comisión se constituyó e inició sus trabajos en el mes de septiembre de 2000. El planteamiento metodológico utilizado fue relativamente sencillo: se trataba de conocer y describir el panorama actual de la siniestralidad en España, aislar los factores determinantes de aquélla y proponer medidas que pudieran con-

1 El propio Presidente del CES, en su Presentación del *Informe*, apunta como objetivos del encargo “formular un diagnóstico y (...) avanzar algunas propuestas con plena independencia”, y declara una total “libertad de actuación (...) en cuanto a la orientación del Informe, a la elección de los colaboradores que habrían de intervenir en el mismo, a la metodología de trabajo, etc.”, circunscribiéndose su compromiso a “garantizar la solvencia técnica de planteamientos y conclusiones y, obviamente, la sensatez de las propuestas que, aparte de contar con dicho fundamento técnico, tendrían necesariamente que tener en cuenta la

realidad económica y que enmarcarse en nuestro sistema de protección social, en una política de progreso en relación con el mismo y en el marco normativo derivado del acervo comunitario” (*Informe...*, pág. 13).

2 La Comisión de Expertos, presidida por el propio Federico Durán, estuvo integrada por Fernando García Benavides, Profesor Titular de Medicina Preventiva y Salud Pública (Universidad Pompeu Fabra. Barcelona); Carlos Heras Cobo, Jefe del Gabinete de Seguridad e Higiene (Diputación General de Aragón); Emilio Castejón Vilella, Director del Centro Nacional de Condiciones de Trabajo (INSHT); Juan



tribuir a minorarla. La Comisión trabajó en pleno y en subcomisiones. El pleno se reunió, aún, con dos finalidades: primero, para recibir información facilitada por parte de los responsables de las Administraciones públicas, central y autonómicas, así como de responsables de organismos públicos y privados especializados en la materia, a través de comparecencias<sup>3</sup>, en las que se facilitó a los miembros de la Comisión no sólo información para la reflexión y el debate, sino valiosa documentación sobre actuaciones concretas; segundo, para poner en común el trabajo desarrollado por las diferentes subcomisiones y obtener un resultado aceptable y aceptado por todos,

que ofreciera como producto final un todo unitario de la Comisión en su conjunto<sup>4</sup>.

A partir del anterior planteamiento metodológico, era necesario, primero, identificar los problemas relativos a la salud en el trabajo, partiendo de los datos estadísticos disponibles; segundo, analizar el marco productivo en el que aquéllos se producen, intentando caracterizar el mercado de trabajo en España y las condiciones de trabajo existentes en el mismo, a efectos de determinar su incidencia sobre la seguridad y salud de los trabajadores; tercero, analizar el marco legal de la prevención de riesgos laborales, así como del sistema de aseguramiento de dichos riesgos; y, finalmente, desen-

Ignacio Moltó García, Inspector de Trabajo y Seguridad Social (Madrid); Bernardo Gonzalo González, Administrador Superior de la Seguridad Social, Prof. UAM y Secretario Técnico de Fraternalidad Muprespa; Gregorio Tudela Cambrero y Yolanda Valdeolivas García, Profesores Titulares de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad Autónoma. Madrid); Juan José Castillo Alonso, Catedrático de Sociología del Trabajo (Universidad Complutense. Madrid); Rafael Ortiz Cervelló, Abogado y ex-Director de Relaciones Laborales (Generalitat de Cataluña); María Teresa Giráldez Núñez, Consejera técnica de la Subdirección General de estudios sobre el empleo (MTAS); Federico Castellanos Mantecón, Director del gabinete del Presidente (CES); Reyes De Blas Gómez, Jefa de departamento del área sectorial (Gabinete de estudios-CES); Lucía Ruano Rodríguez, Jefa de departamento del área social (Gabinete de estudios-CES); y Nuria Moreno-Manzanara García, Asesora especializada (Gabinete de estudios-CES).

El trabajo de los miembros de la Comisión se complementó con algunas colaboraciones externas a cargo de Aurelio Desdentado Bonete, Magistrado (Tribunal Supremo, Sala 4ª); Magdalena Nogueira Guastavino, Letrada. (Tribunal Constitucional); Pedro Gómez Caballero, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Córdoba; José Vida Soria, Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, Universidad de Granada; Carmen Vizán Rodríguez, Asesora Especializada del Gabinete del Presidente (CES); Joan Benach, Universidad Pompeu Fabra (Barcelona); y Clotilde Nogureda, (INST.). Además, aportó reflexiones escritas a la Comisión, Julio Sánchez Fierro, Subsecretario del Ministerio de Sanidad y Consumo. Finalmente, ha de dejarse constancia de la diversa documentación recibida de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

La redacción final del Informe corrió a cargo de Federico Durán, Federico Castellanos, Fernando García Benavides, Yolanda Valdeolivas, Gregorio Tudela, María Teresa Giráldez, Reyes De Blas, Lucía Ruano y Nuria Moreno-Manzanara.

3 Las reflexiones de la Comisión de expertos se enriquecieron con las comparecencias de José Luis Pérez Álvarez, Gonzalo Juste y Javier Soriano Tarín, miembros de la Comisión

Ejecutiva Asociación Nacional de Entidades Preventivas Acreditadas (ANEPA) y Juan Dancausa Roa, Nuria Ónega y Ángeles Luengo, de la Asesoría Jurídica de dicha Asociación; Alfonso Masoliver, de AUDELCO, Auditoría de Riesgos laborales, S.A.; Enrique Valenzuela De Quinta y José Angel Fernando Pablo, de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT); Javier Sanz González y Andrés González García, Director y Gerente de Prevención de Riesgos Laborales de Arthur Andersen y cia., respectivamente; José Moreno García, Director del Instituto de Seguridad y Salud Laboral. Murcia; Aina Vicens Llodrá, Directora General de Salut Laboral. Baleares; Javier Esteban Vallejo, Director General de Trabajo (Madrid); Mateo Bonaachea Lavín, Gerente del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo (Madrid); Ricardo Goberna, Jefe de Servicio de Condiciones de Trabajo (Valencia); Jaume Abat Dinarés, Director General de Relaciones Laborales (Cataluña); José María Roig Aldasoro, Director General de Salud Laboral (Navarra); Leodegario Fernández Sánchez y Florentino Alonso Arenal, Director y Subdirector Técnico del INSHT, respectivamente; Dolores De La Fuente Vázquez, Directora General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; Ángel Luis Sánchez Iglesias, Subdirector General de Coordinación y Relaciones Institucionales de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; Pilar Ruiz-Larrea Aranda, Subdirectora General de Ordenación Económica de la Seguridad Social; María Teresa Quílez Félez, Vocal Asesora de la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social; María Dolores Flores Cerdán, Directora General de Salud Pública y Consumo del Ministerio de Sanidad y Consumo; Montserrat García, Jefa de Servicio de Salud Laboral del Ministerio de Sanidad y Consumo; Emiliano Martín González, Subdirector General del Plan Nacional sobre Drogas; Rafael Martínez De La Gándara, Inspector de Trabajo y Seguridad Social; Juan Aycart Manzanares, Director Gerente de Mutua Universal; José María López-Perea Santos, Consejero Delegado y Director General del Grupo MGO y Javier Fernández Blanco, Consejero y Subdirector General del mismo Grupo.

4 Tanto el trabajo del pleno como de las subcomisiones se celebraron en la sede del Consejo Económico y Social, contando con el inestimable apoyo de sus servicios administrativos.



trañar el sistema institucional sobre el que se asienta la política preventiva en nuestro país. Con tal planteamiento, la Comisión no tardó en concretar el posible contenido y sistemática del *Informe* a elaborar, e identificó dos núcleos esenciales de cuestiones de necesario conocimiento para entender la situación real de la seguridad y salud en el trabajo dentro de nuestro sistema. De una parte, el estudio del mercado de trabajo, analizando de la forma más precisa posible las diversas variables susceptibles de repercutir sobre los índices de siniestralidad. De otra, la valoración de adecuación y efectividad del sistema global de prevención de riesgos laborales, distinguiendo tres subsistemas interrelacionados: el normativo, integrado básicamente por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE, 10 nov.) (en adelante LPRL) y por su normativa de desarrollo; el de inspección y control, sobre el que descansa buena parte de la real efectividad del anterior; y, en fin, el de aseguramiento de los riesgos profesionales, que, aun no directamente relacionado con la vertiente preventiva –objetivo prioritario del *Informe*–, tiene un efecto reflejo sobre la misma, como pronto se puso de manifiesto.

El propósito inmediato del *Informe* era, evidentemente, atender al encargo realizado por quien lo formuló. Pero su finalidad mediata lo trasciende, para procurar contribuir al debate político y social existente en España en torno a la siniestralidad laboral y sus graves consecuencias de todo orden, aportando una serie de datos, reflexiones y propuestas llamadas a enriquecerse merced a aquel debate. Se trata, en fin, de abrir una reflexión de amplio alcance y de carácter pluridisciplinar en relación con la prevención de los riesgos laborales, tanto más imprescindible en la medida en que las expectativas generadas por la LPRL, para modificar la realidad preexistente se han visto gravemente defraudadas por los hechos. Ciertamente, si como señala el *Informe*, el nuevo modelo preventivo instaurado por la LPRL no ha producido los efectos esperables, y los datos se muestran fuertemente reacios a un cambio de tendencia, parece clara la necesidad de atender no sólo a elementos normativos, sino a otros que tal vez ten-

gan mayor influencia, para lograr mejores resultados en este terreno. Tal es, sin duda, el propósito no explicitado del *Informe* y de quienes participaron en su elaboración.

El resultado final de dicho *Informe* es la formulación de hasta setenta y cuatro propuestas, que se recogen en su literalidad a lo largo de las páginas que siguen, de diverso alcance y contenido, sobre diversos aspectos –estadísticos, económicos, jurídicos, sociológicos, institucionales, educativos– que se relacionan con tan sensible tema. En síntesis, las propuestas se refieren a la mejora de los sistemas de obtención de datos para el diseño de una política eficaz de prevención, a la modificación del marco normativo y del sistema de inspección y control, a la modificación del sistema de seguro, a una más adecuada integración del sistema de prevención con el sistema educativo y con la investigación, a un más eficaz funcionamiento de las Administraciones públicas y de los agentes que intervienen en la prevención y, finalmente, al sector de la construcción. Buen número de esas propuestas requieren algún tipo de cambio normativo; otras, sin embargo, apuntan a la profundización en el estudio de determinadas cuestiones sobre las que actualmente existe un conocimiento insuficiente para obtener conclusiones definitivas. En todo caso, su pretensión prioritaria es ofrecer puntual respuesta a algunos de los problemas a los que se enfrenta la prevención de riesgos laborales en España, atendiendo a la demanda de “sensatez” planteada por el Presidente del CES. Su acogida e implantación debiera contribuir, en opinión de la Comisión, a la mejora de la protección de la seguridad y de la salud en el trabajo, que constituye no sólo un objetivo preferente para los poderes públicos y para todos los que intervienen en el sistema productivo, sino también un desafío al que se enfrenta el conjunto de la sociedad española. Ninguna propuesta, en sí misma, permite mejorar la situación, grave, de la siniestralidad laboral en nuestro país; pero el juego conjunto de todas ellas puede contribuir a la minoración de algunas de sus lamentables consecuencias, y, desde luego, a una mayor eficiencia e integración del modelo preventivo.



Sin embargo, y salvo algún supuesto excepcional y anticipado o prematuro<sup>5</sup>, el *Informe* ha pasado relativamente desapercibido en los medios de comunicación o se ha solapado con otras noticias de no menor trascendencia, como la ruptura del diálogo social y posterior promulgación de Real Decreto-Ley 5/2001, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad<sup>6</sup>. Al anterior anecdótico se suma el hecho de que, en la sesión parlamentaria de control al Gobierno desarrollada el día siguiente a la presentación del *Informe* –miércoles 14–, el líder de la oposición y el Presidente del Gobierno se enzarzaron en un debate estéril sobre las veinte propuestas elaboradas por el Grupo Parlamentario del primero y las acusaciones del segundo de plagio del *Informe* en la elaboración de aquéllas. Desde luego, ningún ciudadano que presenciara el debate tuvo oportunidad de conocer ninguna propuesta concreta encaminada a mejorar la seguridad y salud en el trabajo, y muchos –incluidos algunos de los diputados que jaleaban a uno y otro lado del hemiciclo a su respectivo líder– desconocían las claves internas del rifirrafe parlamentario que, naturalmente, sería objeto de amplia atención por los medios de comunicación. Todo ello en una semana que se abría, con el fallecimiento de dos trabajadores en un edificio en remodelación.

Lo anterior no dejaría de ser anecdótico, como decimos, de no ser porque, por tomar una cifra de referencia, y más reciente de las que se pudieron utilizar para la elaboración del *Informe*, en España se produjeron, en el primer trimestre del pasado año, 475.634 accidentes laborales, es decir, una media de algo más de 264 accidentes diarios. Además, de ese casi medio millón de accidentes, 573 fueron mortales; es decir, un promedio diario de algo más de tres muertos. Estas cifras, que sitúan a nuestro país a la cabeza de la siniestralidad laboral en el entorno de los países de la Unión Europea, pueden conducir a diversas reflexiones, pero en modo alguno a la frialdad ni a la ignorancia o desconocimiento. No cabe,

pues, el conformismo frente a una de las patologías más graves de nuestro mercado de trabajo, máxime cuando nuestro sistema económico presenta un crecimiento igual o superior a la media europea y es parangonable a ésta en otros muchos parámetros económicos y jurídico-laborales, lo que hace aún menos entendible, si cabe, el hecho de ser el “furgón de cola” en tema de tan elevada repercusión social.

El propósito de estas páginas es, pues, contribuir al conocimiento y difusión del documento y sus propuestas, con el objeto de incitar a una reflexiva discusión sobre las mismas.

## II. SOBRE LAS FUENTES DE OBTENCIÓN DE DATOS RELATIVOS A LA SALUD EN EL TRABAJO Y SUS CARENCIAS

La primera preocupación que tuvo la Comisión de Expertos fue la de determinar si los datos habitualmente utilizados se obtienen a través de instrumentos adecuados para ofrecer un mapa real de la siniestralidad en España. Y ello porque la única forma posible de aproximación a la búsqueda de soluciones para la siniestralidad laboral, como para cualquier otro problema, pasa por tener un conocimiento lo más cabal posible de los hechos y circunstancias en que aquélla se produce. En consecuencia, en la primera parte del *Informe* se diseccionaron los diversos instrumentos a través de los cuales se obtienen aquellos datos y su fiabilidad para describir los daños a la salud relacionados con el trabajo, básicamente, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales e incapacidades laborales determinadas por aquéllos.

Con tal propósito, se procedió al análisis de los datos estadísticos disponibles para el período 1989-1999, último año este sobre el que se contaba con información en el momento de elaborar el *Informe*. El objetivo básico era realizar un análisis descriptivo de la realidad en que se produce la

5 Véase *EL PAÍS*, del 9 de marzo de 2001.

6 *BOE*, 3 mar.



siniestralidad y sobre la que han de desarrollarse las oportunas políticas preventivas. Dicho análisis era imprescindible para conocer las quiebras que presenta nuestro actual modelo y posibilitar, así, la ulterior formulación de propuestas concretas de mejora. Análisis y posterior descripción que se llevó a cabo con la información que facilitan diversas fuentes disponibles, cuyas características y limitaciones no sólo se tuvieron presentes a la hora de interpretar y evaluar los datos por ellas ofrecidos, sino que, al tiempo, fueron determinantes de la inclusión en el propio Informe de algunas propuestas para su mejora<sup>7</sup>. Una primera observación que ha de realizarse es la falta de desarrollo del sistema de información sanitaria para la prevención de riesgos en el trabajo previsto en nuestra normativa<sup>8</sup>, lo que impide hablar, en términos estadísticos, de salud en el trabajo, sino sólo de accidentes y enfermedades profesionales.

De las diversas fuentes, la que permite extraer una información más interesante a efectos de obtener un mejor conocimiento del perfil de nuestra siniestralidad laboral es la Estadística de Accidentes de Trabajo, cuya información se obtiene a partir de los datos que suministra el denominado *parte de accidentes*, por el que se comunican los acaecidos. Pero esta fuente presenta algunas carencias significativas, que afectan a la cobertura de su información, en la medida en que no incluye a la totalidad de la población activa, y a la información que suministra sobre la gravedad del accidente, estimándose que existe una sistemática subestimación del número de accidentes graves y mortales. Además, esta Estadística tampoco proporciona la causa de las lesiones determinante de los accidentes, sino sólo la causa de

éstos últimos, con lo que no se puede utilizar un elemento de inestimable valor para la prevención. Si a lo anterior se suma el poco rigor con que generalmente se cumplimentan los mencionados partes de accidentes, así como la ausencia en ellos de las casillas oportunas en las que consignar algunas variables de alto interés a efectos preventivos, se tiene un cuadro aproximado de las carencias de esta Encuesta.

Para superar estas deficiencias, en el Informe se propone, de una parte, **“modificar el actual modelo del documento de parte de accidentes, para incluir nuevas variables que permitan conocer las causas del accidente, identificar los accidentes de trabajadores cedidos por ETT, recoger cualquier otra información que resulte relevante para un mejor diseño de las políticas de prevención e imponer la comunicación inmediata del mismo al delegado de prevención o a la representación de los trabajadores en la empresa”**; de otra, **“definir con criterios objetivos y precisos la categoría pronóstico del accidente en leve y grave a aplicar cuando tiene lugar el mismo, e implementar un sistema que permita recalificar la gravedad del accidente cuando se produzca el alta del trabajador”**; junto a lo anterior, **“establecer el período máximo para, a efectos estadísticos, considerar como mortales los accidentes que causan el fallecimiento del trabajador, cuando este no se produce de forma instantánea”**; además **“modificar el circuito del documento relación de altas y fallecimientos, incluyendo en el mismo a la autoridad laboral, para mejorar y valorar sistemáticamente la calidad de los datos”**; igualmente, **“establecer mecanismos**

7 Como fuentes específicas han de mencionarse las siguientes: 1) Estadística de Accidente de Trabajo, 2) Estadística Europea de Accidentes de Trabajo, 3) Estadística de Enfermedades Profesionales, 4) Encuesta de Población Activa, en el módulo relativo a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 5) Incapacidades Temporales, 6) Incapacidades Permanentes, y 7) Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo. Como fuentes generales, de las que cabe extraer datos útiles, han de señalarse las siguientes: 1) Notificación de altas hospitalarias, 2) Registro de mortalidad, 3) Registro de cáncer, 4) Encuesta de Calidad de Vida

en el Trabajo, especialmente en lo relativo a las condiciones de trabajo, 5) Encuesta de Población Activa, en lo relativo a jornada y condiciones de trabajo, y 6) Encuesta de Coyuntura Laboral, en especial en lo que afecta a jornada y condiciones de trabajo. De dichas fuentes nacionales e internacionales cabe extraer subsistemas más o menos uniformes de información, sin perjuicio de anotar que la información derivada de todas y cada una de ellas requiere esfuerzos importantes de homogeneización y coherencia.

8 Cfr. los arts. 21 LGS, 10 y 23.4 LPRL y 39 del RSP.



**para lograr una mayor implicación de las entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social y de la autoridad laboral en la correcta cumplimentación del parte de accidentes y de la relación de altas y fallecimientos”; y, en fin, “publicar las estadísticas de accidentes de trabajo con carácter consolidado, una vez se tenga la información sobre la consecuencia final de cada accidente”<sup>9</sup>.**

En cuanto a la Estadística de Enfermedades Profesionales, la valoración, lejos de mejorar, empeora, pues presenta aún mayores deficiencias, que se ponen de manifiesto por el mero hecho de basarse en una lista que data del año 1978<sup>10</sup> y cuya actualización viene siendo largamente demandada. Además, el procedimiento de notificación en que se basa la Estadística no toma en cuenta la mayor complejidad del diagnóstico de una enfermedad profesional respecto (del accidente de trabajo, provocando una importante subestimación de su número. Por ello, en el Informe se propone **“modificar el actual cuadro de enfermedades –en los términos que luego se verán<sup>11</sup>– y adoptar un nuevo sistema de notificación, de acuerdo con la propuesta detallada de CNSST”<sup>12</sup>.**

La información sobre incapacidades laborales también resulta manifiestamente mejorable, pues la actualmente disponible se encuentra dispersa, es escasa y resulta poco homogénea. En efecto, sólo se dispone de información relativa a la incapacidad temporal derivada de accidente de trabajo, y únicamente a partir de una cierta duración. Se reitera, pues, el fenómeno de la subestimación de la duración real de las bajas por incapacidad temporal, pues sólo se incluyen en el cálculo los accidentes graves producidos hasta el tercer mes siguiente al año de referencia de los datos, obviando los que en tal fecha aún continúan de baja. A lo que ha de sumarse la ausencia de ciertos elemen-

tos de interés relativos al coste económico de las incapacidades. En consecuencia, no es fácil confeccionar políticas preventivas eficaces que han de partir necesariamente de indicadores de evaluación no disponibles y de costes reales ausentes de la estadística. De ahí que en el Informe se proponga **“mejorar y ampliar los datos estadísticos referidos a incapacidades temporales y permanentes, ya sean de origen laboral o común, con el fin de poder efectuar un seguimiento de su incidencia y principales características”, así como “realizar, con carácter periódico, estudios exhaustivos que permitan estimar con fiabilidad el coste económico que originan los daños a la salud relacionados con el trabajo”<sup>13</sup>.**

### III. EL PERFIL TIPO DEL ACCIDENTE DE TRABAJO Y DE LA ENFERMEDAD PROFESIONAL EN NUESTRO MERCADO DE TRABAJO...

Pese a las insuficiencias señaladas, y partiendo de los instrumentos estadísticos mencionados, cabe trazar el perfil del accidente de trabajo y de la enfermedad profesional en nuestro mercado de trabajo. Pero antes, conviene exponer algunos datos de interés.

Según se deriva del Informe, en 1999 se notificaron en España más de 1.670.000 accidentes de trabajo, de los que 930.000 (un 56 por 100) ocasionaron al menos un día de baja. De estos últimos, 870.000 (un 93 por 100) se produjeron durante la jornada laboral; los 63.000 restantes fueron *in itinere*. En términos comparativos, lo anterior supone un incremento de la siniestralidad entre los años 1994 y 1999, sin perjuicio de una reducción de la incidencia de los accidentes graves y mortales<sup>14</sup>.

9 Informe..., págs. 20 y 21.

10 RD 1995/1978, de 12 may. (BOE, 25 ag.), que aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social.

11 Véase *infra*, V.3.

12 Informe..., pág. 21.

13 Informe..., pág. 22.

14 Entre 1989 y 1999, este tipo de accidentes mostró una tendencia descendente de un 2'8 en el caso de accidentes graves y de un 4'3 por 100 en el caso de accidentes mortales, aunque la curva de descenso es menos acentuada desde 1997, año en el que aumentó la incidencia de los accidentes mortales.



Con todo, los términos de comparación no pueden prescindir del dato fáctico relativo al fuerte aumento, durante ese último período, de la población expuesta al riesgo; lo que obliga a eliminar del estudio de los accidentes de trabajo el efecto de las diferencias en el número de trabajadores expuestos a riesgos laborales. A tal propósito sirve la elaboración de *índices de incidencia*, que permite relacionar el número de accidentes ocurridos en un determinado momento con el número de trabajadores existente en ese mismo instante<sup>15</sup>. A partir de estos criterios, el Informe pone de manifiesto un crecimiento de la siniestralidad laboral; en efecto, entre 1994 y 1999, la incidencia creció ininterrumpidamente en torno a un 5'8 por 100 como media anual, lo que contrasta notablemente con el período que abarca de 1989 a 1993, durante el cual se produjo un descenso continuado del 4'1 por 100 de media anual. El mayor aumento en la incidencia en el primero de los períodos mencionado corresponde a los accidentes sin baja, aunque también aumentó la incidencia de los que determinan baja del trabajador<sup>16</sup>. La comparación de estos índices con los del resto de países de la Unión Europea, en base a los criterios fijados por Eurostat, produce un resultado altamente insatisfactorio. España es el segundo país, tras Portugal, con más accidentes, tanto totales con baja, como mortales. No obstante, los términos de la comparación en el contexto europeo deben corregirse diferenciando dos bloques de sistemas: de una parte, los que cuentan, como España, con un sistema de notificación en base a

seguros<sup>17</sup>; y, de otra, el resto<sup>18</sup>. Del análisis de ambos bloques se infiere que el sistema de notificación influye notablemente en el índice de incidencia, que se muestra sensiblemente más alto en los países que siguen dicho sistema. De suerte que, dentro del grupo de países con notificación separada de accidentes de trabajo, en el periodo 1994-1996, único en el que se dispone de cifras para la Unión Europea, el índice de incidencia español era del 64'8 por 1.000, frente a una media en ese grupo del 43'4 por 1.000. Nuestro país es, además, el único de ese grupo donde la siniestralidad aumentó en dicho período.

Tras estos datos generales, de las informaciones estadísticas se pueden extraer algunas observaciones relevantes a efectos de caracterizar la siniestralidad laboral en nuestro mercado de trabajo y diseñar un perfil tipo del accidentado, a partir de los siguientes datos: los varones se accidentan tres veces más que las mujeres; los más jóvenes soportan un mayor riesgo de accidentes, aunque menor en el caso de los mortales<sup>19</sup>; la causa más frecuente de accidente con baja tiene un origen traumático (un 99'8 por 100), aunque las patologías no traumáticas son causa de casi la quinta parte de los accidentes mortales. A efectos de conocer el tipo de empresa en que se concentra una mayor siniestralidad, el dato más relevante es el sector de actividad económica en que aquélla opera; en efecto, de las 44 ramas que componen los grandes sectores de actividad económica, se aprecia una importante concentración del riesgo, significativamente mayor que el índice de inciden-

15 Partiendo de criterios comúnmente aceptados, dicho índice de incidencia se calcula a partir del número de accidentes por cada 1.000 trabajadores (10.000 si se trata de accidentes graves, y 100.000 de muertes por accidente) afiliados en alta en el Régimen General y en los regímenes especiales de la Seguridad Social que tienen cobertura específica para esta contingencia (Minería del carbón, Trabajadores del Mar y Agrario).

16 Si los primeros se incrementaron en un 6'3 por 100 como promedio anual, los segundos crecieron un 5'4 por 100, dentro de los cuales los que más aumentaron son los accidentes *in itinere* (7'6 por 100 frente al 5'3 por 100 de los ocurridos en jornada laboral).

17 Tal es el caso de Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal.

18 Así, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

19 Ello es debido, sin duda, a que los jóvenes tienen trayectorias laborales iniciales caracterizadas por la rotación, es decir, tienen, en breves períodos de tiempo, muy diversas ocupaciones, tendencia que es mayor en la medida en que menor es su nivel de formación inicial, lo que dificulta la adquisición de experiencia y destrezas en el puesto de trabajo. Siendo ello así, en el Informe se propone **"proseguir e intensificar una política formativa que permita superar las carencias iniciales que aún presenta una parte de la población activa, y para ello, adoptar medidas para conseguir una mejor integración entre el sistema educativo y el mundo laboral"** y **"redoblar los esfuerzos hasta ahora realizados, en el marco de la formación continua, para el impulso de una mayor y mejor formación en el puesto de trabajo"** (págs. 60-61).



cia general, en sólo 11 de ellas<sup>20</sup>. Por el tamaño de la empresa, el mayor número de accidentes se concentra en las pequeñas empresas<sup>21</sup>, aunque la mayor incidencia se da en las empresas de tamaño medio<sup>22</sup>. Las características del puesto de trabajo también presentan elementos de interés; así, los peones y especialistas de industria y construcción concentran la mayor incidencia de siniestralidad, frente a los grupos de dirección de empresas y administraciones públicas, técnicos y profesionales científicos e intelectuales, técnicos y profesionales de apoyo, y empleados administrativos que presentan índices notablemente bajos. Se confirma la impresión de que los trabajadores temporales soportan una incidencia mayor que se ha venido incrementando desde 1993 y que es dos veces y media más alta que en los trabajadores con contrato indefinido<sup>23</sup>. La experiencia laboral es otro factor relevante a efectos de siniestralidad, de suerte que, de entenderse que ésta viene asociada a la antigüedad en el puesto de trabajo, la mayor incidencia recae sobre quienes tienen menos de un año de antigüedad en el mismo; aunque esta variable requiere algunas matizaciones, relativas a los períodos de antigüedad, que dificultan obtener conclusiones contundentes, sin perjuicio de anotar que los trabajadores que llevan tres o más años en el mismo puesto reducen a más de la mitad su incidencia.

En conclusión, el perfil del accidente de trabajo en España sería el que afecta a un trabajador varón, joven, que tiene como causa un origen traumático, en los sectores de construcción, minería, pesca o

industria del metal, en empresas de tamaño pequeño o medio, con baja cualificación profesional, contratado temporalmente y con una antigüedad menor a tres años.

Con los datos disponibles no es posible precisar de la misma forma el perfil de la enfermedad profesional en España. Pero puede dejarse constancia de que la notificación de las enfermedades profesionales con baja se ha multiplicado casi por cuatro entre 1989 y 1999, de suerte que mientras que en 1989 se dieron 34 casos por 100.000 trabajadores, en 1999 fueron 117. El grupo de enfermedades más numeroso es el de las provocadas por agentes físicos, y, dentro de éstas, las osteoarticulares, muy por encima de las enfermedades de la piel e infecciosas o parasitarias. Las ramas de actividad sobre las que se concentra el riesgo de padecer una enfermedad profesional son la industria y la minería del carbón, teniendo un impacto muy por debajo de la media la construcción, el sector agrario y el de servicios.

Los datos hasta ahora expuestos no cobran todo su sentido de no contextualizarse en el marco socioeconómico en que se han producido. Conviene recordar que, con carácter general, y desde luego en los últimos años, se ha producido en España un fuerte crecimiento económico, del que han derivado –y al que han coadyuvado– importantes reformas estructurales del mercado de trabajo que han determinado un fuerte crecimiento del empleo –situándose la población activa en 13'8 millones de ocupados en 1999– y una correlativa reducción de la tasa de desempleo. Ocioso es afirmar que el cre-

20 Por ello se propone en el Informe **"elaborar estudios específicos, previos a la adopción de planes también específicos, para reducir la siniestralidad laboral en las actividades económicas que soportan un mayor riesgo de accidentes graves y mortales, y en las que se ha producido una parte muy importante de todos los acaecidos en el último decenio: pesca, minería, fabricación de productos minerales no metálicos, fabricación de productos metálicos, fabricación de muebles y otras manufacturas diversas, construcción, y transporte terrestre"** (pág. 61).

21 Entendiendo por tales aquéllas que cuentan con entre 1 y 25 trabajadores.

22 Grupo en el que se incluyen las empresas que cuentan con entre 26 y 500 trabajadores, pero la mayor incidencia se produce en las empresas que cuentan con entre 26 y 50

trabajadores y las que cuentan con entre las de 101 a 500.

23 Pese a todo, la relación entre temporalidad y accidentes de trabajo no permite concluir que una eventual reducción de la primera determinaría, en sí misma, una importante disminución de la siniestralidad laboral. La temporalidad cobra todo su sentido explicativo de la siniestralidad si puesto en relación con otros factores. En consecuencia, en el Informe se propone **"acometer, al menos en las actividades con mayor peso en el total del empleo y que presentan una mayor siniestralidad, un estudio exhaustivo acerca de la relación entre temporalidad y accidentes de trabajo, determinando la influencia sobre ella de factores tales como la experiencia, el tipo de ocupación y las condiciones en que se desarrolla el trabajo"** (pág. 60).



cimiento de la población asalariada aumenta el número de sujetos expuestos a riesgos laborales. Este fenómeno ha repercutido sobre la estructura del empleo, con un fuerte aumento del peso del sector servicios, que, a su vez, ha generado un fenómeno de externalización de actividades y un incremento de la subcontratación y otras formas de descentralización productiva. Finalmente, en nuestro mercado de trabajo es fácilmente detectable una presencia nada despreciable de empleo irregular o sumergido, que oculta, sin duda, parcelas de la siniestralidad laboral no valoradas y, lo que es aún más grave, al margen del sistema de protección de la Seguridad Social. Crecimiento económico y cambios estructurales del mercado de trabajo que, sin justificar completamente el aumento de la siniestralidad, contribuyen a explicarlo y, sobre todo, a conocer la realidad sobre la que ha de incidirse para su eventual modificación.

En un mercado de trabajo así caracterizado, concurren unas condiciones de trabajo que presentan rasgos directamente relacionados con factores de riesgo laboral. La mejor información disponible sobre estas condiciones la proporciona la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Trabajo (en adelante ENCT), realizada por el INSHT en 1987, 1992, 1997 y 1999, que ponen de manifiesto cierta estabilización de las condiciones de trabajo a lo largo de la década de los noventa. De entre estas condiciones tienen especial trascendencia, a los efectos que aquí interesan, aquéllas que se refieren al tiempo de trabajo, que, pese a lo que pudiera parecer, se mantienen constantes prácticamente entre 1997 y 1999, situándose la prestación laboral en una media de 40'6 horas semanales; además, se ha incrementado la tuncidad. Factores influyentes ambos, sin duda, en la creciente percepción de los trabajadores de estar sujetos a ritmos de trabajo que escapan a su control y que les exigen un creciente esfuerzo mental de atención. Por ello, se propone en el *Informe*, **"estudiar a fondo las relaciones entre el crecimiento económico y la siniestralidad, a través**

**de un mejor conocimiento, que debería contemplarse en el diseño futuro de las ENCT, de la carga de trabajo, variable que parece conectarlos, y de la relación entre ésta y otras condiciones determinantes del riesgo"**<sup>24</sup>.

Pero, como se dijo de otros instrumentos estadísticos, esta Encuesta presenta algunas insuficiencias derivadas, de una parte, de la falta de homogeneidad de los cuestionarios utilizados en las diferentes Encuestas realizadas, lo que dificulta su comparación temporal, y de otra, del hecho de que su propio diseño muestral es reducido y complejo, lo que limita en buena parte el conocimiento que a su través se obtiene. Lo que justifica las propuestas contenidas en el *Informe* de **"incrementar el tamaño de la muestra y revisar el diseño de la ENCT, para mejorar su representatividad, permitir la obtención de datos fiables en la comparación por CCAA, aumentar su ajuste con las distintas clasificaciones que, en diversos términos de comparación, contempla el sistema estadístico español"; y "efectuar un estudio de evaluación de la información contenida en los cuestionarios de dicha Encuesta"**<sup>25</sup>.

Otro factor que contribuye a explicar la siniestralidad es la descentralización de la producción, determinantes de la proliferación de centros de trabajo menores, de una fuerte fragmentación empresarial y productiva y de la subcontratación. Todo ello nos sitúa ante un mercado segmentado en el que concurren empresas dominantes junto a otras que desarrollan una actividad dependiente de aquéllas. Sobre esta realidad fáctica, se formulan las propuestas contenidas en el *Informe* de **"estudiar las relaciones de cooperación o subordinación entre empresas, así como sus efectos para la organización del trabajo en cada una de esas unidades, que, a su vez, determinarán las condiciones laborales imperantes, y su relación con un mayor o menor riesgo de accidentes"**, así como **"prestar atención especial, dentro de estos estudios, a la regulación actual de las subcontrataciones y a la de las ETT"**<sup>26</sup>.

24 *Informe...*, pág. 58.

25 *Informe...*, págs. 54 y 55.

26 *Informe...*, pág. 62



## IV. ...Y SUS REPERCUSIONES

Las consecuencias derivadas de la siniestralidad laboral son tan diversas como graves. Sin duda, inciden sobre el trabajador, afectado personalmente por el accidente, y su entorno familiar, quienes, además, sufren un claro perjuicio económico; pero también se derivan efectos para las empresas, los poderes públicos y, en general, la sociedad en su conjunto, que, finalmente, asume el coste social derivado de aquélla. Y, sin embargo, como se extrae del *Informe*, España carece de instrumentos que permitan evaluar de forma precisa el coste económico de los daños a la salud relacionados con el trabajo, a diferencia de lo que ocurre en otros países, pese a ser éste un elemento imprescindible para la adopción de políticas preventivas realistas y eficaces. Por ello, nuestro sistema ha de conformarse con atender a los que derivan de la Seguridad Social, en forma de prestaciones por incapacidad derivadas de contingencias profesionales. Ello supone una considerable limitación, al prescindirse de las consecuencias estrictamente sanitarias, así como de los costes "privados" diversos de los relativos a la pérdida de jornadas de trabajo como consecuencia de la siniestralidad laboral, tales como el absentismo laboral o los costes de sustitución del trabajador accidentado o enfermo. En definitiva, no se dispone de instrumentos adecuados para valorar lo que a la empresa y al sistema productivo en general le cuesta la falta de prevención.

Ceñido el análisis a los datos disponibles, sólo existe información relativa a la incapacidad permanente, ya sea originada por contingencias comunes o profesionales. Los datos muestran que en su inmensa mayoría corresponden a riesgos comunes y, en términos de incidencia, apuntan un ligero crecimiento entre 1989 y 1993, y un descenso desde el último año mencionado hasta 1999.

Evolución que es similar en las incapacidades permanentes derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Pero no se dispone de información sobre la incapacidad temporal derivada de riesgos comunes que afectan al trabajo, porque, pese a conocerse por el sistema nacional de salud, no son objeto del debido tratamiento a efectos estadísticos.

En todo caso, consecuencias claras de los accidentes de trabajo son, de una parte, la pérdida de casi 20 millones de jornadas laborales en 1999, sin contabilizar las derivadas de enfermedades profesionales, de las que no se tienen datos; ello permite hacerse una idea del coste real de los accidentes de trabajo tanto para los trabajadores como para las empresas. Para los primeros, implica un estado de necesidad generado por la pérdida de ingresos salariales y el aumento de gastos para su recuperación, cubiertos por la Seguridad Social en la mayoría de los casos, además de una pérdida de salud y de calidad de vida que resulta difícilmente cuantificable económicamente y que, en ningún caso, se cubre por el sistema de protección público. Para las empresas, supone una pérdida de productividad, que incluye el coste de sustitución del trabajador accidentado, y de calidad, en lo que supone de pérdida de imagen y reputación tanto respecto de los trabajadores, como de los clientes y, más genéricamente, de la sociedad<sup>27</sup>. A lo anterior ha de sumarse el gasto que para la Seguridad Social representa el pago de las prestaciones económicas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que, en 1999, alcanzó la cifra de 335.687 millones de pesetas, y cuya evolución a lo largo de todo el período analizado ha sido creciente. En su mayoría, aquel presupuesto se destina al pago de pensiones, partida que más ha crecido en los últimos años, en tanto que el gasto en prestaciones por incapacidad temporal, también creciente, es muy inferior<sup>28</sup>.

27 La duración media de la incapacidad temporal por accidente de trabajo se ha mantenido, sin apenas variaciones, en torno a 25 días de baja. En el período 1989-1999, los accidentes leves presentan un promedio de 23 días de baja, que se eleva a 73 en el de los calificados como graves, en este último caso con una leve tendencia al alza.

28 El número de pensiones vigentes a diciembre de 1999 se elevaba a algo más de 334.000, con un coste medio mensual por pensión de 84.200 ptas., ligeramente inferior al coste de la pensión contributiva media del Régimen General (86.000 ptas.). Por su parte, el gasto en incapacidad temporal fue de casi 83.000 millones de pesetas en 1999, con una disminu-



## V. EL MARCO LEGAL DE LA PREVENCIÓN Y DEL ASEGURAMIENTO DE RIESGOS LABORALES

### 1. EL SISTEMA NORMATIVO

En el Informe se constata el carácter prolijo, disperso y complejo que presenta el nuevo marco normativo de la prevención de riesgos<sup>29</sup>, que no favorece su cabal entendimiento por los destinatarios de la normativa<sup>30</sup>. Normativa que, aun constituyendo

una regulación necesaria y, en general, adecuada, desde una perspectiva técnico-jurídica y desde el nuevo planteamiento que imprime a la salud laboral, al incidir en la vertiente preventiva y de evitación del riesgo, resulta insuficiente, por sí sola, para incidir significativamente en la mejora de la salud y seguridad en el trabajo; máxime si se advierte su carácter excesivamente generalizador, más centrado en el diseño jurídico que traza que en la garantía de aplicación efectiva de las medidas preventivas. O, por decirlo de otra forma, el “cumplimiento” de la ley no bastaría para asegurar una adecuada

ción en ese año respecto al anterior de un 2 por 100. El gasto en pensiones por incapacidad permanente en dicho año se situó en los 113.515 millones, a los que habrían de sumarse los 60.300 millones de pensiones de jubilación que sustituyen, a partir de 1997, a las primeras por cumplimiento de la edad. Las pensiones en favor de familiares generaron un gasto cercano a los 79.000 millones de pesetas.

<sup>29</sup> Constituido esencialmente por la CE de 27 dic. 1978 (BOE, 29): arts. 15; 40.2; 43.1; 148.1.21 y 149.1.7.; el Conv. OIT núm. 155, de 22 jun. 85, ratificado el 26 jul. (BOE, 11 nov.), sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo; la L 14/1986, de 25 ab. (BOE, 29), General de Sanidad: arts. 21 y 22; el RD Leg. 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE, 28): arts. 4.2.d); 5.c); 6.2; 19; 34; 36.4 y 5; 37.4 y 5; 64.1.8º y 9º.b); traspone la D 93/104, de 23 nov. (DO, 13 dic.), relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo -en sus arts. 34 y ss.-; la L 31/1995, de 8 nov. (BOE, 10), de Prevención de Riesgos Laborales; traspone la D-M 89/391, de 12 junio (DO, 29 jul.), relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo; así como las D 91/383, de 25 jun. (DO, 29 jul.), por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal -en su art. 28-; la D 92/85, de 19 oct. (DO, 28 nov.), relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de la mujer embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia -en su art. 26-; y la D 94/33, de 22 jun. (DO, 20 ag.), relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo -en su art. 27-; el RD 1879/1996, de 2 ag. (BOE, 9), por el que se regula la composición de la CNSST; desarrolla el art. 13.1 LPRL; el RD 39/1997, de 17 en. (BOE, 31), por el que se aprueba el Reglamento de servicios de prevención de riesgos laborales; la O de 27 jun. 97 (BOE, 4 jul.), en la que se establecen normas complementarias del Reglamento de servicios de prevención de riesgos laborales; el RD 413/1997, de 21 de marzo (BOE, 16 de abril), sobre protección operacional de los trabajadores externos con riesgo de exposición a radiaciones ionizantes por intervención en zona controlada; traspone la D 96/29, de 13 may. (DO, 29 jun.), por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos

que resultan de las radiaciones ionizantes; el RD 485/1997, de 14 ab. (BOE, 23), sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo; traspone la D 92/58, de 24 jun. (DO, 26 ag.), sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo; el RD 486/1997, de 14 ab. (BOE, 23), por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo; traspone la D 89/654, de 30 nov. (DO, 30 dic.), sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo; el RD 487/1997, de 14 de abril (BOE, 23), sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores; traspone la D 90/269, de 29 may. (DO, 21 jun.), sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas, que entrañen riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores; el RD 488/1997, de 14 ab. (BOE, 23), sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización; traspone la D 90/270, de 29 may. (DO, 21 jun.), sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo en equipos que incluyen pantallas de visualización; el RD 664/1997, de 12 may. (BOE, 24), sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo; traspone la D 90/679, de 26 nov. (DO, 31 dic.), sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo (modificada por las Directivas 93/88, de 12 oct. (DO, 29) y 95/30, de 30 jun. (DO, 6 jul.); el RD 665/1997, de 12 may. (BOE, 24), sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo, modificado por RD 1124/2000, de 16 jun. (BOE, 17); traspone la D 90/394, de 28 jun. (DO, 26 jul.), sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo; el RD 773/1997, de 30 may. (BOE, 12 jun.), sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual; traspone la D 89/656, de 30 nov. (DO, 30 dic.), sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de equipos de protección individual; el RD 1215/1997, de 18 jul. (BOE, 7 ag.), por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los tra-



política de prevención. Han de sumarse, en todo caso, otro tipo de actuaciones dirigidas a la consecución de una verdadera “cultura preventiva”, por utilizar la conocida expresión de la Exposición de Motivos de la propia LPRL<sup>31</sup>, que implica, principalmente, a empresarios, trabajadores y poderes públicos, pero, también, a la sociedad en su conjunto. Alcanzar o aproximarse a las expectativas generadas por la vigente regulación legal, que supone una concepción novedosa de materia tan sensible, exige, pues, el necesario complemento de políticas activas susceptibles de incidir positivamente en la implantación del nuevo modelo.

A tal efecto, sigue siendo deseable que el reconocimiento de capacidad ordenadora que la LPRL reconoce a la negociación colectiva en determinadas materias, estimule la acción de los agentes sociales en el diseño de un marco de autorregulación capaz de adaptarse a las necesidades concretas de las unidades productivas. Para ello, en el *Informe* se invita a las partes sociales a la reflexión sobre la posibilidad de acometer una negociación de ámbito interconfederal que, al estilo del Acuerdo de Cobertura de Vacíos de 1997, permita pautas de avance a los negociadores de ámbitos

inferiores respecto de los contenidos y materias a incluir en los convenios colectivos. También se recomienda el reconocimiento legal de acuerdos de empresa que establezcan su propio marco regulador subsidiario, en el entendimiento de que el ámbito empresarial resulta especialmente adecuado para la adaptación y acomodación de las previsiones de la LPRL. Y es que la negociación colectiva tiene un innegable protagonismo en cuestiones de tanta relevancia para la prevención de riesgos laborales como los relativos al tiempo de trabajo y a los descansos, por no mencionar otras condiciones de trabajo, y en las que la regularización estatutaria remite gran parte de su poder de ordenación de la autonomía colectiva. No obstante, la realidad se ha desarrollado por otros derroteros. Aunque la LPRL tiene el carácter de derecho necesario mínimo e indisponible, reconociendo al convenio colectivo básicamente un papel de mejora, aunque también de complementariedad en algunas de sus previsiones, el tratamiento convencional de esta materia no refleja, ni cuantitativa ni cualitativamente, su importancia objetiva<sup>32</sup>. Así se confirma en el *Estudio*, que advierte que más de la mitad de los convenios

bajadores de los equipos de trabajo; traspone la D 89/655, de 30 nov. (DO, 30 dic.), relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y salud para utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo, modificada por la D 95/63, de 5 dic. (DO, 30 dic.); el RD 1216/1997, de 18 jul. (BOE, 7 ag.), por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca; traspone la D 93/103, de 23 nov. (DO, 13 dic.), sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca; el RD 1389/1997, de 5 sep. (BOE, de 7 oct.), por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras; traspone la D 92/104, de 3 dic. (DO, 31 dic.), sobre disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección de seguridad y salud de los trabajadores en las industrias extractivas a cielo abierto y subterráneas; el RD 1627/1997, de 24 oct. (BOE, 25), por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción; traspone la D 92/57, de 24 jun. (DO, 26 ag.), relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben de aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles; el RD 1488/1998, de 10 jul. (BOE, 17), de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado; el RD 1932/1998, de 11 sep. (BOE, 18), por el que se adaptan los Caps. III y V de la LPRL al ámbito de los centros y establecimientos militares; el RD 216/1999, de 5 feb. (BOE, 24), por el que se establecen disposiciones

mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal; el RD 258/1999, de 12 feb. (BOE, 24), por el que se establecen condiciones mínimas sobre la protección de la salud y la asistencia médica de los trabajadores del mar; y el RD Leg. 5/2000, de 4 ag. (BOE, 8), que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social; y el RD 374/2001, de 6 ab. (BOE, 1 may.), sobre la protección de la seguridad y salud de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo.

30 Por ello se invita a la reflexión sobre la conveniencia de elaborar un Código de la Salud Laboral que permitiera no sólo reconocer un cuerpo unitario, sino ordenar, sistematizar y simplificar al máximo la regulación sobre la materia, con el objetivo de facilitar la aproximación a la misma por los interesados. Lo que sería coherente, además, con la progresiva identificación de un Derecho de la Salud Laboral, que, respondiendo a reglas y principios propios, exige del estudioso e intérprete conocimientos y planteamientos nuevos de carácter polivalente y heterogéneo.

31 Exposición de Motivos, núm. 4, pár. 2º.

32 Tal vez, la amplia y compleja normativa legal y reglamentaria ha retraído a los agentes sociales de una mayor atención convencional, sin perjuicio de que la propia complejidad técnica de la materia y la propia naturaleza de orden público de los bienes jurídicos protegidos hayan podido contribuir a tal efecto.



analizados no contienen previsión alguna en relación con la salud laboral, lo que es más llamativo cuando se analizan convenios sectoriales en actividades en las que la exposición a riesgos laborales forma parte implícita del quehacer profesional. Asimismo, y frente a la pretensión legal, la negociación colectiva opta frecuentemente por un enfoque monetarista de la salud y seguridad en el trabajo, que no contribuye a un enfoque preventivo. Existe, igualmente, una evidente confusión terminológica y un muy deficiente tratamiento sistemático de la cuestión. En definitiva, la pretensión de la LPRL de generar la ya citada “cultura preventiva” no encuentra adecuado reflejo en la negociación colectiva<sup>33</sup>.

Pero, volviendo al marco estrictamente legal, hay que destacar que la LPRL, seguramente por su carácter de norma consensuada, perseguidora de equilibrios entre las distintas posturas planteadas, manifiesta una notable ambigüedad en muchos de sus extremos y una constante utilización de conceptos jurídicos indeterminados, que dificultan su aplicación práctica, y que se han trasladado, casi miméticamente, a las normas de desarrollo<sup>34</sup>. Aun cuando ello permite una mayor flexibilidad aplicativa a las situaciones específicas de cada unidad productiva, también puede producir el efecto perverso de abrir vías de escape en la efectiva aplicación de la normativa. De nuevo, instrumento adecuado para conseguir tal objetivo es la negociación colectiva, que, debe reiterarse, no ha actualizado todo su potencial regulador.

Mientras tanto, debieran acometerse algunas modificaciones legales a fin de adecuar las previsiones de la legislación en materia preventiva a

otras disposiciones en ámbitos diversos, pero estrechamente relacionados.

En este sentido, el reconocimiento del derecho de los trabajadores a una protección eficaz e integral en materia de seguridad y salud, debiera conducir a que, en aquellos supuestos en que la protección de la salud del trabajador sea causa determinante de la extinción de su contrato por inadecuación de aquél al puesto de trabajo o ineptitud sobrevinida, a través de la modalidad del despido por causas objetivas, y sin perjuicio de la indemnización prevista legalmente para tales supuestos, se adopten las medidas adecuadas, para que, en caso de no poder seguir prestando su actividad laboral el trabajador, disponga de una protección sustitutiva de la renta salarial perdida<sup>35</sup>. Y es que la protección de la salud laboral no debe repercutir sobre el sujeto protegido, evitando su salida del mercado de trabajo; y de resultar obligada, ha de garantizarse al trabajador rentas sustitutivas del salario perdido. Uno de los defectos de la actual regulación legal, advertido en el *Informe*, es el relativo al derecho a la paralización de la actividad laboral en caso de riesgo grave e inminente, que muestra algunas contradicciones en las distintas normas reguladoras, y que disturban una correcta ordenación de un tema tan relevante, tanto desde la perspectiva de la protección de la salud de los trabajadores, como desde la perspectiva de la actividad económica. Por ello en el *Informe* se propone **“aclarar el régimen legal del derecho a la paralización de las actividades en caso de riesgo grave e inminente, ya que la regulación de los artículos 19.5 LET y 21.3 LPRL resulta contradictoria en algunos extremos”**<sup>36</sup>. Ciertamente, ambas normas manifiestan regulaciones difícilmente conciliables

33 Véase, más ampliamente, el Anexo III del *Estudio...*, págs. 201 a 208.

34 Así, cuando se obliga al empresario a adoptar las *medidas adecuadas* para que los trabajadores reciban todas las *informaciones necesarias* (art. 18.1 LPRL); a garantizar una *formación suficiente y adecuada* (art. 19.1 LPRL); a instruir a las personas designadas para la adopción de las medidas de emergencia mediante la *formación necesaria, con dotación suficiente y material adecuado* (art. 20 LPRL); a establecer los medios de coordinación *necesarios* (art. 24 LPRL); a designar trabajadores y medios para los servicios de pre-

visión *necesarios para desarrollar adecuadamente sus funciones* (art. 13.2 RSP); o, en fin, a facilitar a los servicios de prevención propios las *instalaciones y medios materiales y humanos necesarios* (art. 15 RSP).

35 De ahí la propuesta del *Informe* de **“estudiar las medidas de protección adecuadas del trabajador, en aquellos supuestos en que la pérdida del puesto de trabajo, sin posibilidad de recurrir a la movilidad funcional, derive de la imposibilidad de conciliar prestación laboral y protección de la salud”** (pág. 66).

36 *Informe...*, pág. 66.



en lo relativo a los sujetos legitimados para adoptar la medida y los procedimientos previstos al efecto, que debieran ser unificados en aras de una mayor seguridad jurídica.

Otro aspecto particularmente relevante, y no bien resuelto por la LPRL, es el referido al principio de coordinación de actividades empresariales, en aquellos supuestos en que, en un mismo centro de trabajo, desarrollan actividades trabajadores de dos o más empresas. Sin perjuicio del “deber general de prevención” del titular del centro de trabajo, todas las empresas implicadas están obligadas a cooperar en la aplicación de la normativa preventiva, estableciendo los medios de coordinación necesarios para la protección y prevención de riesgos laborales y la formación de sus respectivos trabajadores. Planteamiento que cobra mayor sentido en la medida en que, como quedó dicho, nuestro sistema productivo se caracteriza por una progresiva descentralización productiva y el recurso frecuente a la subcontratación como fórmulas organizativas del trabajo. Por ello, nuestra normativa muestra una especial preocupación frente al fenómeno, exigiendo responsabilidades solidarias en caso de incumplimiento. Una excepción a este régimen de responsabilidad general es el relativo a las ETT, en la medida en que empresa usuaria y ETT responden de manera autónoma e independiente, sin trasvase de responsabilidades de una a otra por sus respectivos incumplimientos en la materia. Parece oportuno, pues, reforzar el principio de coordinación entre empresarios, estimulando una mayor diligencia de la empresa usuaria en la selección de la ETT con la que contrata y una mayor exigencia acerca del cumplimiento por esta última de sus obligaciones preventivas. Ello explica las propuestas contenidas en el Informe relativas a **“establecer en caso de prestación de actividad de varias empresas en un mismo centro, un deber general de prevención del titular del centro de trabajo, y homogeneizar el régimen de exigencia de responsabilidad en todos los supuestos en que la ley exige coordinación de actividades empresariales, de modo que las**

**empresas usuarias que tienen trabajadores cedidos por ETT no sólo respondan por sus obligaciones directas respecto de los trabajadores en misión, sino que resulten responsables solidarias, como se establece legalmente en el caso de contratas y subcontratas, del incumplimiento de los deberes propios de la ETT”**. Desde la perspectiva contraria, ahora se propone, igualmente, **“extender el régimen de deberes de coordinación entre ETT y empresa usuaria, contenido en el RD 216/1999, a contratas y subcontratas y empresa principal”**<sup>37</sup>. Propuestas ambas que no hacen sino constatar el hecho de que las situaciones de contratación y subcontratación y cesión temporal de trabajadores se refieren a relaciones laborales de carácter triangular que recomiendan un régimen jurídico preventivo más homogéneo; sobre todo si se tiene en cuenta que los problemas que plantean ambas situaciones se asemejan considerablemente en la práctica y pueden responder a un planteamiento común.

## 2. EL SISTEMA DE INSPECCIÓN Y CONTROL

En la normativa de prevención de riesgos laborales el modelo de inspección y control corresponde a un amplio grupo de profesionales adscritos a diferentes Administraciones públicas (Industria, Sanidad, Seguridad Vial, Inspección de Transportes, Inspección de Minas, etc.), pero la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene un innegable papel protagonista.

Configurada como un conjunto institucional integrado, los inspectores llevan a cabo la totalidad de las actividades que tienen legalmente asignadas con independencia de la Administración titular de la competencia, ya sea el Estado o las Comunidades Autónomas. En lo que se refiere a la prevención de riesgos laborales, la función de la Inspección se ha visto reforzada por la multidisciplinariedad del Cuerpo de Inspectores, que incluye en el sistema de inspección al colectivo de téc-

<sup>37</sup> Informe..., pág. 66.



nicos-peritos que actúan respaldando la actuación inspectora. Sin embargo, el *Estudio* demuestra que, conforme a los datos facilitados por la propia Inspección, el aumento de la siniestralidad laboral no ha determinado un incremento proporcional de las actuaciones inspectoras y, sobre todo, sancionadoras, acometidas por este Cuerpo de Inspectores. Sin duda, la insuficiencia de recursos humanos y materiales con que cuenta no contribuye a su actuación exhaustiva y rigurosa.

Además, el modelo de control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sufrió una quiebra en el plano organizativo de gestión del sistema de inspección, a partir de la realidad política y del papel de las Comunidades Autónomas con competencias de ejecución de la normativa laboral, incluidas la potestad sancionadora por incumplimiento de la normativa preventiva y la promoción de la prevención. En efecto, como consecuencia del nuevo modelo de organización autonómica, quedarían separados, de hecho, el Cuerpo de Inspectores de Trabajo y el órgano técnico de apoyo (antiguos Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo), transferido éste a la Administración autonómica. Para resolver éste y otros problemas parecidos, la Ley 42/1997, de 14 de noviembre (BOE, 15), de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el RD 138/2000, de 4 de febrero (BOE, 16), que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social han fijado un nuevo modelo organizativo adaptado a la actual configuración autonómica, estableciendo mecanismos de coordinación, tales como la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales –que aprueba el programa de objetivos anuales de actuación del Cuerpo– y las Comisiones Territoriales de Inspección –que establecen, a nivel autonómico, los instrumentos de colaboración territorial necesarios para la consecución de los objetivos marcados, a través de Acuerdos Bilaterales entre Administración central y autonómica–, que no han desenvuelto aún toda su potencialidad. Es necesario, pues, que en el futuro los problemas de coordinación entre las distintas Administraciones

implicadas en la materia de prevención de riesgos encuentren en estas Comisiones un cauce de solución, particularmente en lo relativo a la acción conjunta de la Inspección de Trabajo y los respectivos órganos de apoyo técnico.

El actual modelo de inspección carece hoy de una definición clara del órgano de dirección unificada a nivel estatal en todo cuanto afecta a la prevención de riesgos laborales y coordinación de la ejecución de las políticas preventivas respecto de las Comunidades Autónomas. En ese órgano se atribuye un papel especialmente protagonista a la Inspección, por disponer de información sustantiva y relevante sobre los riesgos laborales y la situación real de las empresas. Al tiempo, es imprescindible reforzar las funciones de asesoramiento e información de las empresas que la ley atribuye al Cuerpo de Inspectores de Trabajo, en línea con el diseño de la LPRL, que acentúe más la evitación del riesgo y el cumplimiento de los deberes de prevención que la sanción por su incumplimiento.

En consecuencia, en el *Informe* se incluyen las siguientes propuestas: Primero, **“acelerar la puesta en marcha de manera inmediata y la implantación completa del nuevo modelo organizativo del Sistema de Inspección de trabajo, dotándolo de los suficientes recursos humanos, técnicos y presupuestarios”**; segundo, **“dotar de entidad propia a la función de planificación, asesoramiento y promoción de la actuación preventiva respecto de las funciones de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa sobre salud laboral, incrementando las partidas presupuestarias dirigidas a aquélla”**; y tercero, **“potenciar la especialización de la ITSS, incrementando de manera sustantiva los recursos destinados a la formación continua de los Inspectores de Trabajo, fundamentalmente de tipo técnico, así como la colaboración de otros organismos competentes en el control de la seguridad de los procesos productivos; y modificar el sistema retributivo y de incentivos de la ITSS, de manera que prime en él la prevención y no la recaudación”**<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> *Informe...*, pág. 68.



Finalmente, y teniendo en cuenta la trascendencia del bien jurídico protegido, cobra una especial importancia el régimen normativo de responsabilidades y sanciones que se establece para el incumplimiento de las obligaciones preventivas. Aquél muestra una seria complejidad técnica y graves disfunciones en su aplicación, derivadas de que, legalmente, los cuatro tipos de responsabilidades aplicables –administrativa, civil, penal y de Seguridad Social–, resultan compatibles entre sí, pero no son fácilmente conciliables en la práctica. La naturaleza híbrida de alguna de aquellas responsabilidades, además, puede vulnerar principios generales del derecho y difuminar el carácter de estímulo a la prevención que en ocasiones persiguen. En síntesis, el incumplimiento por las empresas de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales desencadena responsabilidades administrativas y, en su caso, responsabilidades penales y civiles por los daños y perjuicios derivados de dicho incumplimiento. Tres tipos de responsabilidad que siguen siendo hoy compatibles con la específica responsabilidad de Seguridad Social.

La infracción de las normas administrativas compromete la responsabilidad empresarial y puede ser desencadenante de la imposición de sanciones económicas actualmente previstas en el R.D. Leg. 5/2000, de 4 de agosto (BOE, 8), que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante LISOS). La impugnación y revisión jurisdiccional de este tipo de sanciones corresponde al orden contencioso-administrativo, lo que plantea algunos problemas derivados del riesgo del doble enjuiciamiento por la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción social, con diferente resultado y con problemas añadidos de prejudicialidad<sup>39</sup>.

La responsabilidad civil, por su parte, pretende la reparación o compensación, mediante indemnizaciones, de los daños y perjuicios sufridos ante la

jurisdicción civil, pero de ella también conoce la jurisdicción social, declarándose ambas, en ocasiones, competentes en la materia. En efecto, pese a que el conocimiento de las acciones derivadas única y exclusivamente del contrato de trabajo son competencia de la jurisdicción social, la civil también se ha declarado competente por entender que la petición no encuentra fundamento en el contrato de trabajo, sino en las disposiciones generales del Derecho común, así como por su carácter residual cuando no existe una expresa atribución de competencia a otra jurisdicción. Esta polémica debiera superarse reconociendo a la jurisdicción civil el exclusivo conocimiento de las responsabilidades exigibles por terceros ajenos a la relación de trabajo, con origen en incumplimientos de obligaciones civiles directas o derivadas de responsabilidad penal. Lo anterior explica las propuestas contenidas en el Informe de **“establecer la modalidad procesal de impugnación de resoluciones administrativas relativas a la imposición de cualesquiera sanciones por todo tipo de infracciones de orden social, incluidas las de prevención de riesgos laborales, atribuyendo la competencia de su conocimiento al orden social. En lógica correspondencia, habría que modificar el actual art. 42.5 LISOS”** y de **“modificar la LPL para atribuir expresamente a la jurisdicción social el conocimiento de las reclamaciones de responsabilidad civil (contractual, extracontractual y la derivada de delito) cuando se originen en el ámbito de la relación de trabajo, concentrando en un único orden jurisdiccional la totalidad de las pretensiones y el conocimiento global de cuantas responsabilidades se deriven de la eventual infracción de las normas preventivas”**<sup>40</sup>.

Pero la cuestión se complica aún más debido a que la doble asunción de competencias por los órdenes social y civil puede producir un efecto no deseado, debido a que, concurriendo ambos tipos de res-

<sup>39</sup> La previsión del art. 42.5 LPRL relativa a que “la declaración de hechos probados que contenga una sentencia firme del orden jurisdiccional contencioso administrativo, relativa a la existencia de infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales, vinculará al orden social de la jurisdicción,

en lo que se refiere al recargo, en su caso, de la prestación económica del sistema de la Seguridad Social”, ha pasado al actual art. 42.5 LISOS.

<sup>40</sup> Informe e..., pág. 70.



ponsabilidad, se pueda generar una duplicidad de compensaciones económicas cuya compatibilidad e independencia plantea algunas reservas, especialmente si coinciden indemnizaciones por daños y perjuicios y recargo en las prestaciones de la Seguridad Social<sup>41</sup>. Mantener el carácter de sanción que implícitamente tiene este recargo, y que se traduce en una mejora de la prestación del trabajador o sus causahabientes, debería servir de estímulo a la prevención, lo que no es óbice para que se planteen delicados problemas en relación con dos principios jurídicos generales: el de *non bis in idem*, arraigado en nuestra Constitución, y el de prohibición de enriquecimiento injusto. Lo primero, por la compatibilidad del recargo, entendido como sanción, con otras sanciones –administrativas y penales– que, aún expresamente reguladas por la ley, puede resultar conflictiva<sup>42</sup>. Lo segundo, porque, declarada la compatibilidad del recargo con la indemnización civil, la compensación puede exceder el daño que se indemniza. Cuanto antecede justifica que el Informe proponga **“suprimir el actual recargo de prestaciones en caso de falta de medidas de seguridad y establecer un procedimiento ágil, ante los tribunales laborales, para la reclamación de la íntegra reparación del daño sufrido por el trabajador accidentado en caso de culpa del empresario, quien podría asegurar su responsabilidad”**<sup>43</sup>.

Por lo que se refiere a la responsabilidad penal, la multiplicidad de delitos y faltas hoy existente, superpuesto a otros incumplimientos, cuya exigencia de responsabilidad actúa desde distintos planos de la legalidad –sanciones administrativas y recargo de prestaciones– acaban por interferir entre sí, introduciendo complejidad y dilación en los procesos, haciendo ineficaces las sanciones e impidiendo que cumplan sus finalidades. En consecuencia, en el Informe se propone **“despenalizar las faltas por imprudencia cuando ésta implique infracción**

**de normas de seguridad y salud laboral ya tipificada administrativamente, manteniendo exclusivamente los actuales tipos de delito”**<sup>44</sup>.

Junto a lo anterior, el Informe adelanta una advertencia en relación con algunas otras medidas sancionadoras poco conocidas que, por sus eventuales repercusiones en el desarrollo de la actividad empresarial, cumplen una finalidad ejemplarizante, cuya virtual eficacia puede llegar a ser mayor que la propia sanción económica. En este sentido, en el mismo se propone **“desarrollar reglamentariamente la previsión legal que establece la publicidad, a través de los medios que se determinen, de las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez firmes (art. 40.2.c) LISOS). A la vista de los resultados obtenidos tras el desarrollo reglamentario que se propone, podría contemplarse la posibilidad de ampliar la medida a las sanciones de carácter grave”**<sup>45</sup>. La razón de la propuesta se apoya en la consideración de que, en un mercado competitivo como en el que nos movemos, medidas de este tipo pueden constituir genuinos instrumentos disuasorios de la inobservancia de las obligaciones empresariales en materia preventiva. Sin embargo, la legislación parece seguir poniendo el acento en las sanciones de carácter económico.

### 3. EL SISTEMA DE ASEGURAMIENTO SOCIAL

Aunque la política de prevención de riesgos laborales no forma parte de las políticas de Seguridad Social, cuya finalidad no es la prevención sino la reparación de los estados de necesidad provocados por la actualización del riesgo, es innegable que el sistema de Seguridad Social tiene interés en la existencia de una adecuada política de prevención, pues ésta evitará o disminuirá las situaciones a proteger por aquélla. O, dicho de otra forma, una

41 Cfr. el art. 123 LGSS.

42 Recientemente, la STS(Soc./UD), de 2 oct. 2000, aun con voto particular en contra, sostiene que son compatibles el recargo de prestaciones de Seguridad Social y la indemnización debida por responsabilidad civil, zanjando una cuestión que había

sido objeto de debate. Con todo, la naturaleza extraña y peculiar del recargo seguirá generando problemas interpretativos.

43 Informe..., pág. 78.

44 Informe..., pág. 70.

45 Ibidem.



mayor y mejor prevención contribuye a evitar la producción de accidentes y enfermedades profesionales, reduciendo los gastos derivados de la asistencia sanitaria y de las prestaciones económicas sustitutivas de las rentas perdidas cubiertos ambos por la Seguridad Social. En suma, aunque los objetivos del Informe no pretendían atender a eventuales reformas dentro de la Seguridad Social, sí se manifestó prontamente en el seno de la Comisión la necesidad de introducirse en el análisis de este último sistema, en la idea de que el mismo es susceptible de incentivar o, por el contrario, de obstaculizar la prevención. De suerte que es imprescindible configurar los mecanismos

aseguratorios y reparadores de tal modo que no se desincentiven las medidas de prevención capaces de evitar riesgos en las empresas.

En este análisis, enseguida emerge uno de los caracteres más decisivos en la configuración de nuestro sistema público de protección social: la dualidad protectora en razón del origen del riesgo. Si, como se afirma, la Seguridad Social sirve a la reparación de estados de necesidad, debiera ser indiferente a efectos de protección la causa que origina esos estados. Pero en España, como en la mayoría de los sistemas europeos, la protección de los riesgos profesionales resulta privilegiada en relación con la de los riesgos comunes<sup>46</sup>.

46 Régimen de protección privilegiada que se manifiesta, en lo que aquí interesa, en los siguientes aspectos:

1º) Los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales disponen de una protección automática, de modo que los trabajadores causan derecho a las correspondientes prestaciones del sistema aun en ausencia del cumplimiento de los requisitos de afiliación, alta y cotización, sin olvidar que, a estos efectos, el accidente no laboral se equipara a los riesgos profesionales cuando se trata de incapacidad temporal. En todo caso, el anticipo de la prestación por la entidad gestora o la Mutua no exonera al empresario de su responsabilidad directa, porque la protección automática supone sólo una garantía para el beneficiario de la percepción de la prestación, como la que existe en otros seguros, no una vía de excepción de la responsabilidad empresarial.

2º) La cotización por contingencias profesionales se realiza mediante una aportación empresarial única, calculada conforme a criterios distintos a los de las contingencias comunes y diferentes por ramas de actividad, porque se sustentan en la noción de riesgo que implica el desarrollo de la actividad de que se trate.

3º) Se mejora la cuantía de las prestaciones económicas correspondientes a dichas contingencias, toda vez que en las bases de cotización se computan las horas extraordinarias, por lo que la base reguladora aplicable para el cálculo de la prestación es más elevada y, desde luego, más próxima a los salarios reales. Además, en ocasiones, los tipos aplicables a las bases reguladoras son más altos.

4º) Existen prestaciones especiales a las que sólo se causa derecho cuando el riesgo es profesional, tales como las indemnizaciones por fallecimiento y la indemnización por lesiones permanentes no invalidantes. Además, para el concreto supuesto de enfermedad profesional, se reconoce, dentro de la contingencia de incapacidad temporal, una baja preventiva o periodo de observación de seis meses, prorrogables hasta doce, si fuere necesario para el estudio y diagnóstico de la enfermedad.

5º) La asistencia sanitaria es más completa cuando el riesgo es profesional que cuando es común, pues, al margen las prestaciones complementarias de recuperación y rehabilita-

ción, las prestaciones farmacéuticas resultan completamente gratuitas para el beneficiario.

6º) Posibilidad de imponer un recargo de las prestaciones económicas entre un 30 y un 50 por 100, según la gravedad de la falta, cuando el accidente de trabajo o enfermedad profesional sea causado por máquinas, artefactos o en instalaciones, centros o lugares de trabajo que carezcan de los dispositivos de precaución reglamentarios, los tengan inutilizados o en malas condiciones o cuando no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene en el trabajo, o las elementales de salubridad o adecuación personal a cada trabajo, habida cuenta de sus características y de la edad, sexo y demás condiciones de trabajador. Recargo que recae directamente sobre el empresario infractor y que no puede ser objeto de seguro alguno.

7º) Para el concreto supuesto de incapacidad temporal, la más frecuente de las contingencias derivadas de riesgo profesional, la cuantía de la prestación económica es equivalente al 75 por 100 de la base reguladora desde el día siguiente a la baja, correspondiendo al trabajador el salario completo del día en que se causa el accidente o enfermedad profesionales. Por el contrario, la incapacidad temporal de causa común sólo da derecho al 60 por 100 de la base reguladora entre los días cuarto y vigésimo de la baja y al 75 por 100 los días restantes (los tres primeros días de baja no tiene por qué pagarse salario, salvo mejora por convenio colectivo o contrato). En definitiva, la prestación económica en las incapacidades temporales de corta duración es superior si aquella deriva de un riesgo profesional.

8º) También para el caso de incapacidad temporal, el pago de la prestación económica de origen profesional es responsabilidad de la entidad gestora o Mutua aseguradora, sin perjuicio del pago delegado del empresario, que puede también excepcionarse, con derecho a reembolso posterior. Por el contrario, si la causa de la incapacidad temporal es común, el pago se realiza en los doce primeros días de baja (entre el tercero y decimoquinto) por y a cargo del empresario, debiendo abonarse los días restantes también por el empresario pero ahora por delegación, con derecho a descontar el importe de lo anticipado de las cuotas futuras a ingresar en la Seguridad Social.



Esa diferente protección, explicable por razones históricas relacionadas con el hecho de que los riesgos profesionales se apoyaron inicialmente en la responsabilidad empresarial, primero por culpa y luego objetiva, lejos de ser neutra desde una perspectiva preventiva, pese a su apariencia, ha provocado consecuencias en materia preventiva evidentes. De una parte, una tendencia claramente expansiva del concepto de accidente de trabajo, que incluye situaciones que quedan fuera del eventual control por parte de la empresa. De otra, y por lo que afecta a la obligación empresarial de abono de la prestación económica en caso de incapacidad temporal por riesgos comunes hasta el decimoquinto día, ha fomentado la declaración como accidentes de trabajo de algunos que, en puridad, no lo son. Ello dificulta la programación y la aplicación de una adecuada política preventiva y provoca un sobrerregistro de accidentes laborales, explicable no sólo por el interés de las empresas, sino por su automática y mejor protección para los trabajadores<sup>47</sup>.

Pero no sería correcto concluir de lo anterior que nuestro sistema provoca un incremento artificioso de los accidentes declarados como profesionales para intentar justificar con ello nuestras altas tasas de siniestralidad. De haberse quedado en este estricto planteamiento, el *Informe* presentaría una pobre perspectiva. Muy al contrario, lo importante de una adecuada imbricación de los modelos preventivo y asegurativo es resaltar que este último apenas contiene elementos incentivadores que sirvan al segundo, a salvo, quizá, y con las dudas y propuestas ya adelantadas, el recargo de prestaciones, no asegurable, y la escasamente utilizada posibilidad de reparación íntegra del perjuicio ocasionado por culpa del empresario; otros elementos, como la reducción o aumento para las

empresas de la cuantía de las primas por distinguirse en la prevención o por incumplir sus obligaciones en la materia, respectivamente (art. 108.3 LGSS), apenas si han tenido incidencia en la práctica. Para ello, bien podría modificarse la protección separada y distinta de las necesidades sociales causadas por riesgo profesional, pero tal consecuencia exigiría un debate previo y una reflexión mucho más amplia y parcialmente distinta de la que el *Informe* pretendía. En definitiva, si al empresario le cuesta lo mismo prevenir que no hacerlo, asumido siempre el coste de la siniestralidad laboral por la Seguridad Social, es claro que no se está favoreciendo la aplicación eficaz de políticas preventivas. Por tanto, debería pergeñarse un sistema que penalizara al que más accidentes causa con su inactividad preventiva o premiara a quien menos riesgos profesionales provoca con su actuación en el ámbito de la prevención.

A la vista de lo anterior, el *Informe* advierte que el impulso de los planteamientos preventivos, que presupone la existencia de un concepto de accidente de trabajo coherente con los mismos, ha de identificar las situaciones bajo control del empresario, en las que son factibles las medidas preventivas, y que liberan a la Seguridad Social de funciones reparadoras. Lo que no tiene por qué conducir a la eliminación de la protección doble y diferenciada que, recuérdese, se mantiene en la mayoría de los sistemas de nuestro entorno. Son caracteres históricos de nuestro sistema de protección social y delicados equilibrios los que están en juego, debiendo remitirse al diálogo social los correspondientes debates sobre la futura configuración del actual sistema de aseguramiento. Precisamente para contribuir a aquel debate, el *Informe* resalta algunos de los elementos que el cambio de modelo determinaría<sup>48</sup>.

47 Ello se reproduce en el posible trasvase de enfermedades comunes hacia el concepto de enfermedades de trabajo, que, equiparadas en su protección y régimen jurídico al accidente de trabajo, pueden verse alteradas en su identificación inicial para producir aquellos mismos efectos. Tal riesgo no existe en el supuesto de las enfermedades profesionales, porque su especial naturaleza y su tipificación tasada, cerrada y específica evita el hecho de que enfermedades comunes puedan confundirse con las profesionales.

48 Así, en primer lugar, el establecimiento de la misma protección (sanitaria, económica, etc.) para la misma situación de necesidad, sin distinguir según el origen de dicha situación. Si se toma como punto de referencia la protección de los riesgos profesionales, evitando la unificación "a la baja" de las situaciones existentes, ello exigiría atender a la sustentabilidad, en el actual sistema de protección social, de la extensión a todos los casos de algunos aspectos de la protección de los riesgos profesionales. Aunque la protección



Esta protección indiferenciada permitiría separar la política de prevención, con sus medidas incentivadoras, sancionadoras, etc., de los mecanismos aseguratorios, dirigidos a reparar las situaciones de necesidad de los sujetos protegidos. No impediría que, en caso de accidente, de concurrir culpa del empresario, pudiera el accidentado exigir al mismo, a través de los procedimientos oportunos, la íntegra reparación del perjuicio ocasionado. Y tendría la gran ventaja de reducir drásticamente la litigiosidad, así como de aminorar los costes de gestión del sistema. Todo ello sin perjuicio de que, de optarse por esta alternativa, no puede obviarse la dificultad que se deduce del hecho contrastado de que en los países que carecen de un sistema de aseguramiento específico de los riesgos profesionales, ya se dijo, el nivel de declaración de accidentes es muy inferior, lo que dificulta, en buena lógica, las políticas preventivas.

Mientras se crean las condiciones para afrontar ese debate y se alcanzan, en su caso, los oportunos acuerdos, el Informe no evita la formulación de propuestas que, desde el modelo actualmente vigente, pudieran servir de acicate a la prevención de los riesgos profesionales. A tal efecto, en aquél se propone **"atribuir a los empresarios el abono de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de accidente de trabajo acaecido en la empresa, durante el periodo inicial de la baja, con reducción equivalente del importe de sus cotizaciones por riesgos profesionales. Ese periodo inicial podría cubrir los siete primeros días de baja, reduciéndose también a siete días la actual obligación empresarial de abonar la prestación económica por incapacidad temporal derivada de riesgos comunes"**<sup>49</sup>. Piénsese, además, que este abono tiene mayor sentido en el supuesto de incapacidad temporal por riesgos

profesionales que en la derivada de riesgos comunes, cuya supresión incluso debería contemplar las cautelas necesarias para evitar el efecto contrario del subregistro de accidentes laborales. Constituye una suerte de *bonus-malus* más eficaz y fácilmente aplicable que el articulado a través de la adaptación de las cotizaciones a los índices de siniestralidad de las empresas, de compleja gestión, máxime en el caso de las pequeñas empresas (art. 108.3 LGSS). Al tiempo, debería limitarse a los accidentes de trabajo acaecidos en circunstancias bajo control del empresario y, por tanto, en la empresa, excluyendo los accidentes *in itinere* y las patologías no traumáticas, entre otros. La medida debiera acompañarse de la adopción de un concepto de accidente de trabajo a efectos preventivos, con independencia de la protección que corresponda al accidentado, y la reducción de las cotizaciones empresariales tendría que ser equivalente a la cuantía del coste que para las empresas implica dicha medida.

La anterior propuesta presenta una serie de ventajas innegables desde el punto de vista preventivo, que, brevemente expuestas, son: de una parte, no supone costes para el conjunto de las empresas, por cuanto la reducción de cotizaciones compensaría, íntegramente, el mayor gasto asumido por ellas; de otra, no tiene repercusión económica sobre el sistema de Seguridad Social, ya que la liberación de algunos pagos se compensa con lo que se deja de ingresar en concepto de cotizaciones por accidente de trabajo; finalmente, al penalizar a las empresas con mayor siniestralidad, favorece la prevención; y es que una empresa con una eficaz prevención y escasa siniestralidad se beneficiaría de un ahorro de cotizaciones sin soportar el coste de la prestación debida al trabajador accidentado. En resumen, este planteamiento

económica desde el primer día de la baja, si se quiere evitar una incidencia negativa sobre el absentismo, debería reconocerse sólo en caso de accidente, y no de enfermedad. Además, la imputación al empresario de las prestaciones económicas también en caso de riesgos profesionales debería comportar una reducción equivalente de las cotizaciones abonadas por los mismos. En segundo lugar, la cotización

debería ser indiferenciada, desapareciendo la específica de accidentes de trabajo. Finalmente, la organización y la gestión del seguro deberían reformarse y unificarse, incidiendo especialmente sobre las Mutuas, que ampliarían su campo de actuación (pág. 73).

49 Informe..., pág. 74.



to incentiva la adopción de medidas preventivas, desviando los costes de la siniestralidad hacia las empresas que la provocan.

Pero lo anterior predica la aceptación de la propuesta contenida en el Informe en el sentido de **“delimitar un concepto legal de accidente de trabajo propio de la legislación preventiva, distinto del que opera en el marco reparador de la Seguridad Social”**<sup>50</sup>. Coherentemente con ello, es imprescindible distinguir la siniestralidad sobre la que puede influir el empresario, estableciendo exclusivamente sobre ella las medidas de estímulo a la prevención. La noción de accidente de trabajo que se protege por el sistema público ha devenido tan amplia, que es difícil de utilizar como instrumento operativo a efectos de prevención. Pero una noción más restringida de accidente de trabajo no implica necesariamente un retroceso en el nivel de protección, pues los accidentes producidos fuera de la esfera organizativa empresarial seguirían gozando de la protección de la Seguridad Social a través de la categoría intermedia de “accidentes de servicio” –que guardan una relación mediata con el trabajo o que se producen con ocasión del mismo–, aunque dicha protección sería independiente de la responsabilidad del empresario, porque su prevención exige políticas ajenas al ámbito laboral. De ahí la utilidad, también, del concepto de “daño derivado del trabajo”. Otro elemento que muestra algunas limitaciones en nuestro sistema de aseguramiento es el régimen de primas por riesgos profesionales. Mientras se mantenga la cotización diferenciada por riesgos profesionales, la tarifa de primas debe modificarse para atender más a las circunstancias específicas que determinan la siniestralidad. En la actualidad, la cotización para la cobertura de los riesgos profesionales depende de cuál sea la “actividad, industria o tarea” (art. 108 LGSS) de la empresa y el trabajador asegurados. Aunque se ha planteado la hipótesis de una diferenciación de la tarifa según los índices de siniestralidad de las empresas, esa solución es difícil-

mente aplicable en las unidades productivas de menor tamaño, las más extendidas en nuestro tejido productivo. Resulta más factible, entonces, la adaptación de la tarifa a la actividad económica principal en la que se encuadre cada empresa, puesto que, ya se vio, la incidencia de los accidentes varía considerablemente en atención a este elemento. De ahí la propuesta contenida en el Informe de **“establecer una nueva tarifa de primas de accidentes de trabajo por actividades económicas”**<sup>51</sup>. Para evitar fraudes en el encuadramiento, ha de imponerse legalmente la obligación de comunicar dicho encuadramiento al delegado de prevención y/o a la representación de los trabajadores en la empresa.

En lo relativo a las enfermedades profesionales, como se anticipó<sup>52</sup>, ha de actualizarse la vigente lista, para adaptarla a las nuevas necesidades productivas y a las nuevas patologías que implica la imparable evolución de las técnicas de producción. Su formulación como *numerus clausus* también debería ser revisada, para permitir alguna aplicación residual o cierto margen de discrecionalidad judicial que evite el desfase entre las enfermedades efectivamente tipificadas como profesionales en la norma respecto de aquellas otras no previstas expresamente pero cuya inclusión en momentos posteriores puede estar perfectamente justificada sin esperar a una reforma normativa. En consecuencia, en el Informe se propone **“regular un sistema mixto de catalogación de las enfermedades profesionales, con una lista básica y otra complementaria, puramente indicativa pero no cerrada”**<sup>53</sup>. Ello es conforme, además, con las recomendaciones de la Unión Europea. El nuevo sistema permitiría, a partir de la segunda lista, la revisión constante y ampliación de la primera. La actual confusión entre enfermedades de trabajo y accidentes de trabajo no es eficaz en el orden preventivo, sólo en el reparador, y habría que tender a la inclusión de las primeras en el marco de las enfermedades profesionales si los médicos del trabajo advierten su causa en el ejer-

50 Informe..., pág. 75.

51 Informe..., pág. 75.

52 Vid. *supra* II.

53 Informe..., pág. 76.



cicio de una actividad profesional concreta. Por otra parte, una adecuada política de prevención de las enfermedades profesionales exige restablecer el deber de pago de cotizaciones destinadas a la cobertura específica de las mismas. La supresión de dicha cotización provocó la desatención creciente a las exigencias preventivas relacionadas con ellas. Por ello, en el *Informe* se propone, de una parte, **“restablecer el deber de pago de cotizaciones destinadas a la cobertura específica de enfermedades profesionales”**, y, desde el punto de vista preventivo, **“recuperar la obligación de incluir en las llamadas “pólizas” o convenios de adhesión de las Mutuas, la relación inicial de los puestos de trabajo sometidos a riesgo de enfermedades profesionales y de los trabajadores adscritos a los mismos, así como la obligación de actualizar estos documentos”**, así como **“asegurar el cumplimiento de la obligación legal de realizar reconocimientos médicos previos y periódicos de los trabajadores que ocupen puestos de riesgo en relación con enfermedades profesionales, por parte de las entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social, así como del deber de registrar tales reconocimientos”** <sup>54</sup>.

La incentivación de la perspectiva preventiva, en lo que se refiere al sistema de seguro, y en tanto no se avance hacia el modelo de protección indiferenciada de situaciones de necesidad, ha de completarse con otras medidas, entre las que se cuenta la posible devolución a las empresas de parte de las cantidades cotizadas, en caso de no siniestralidad. Si adoptada con las debidas cautelas y los controles precisos, la medida puede estimular la realización de actividades preventivas en las empresas. En este sentido, puede admitirse también la reducción de cotizaciones de las Mutuas a sus empresas asociadas, según los resultados positivos obtenidos en la reducción de la siniestralidad. Por ello, el *Informe* propone **“admitir, con los necesarios controles y con las debidas cau-**

**telas, la posibilidad de devolución de parte de las cantidades cotizadas por las empresas en caso de no siniestralidad, así como la posibilidad de que las Mutuas propongan la reducción de cotizaciones de sus empresas asociadas, con fundamento en resultados positivos obtenidos en la reducción de la siniestralidad”**<sup>55</sup>.

Todo ello sin perjuicio de la propuesta del *Informe*, ya adelantada<sup>56</sup>, en relación con la supresión del recargo de prestaciones, que no ha venido operando como un sistema de incentivación de la prevención y sí viene planteando serios problemas sin garantizar, en todo caso, la reparación del daño efectivamente causado.

## VI. POLÍTICA PREVENTIVA Y ACTUACIÓN DE LOS SUJETOS IMPLICADOS

### 1. EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La política de prevención de riesgos laborales incluye un conjunto amplio y heterogéneo de actuaciones de los poderes públicos cuyo objetivo final es la promoción y mejora de las condiciones de trabajo, basado legalmente en los principios de eficacia, coordinación y participación, y que afecta tanto a las diversas Administraciones públicas, como a trabajadores y empresarios a través de sus organizaciones representativas.

Ya hay ejemplos de una eficaz implantación de políticas preventivas, particularmente en la ejecución de algunos de los planes de acción contra la siniestralidad desarrollados en el ámbito autonómico de manera más o menos simultánea a la aprobación del Plan de acción sobre la siniestralidad por la CNSST<sup>57</sup>.

Partiendo de una valoración positiva de la creación de órganos de participación institucional –básicamente, la CNSST– y dentro de las empresas –dele-

<sup>54</sup> *Informe...*, pág. 76.

<sup>55</sup> *Informe...*, pág. 77.

<sup>56</sup> Vid. *supra* V.2.

<sup>57</sup> De ellos se da cumplida información en el Anexo I del *Estudio*, págs. 185 y ss.



gados de prevención y comités de seguridad y salud— en el *Informe* se señalan algunas insuficiencias en el funcionamiento práctico de dichos órganos. La superación de aquéllas pasa por la adopción de acciones concretas de información y formación, asistencia técnica y promoción. Más concretamente, y por lo que se refiere a los órganos de participación y representación en los centros de trabajo, se apunta la conveniencia de acentuar la diferencia entre los delegados de prevención —órganos de vigilancia y control, o, si se quiere, de representación y defensa de los intereses de los trabajadores— y el comité de seguridad y salud —órgano técnico de reflexión, estudio, etc.—, lo que no suele producirse en la práctica. En todo caso, es deseable un especial cumplimiento de los aspectos formativos de los sujetos que asumen estas funciones, desde la consideración de que una eficaz gestión de la actividad preventiva pasa necesariamente por el correcto funcionamiento de las instancias internas de control.

Por su parte, las Administraciones públicas, en su actividad de fomento de la prevención de riesgos laborales, han de establecer medidas de estímulo para aquellas empresas que inviertan en prevención y tengan una intervención activa, con resultados positivos, en este terreno —estímulos a la comercialización de sus productos, sello de excelencia en seguridad y salud, especial mérito para contratar con las Administraciones públicas y bonificaciones fiscales por introducir procesos productivos o tecnológicos con efectos positivos sobre la prevención, todo ello acreditado por los organismos públicos oportunos—, sin que sea suficiente la mera sanción de los incumplimientos. En consecuencia, en el *Informe* se incluyen como propuestas, de una parte, **“concentrar las políticas generales de prevención de las Administraciones públicas sobre actividades económicas y no sobre sectores productivos, y proyectar las actuaciones específicas sobre empresas de alta tasa relativa de siniestralidad. En todo caso, se han de adecuar las dotaciones presupuestarias a las actuaciones a realizar”**; de otra, **“introdu-**

**cir medidas de estímulo para las políticas preventivas en las empresas, en el terreno de la comercialización de sus productos, de la contratación con las Administraciones Públicas, de las bonificaciones fiscales para las innovaciones productivas o tecnológicas, etc.”**; y, finalmente, **“potenciar el funcionamiento de la Fundación prevista en la Disposición Adicional 5ª de la LPRL, y garantizar su adecuada financiación, con la finalidad de lograr más eficazmente el objetivo previsto de promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas”**<sup>58</sup>.

Hay que remarcar el papel irrenunciable de los poderes públicos en materia de prevención de riesgos laborales a los que la ley atribuye no sólo la función de garante del cumplimiento de la normativa preventiva, sino, y sobre todo, relevantes funciones de promoción y asesoramiento, a través de órganos técnicos dirigidos a la asistencia y cooperación técnica. En este punto, cobra una particular trascendencia el grueso de los deberes de información, divulgación, formación e investigación, así como de seguimiento de las actuaciones preventivas realizadas en el seno de las empresas. A estos efectos, el INSHT, en colaboración con los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, está llamado a cumplir una función protagonista de la que depende, en buena medida, la eficacia del sistema preventivo en su conjunto. Si a lo anterior se suma el cumplimiento, por parte de la CNSST, de su papel de diseño y desarrollo de la política preventiva, se entenderá que sobre el entramado institucional creado por la LPRL descansa buena parte del sistema.

## 2. LOS SISTEMAS DE FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN

Otra de las claves sobre las que se construye el modelo preventivo es la formación. Formación que no se circunscribe a los sujetos directamente afectados —trabajadores y empresarios—, sino que

<sup>58</sup> *Informe...*, pág. 80.



tiene por destinataria a la sociedad en su conjunto. La LPRL basa toda su regulación en la consideración de que la alta siniestralidad laboral que se produce en España es producto de un grave déficit en materia de formación e información sobre los riesgos inherentes al medio de trabajo, así como sobre los mecanismos adecuados para su evitación. Por ello, el fomento de ambas constituye uno de los pilares sobre los que se levanta el sistema preventivo. Si el propósito explicitado es la ya aludida creación de una “cultura preventiva”<sup>59</sup>, y los destinatarios de la formación todos los ciudadanos, parece lógico pensar que el instrumento a través del cual se canalice dicha formación sea el sistema educativo en sus diversos niveles, desde la Enseñanza Obligatoria en sus diversos ciclos, hasta la Enseñanza Superior. Más concretamente, en el *Informe* se apunta la necesidad de incluir en la programación educativa de la enseñanza obligatoria contenidos transversales en prevención de riesgos laborales; a tal efecto, se propone: **“constituir un grupo de expertos que defina los contenidos preventivos en la Enseñanza Secundaria Obligatoria, así como las materias en donde se podrían incluir dichos contenidos”**<sup>60</sup>. Además, se propone **“establecer, a través del Consejo de Universidades, las directrices de un título universitario superior, oficial y con validez en todo el territorio nacional, en prevención de riesgos laborales, que incluya las cuatro especialidades de higiene, seguridad, ergonomía y psicología”**.

Pero lo anterior no obsta la necesidad de que se diseñen políticas educativas específicas dirigidas a los sujetos directamente implicados, que tomen en consideración diversos factores, tales como el puesto de trabajo que desempeña y las circunstancias del mismo, el eventual desarrollo de funciones de control de los factores de riesgo o la vinculación que se tenga con la empresa o centro donde se presta la actividad. A tal objeto, la pre-

vención de tipo profesional se organiza desde el RD 39/1997, de 17 de enero (*BOE*, 31), que aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante RSP) en tres niveles de formación: básico, intermedio y superior.

El nivel básico se concibe como un programa dirigido a facilitar conceptos y técnicas elementales de la prevención, especialmente a los empresarios que asumen por sí mismos las funciones preventivas en las pequeñas empresas no expuestas a riesgos particulares, a los representantes de los trabajadores, para un mejor cumplimiento de su función representativa, y a buena parte de los trabajadores designados para realizar funciones preventivas en las empresas cuyo tamaño y riesgos específicos no requieran un modelo de organización preventiva más complejo. Este tipo de formación, fuertemente apegada al puesto de trabajo, carece de un programa específico que facilite el deber empresarial de formación preventiva de los trabajadores, salvo las muy genéricas previsiones contenidas en el Anexo IV del RSP. Este tipo de formación resulta especialmente adecuada para aquellos trabajadores que se incluyen en ocupaciones o actividades económicas que presentan un mayor riesgo derivado para la seguridad y salud, o por pertenecer a colectivos especialmente protegidos –trabajadores temporales, en misión, minusválidos, mujeres, jóvenes, etc.–. Pero, lamentablemente, la atención prestada por la Administración a esta cuestión hasta el momento, a pesar de existir un Plan Nacional de Formación ya acordado, ha sido escasa. Por ello, en el *Informe* se propone: **“establecer un presupuesto específico para poner en marcha el plan de formación básico dirigido a los trabajadores y empresarios”**<sup>61</sup>.

El nivel intermedio, cuyo módulo formativo se describe en el Anexo V del RSP, tiene una naturaleza diversa. Se trata de adquirir una formación especializada, dirigida a profesionales que no sólo han de adoptar actitudes preventivas en el puesto de trabajo, sino, sobre todo, planificar actividades de

59 La Exposición de Motivos de la LPRL invita a promocionar la mejora de la educación en dicha materia en todos los niveles educativos.

60 *Informe* e..., pág. 80.

61 *Informe* e..., pág. 81.



prevención, aún de carácter básico. Sus destinatarios naturales son los trabajadores designados por las empresas para realizar funciones preventivas. Pero tampoco en este punto se cuenta con contenidos específicos en los planes de estudio de formación profesional, como ámbito educativo idóneo para atender esta formación intermedia<sup>62</sup>. En definitiva, no existe un marco educativo adecuado que garantice la calidad y la consecución de los objetivos perseguidos por este nivel de formación. Sin duda, ello se está haciendo notar en las unidades empresariales de tamaño pequeño y mediano, cuya actividad preventiva no se ha puesto en manos de una entidad externa. En este punto, el Informe propone **“establecer, a través del procedimiento oportuno, un título oficial de formación profesional en prevención de riesgos laborales”**<sup>63</sup>.

Finalmente, el nivel superior, cuyo módulo formativo se contempla en el Anexo VI de RSP, facilita la formación de los profesionales sobre los que recae la planificación y ejecución especializadas de la prevención en las empresas. La normativa garantiza su especialización y alta cualificación diferenciando la formación en cuatro especialidades preventivas: higiene industrial, medicina del trabajo, seguridad en el trabajo, y ergonomía y psicología aplicada. Pero esta formación se encuentra en una situación crítica, a la que no es ajeno el hecho de que actualmente se asuma por una multitud de centros educativos, de muy diversa solvencia y que no garantizan, en su conjunto, una adecuada calidad de los recursos docentes necesarios para la impartición y adquisición de conocimientos en materias tan complejas. En este terreno, resulta más que discutible la política de acreditaciones llevada a cabo hasta la fecha por las Administraciones competentes. Por ello el Informe señala que, de no corregirse la actual situación, se está poniendo en riesgo real la consolidación futura de estas especialidades preventivas esenciales.

De ahí sus propuestas encaminadas a **“aclarar que, una vez que la autoridad educativa haya aprobado un título oficial de formación profesional y un título universitario superior en prevención de riesgos laborales, las competencias que en materia formativa de nivel intermedio y superior en prevención de riesgos laborales tiene la administración laboral quedan suprimidas, tal como prevé la Disposición Transitoria 3ª del RSP”**<sup>64</sup>. La asunción de la formación por parte de la Universidad une a la ventaja ya señalada de unificar el nivel de competencia profesional, el nada desdeñable efecto de ligar docencia e investigación, como condición necesaria para una formación de calidad y para dar impulso a un campo investigador todavía por explorar. Junto a los anteriores niveles formativos, existen carencias de capacitación especialmente llamativas en algunas actividades específicas. El ejemplo paradigmático, por razones obvias, es el supuesto de las obras de construcción, en las que la figura del Coordinador de Seguridad y Salud, que recae sobre ciertos profesionales, no garantiza una formación apropiada y de carácter especializado. Lo que justifica sobradamente la propuesta contenida en el Informe de **“introducir contenidos preventivos en los estudios de arquitectura e ingeniería, superiores y técnicos, que capaciten a los correspondientes titulados para realizar de forma adecuada las funciones de coordinación de seguridad y salud en las obras de edificación”**<sup>65</sup>. Algo parecido ocurre con la formación de los especialistas en medicina del trabajo y enfermería de empresa, que, aún contando con una larga tradición en España, no han adaptado todavía sus planes de formación a los cambios normativos y organizativos que se han dado en el campo de la prevención, sin perjuicio de que ya se hayan apuntado desde la CNSST líneas de reforma en la formación de estas especialidades sanitarias. Necesidad de adaptación que explica las propues-

62 A salvo la asignatura denominada “Formación y Orientación Laboral”, integrada en la formación profesional de grado medio y superior, algunos de cuyos contenidos afectan a la prevención de riesgos laborales.

63 Informe..., pág. 81.

64 Ibidem.

65 Informe..., pág. 81.



tas contenidas en el Informe de **“mejorar la calidad de la formación de los especialistas en medicina del trabajo y enfermería de empresa, conforme a las propuestas que, en este sentido, ha realizado la CNSST”**, así como **“impulsar programas de formación continua en patología laboral dirigidos, principalmente, a los sanitarios de la atención primaria”**<sup>66</sup>.

A la vista de cuanto antecede, es evidente que en materia de formación queda un ingente trabajo por hacer, al que, en modo alguno, pueden permanecer ajenos las diferentes Administraciones ni los agentes sociales. De compartirse la idea de que los diferentes niveles formativos se sitúan, desde sus distintas perspectivas, en un plano de singular trascendencia en el modelo de prevención de riesgos laborales, habrá que concluir que su retraso en las exigencias de adecuación resulta gravemente retardatorio para la consecución de unos mejores niveles de implantación de la prevención. Por lo que hace al más concreto ámbito de la investigación, el panorama en España no resulta especialmente satisfactorio. Adolece de graves deficiencias cuya entidad acrece en la medida en que el fomento de la investigación identifica una de las estrategias fundamentales para el desarrollo de una sociedad avanzada en el terreno de la seguridad y salud en el trabajo. Carecemos de recursos y de una cultura científica capaces de coordinar la muy escasa y dispersa atención a este campo del conocimiento. Carencias que se explican por una falta de financiación regular y adecuada –repárese en que la seguridad y salud en el trabajo no aparece como área prioritaria en el último Plan Nacional I+D+I–; por la ausencia de organismos públicos de investigación que la lideren y proporcionen formación a futuros investigadores; y por la

falta de criterios que prioricen la investigación en seguridad y salud en el trabajo. Para paliar tan insatisfactoria situación, en el Informe se incluyen algunas propuestas que pretenden, de una parte, **“establecer, tal como ya sugiere el Plan Nacional I+D+I (2000-2003), una línea de apoyo a la investigación en el campo de la prevención de riesgos laborales”**; de otra, **“transformar el INSHT en un Instituto de investigación en seguridad y salud en el trabajo, que actúe como organismo público de investigación con carácter autónomo, y cuya misión sería la de realizar investigación de calidad propia y fomentar la investigación competitiva en universidades y otros centros de investigación”**; además, **“convocar regularmente becas para la formación de personal investigador en seguridad y salud en el trabajo”**; y, en fin, **“iniciar un proceso de amplia participación cuyo objetivo sea identificar las necesidades de investigación en seguridad y salud en el trabajo y definir los problemas que se han de investigar de forma prioritaria”**<sup>67</sup>.

### 3. EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN EN LA EMPRESA

La LPRL estableció un nuevo modelo de gestión de la prevención de riesgos laborales en los centros de trabajo, cuya principal novedad radica en la obligación del empresario de constituir un sistema de prevención en la empresa en función de determinadas variables, como el tamaño de la misma, la peligrosidad de las actividades realizadas en ella y los tipos de riesgo que estas comportan<sup>68</sup>. La aparición de los servicios de preven-

66 Informe..., pág. 82.

67 Informe..., págs. 82-83.

68 En síntesis, existen cuatro fórmulas para organizar los servicios de prevención (art. 10.1 RSP):

1º *Asunción por el propio empresario de la actividad preventiva*, opción excepcional para empresas de pequeña dimensión –menos de seis trabajadores que no realicen actividades peligrosas– a las que resultaría muy costosa la creación de servicios de prevención ad hoc.

2º *Designación de uno o varios trabajadores*, fórmula residual que opera de ser inaplicables las otras tres modalidades (arts. 30.1 LPRL y 12 y 13 RSP). La designación compete al empresario y, en principio, es libre, aunque limita dicha libertad la exigencia de que los trabajadores estén capacitados para desempeñar las funciones preventivas (art. 13.1 RSP). No se establece ni el número de trabajadores necesarios para cumplir dichas funciones, ni los medios requeridos al efecto o el tiempo dedicado a las actividades preventivas, señalándose sólo que deberán ser los necesarios para des-



ción determinó la entrada en la gestión de la prevención de riesgos laborales de una serie de entidades externas a la empresa, cuya regulación y funcionamiento plantea algunos problemas que pueden afectar a su eficacia global y alterar algunos de los principios sobre los que se asienta. Especialmente, los relativos a la configuración y actuación de los servicios de prevención externos, a las posibilidades más o menos reales de opción por un modelo propio o ajeno de gestión de la prevención o los derivados de la insuficiente regulación del sistema de auditorías.

El diseño legal del modelo de servicios de prevención persigue como objetivo central resultar lo suficientemente flexible como para permitir la más cómoda adaptación del concreto deber de protección de la seguridad y salud laboral a la realidad organizativa de todo tipo de empresa, en respuesta a las especificidades del tejido empresarial y productivo español, compuesto básicamente de pequeñas y medianas empresas, con muy diversos niveles, además, de implantación tecnológica y desarrollo de equipos técnicos. Pero, en la práctica, el modelo tropieza con una regulación que predetermina una distribución de

las funciones que pueden realizarse dentro y fuera de la empresa, y que resulta claramente favorable a la concertación del máximo de actividades posibles con los servicios de prevención ajenos, en detrimento de los propios. Ello perjudica la economía de la empresa y no se cohesiona bien con el principio de integración de la prevención en la misma, que aconseja el desarrollo del máximo de actividades de prevención en el propio centro de trabajo.

Sabido es que, una de las primeras obligaciones del empresario es la realización de la evaluación inicial de riesgos, seguida de la oportuna planificación de actividades preventivas. Cuando el ejercicio de la acción preventiva se asume por aquél, y en el caso de que carezca de medios propios, lo que es muy probable, la LPRL le obliga a recurrir a un servicio de prevención ajeno; ello potencia su inicial inclinación por esta opción como modelo de prevención en su empresa, en detrimento, como se dijo, de las otras fórmulas. En el mismo sentido, el RSP obliga a concertar con uno o más servicios de prevención ajenos las actividades preventivas que no sean asumidas por el empresario o a través del servicio de pre-

---

amollar sus funciones (art. 13.2 RSP). El modelo puede articularse a través de la contratación de trabajadores especializados dedicados exclusivamente a dicha actividad o compatibilizando las funciones laborales y preventivas por parte de trabajadores ya contratados.

3º) *Servicios de prevención propios*, órgano estable dentro de la organización de la empresa y con un alto nivel de capacitación y carga técnica, obligatorio en empresas de más de 500 trabajadores o en aquéllas de entre 250 y 500 trabajadores que desarrollen actividades penosas o peligrosas, o en que así lo decida la autoridad laboral en función de la peligrosidad de su actividad, su implantación o la frecuencia o gravedad de su siniestralidad (art. 14 RSP). No se señala el número de miembros que lo integran ni ninguna otra regla referente a su funcionamiento, exigiéndose sólo que cuente con los medios humanos y materiales necesarios (art. 15.2 RSP) y con expertos con capacitación de nivel superior en al menos dos de las disciplinas o especialidades preventivas, pudiendo ser el resto personal de nivel básico o intermedio. Estos servicios están sometidos a un sistema de auditoría externa de control del cumplimiento de sus objetivos. La puesta en funcionamiento de estos servicios se diseñó como un proceso progresivo, no exento de dificultades aplicativas, que concluyó el 1 de enero de 1999 (Disp. Trans. 1ª RSP). Fórmula especial, dentro de este tercer modelo, es el *servicio de prevención mancomunado*, que se puede constituir en aquellas empresas que desarrollen

simultáneamente actividades en un mismo centro de trabajo, edificio o centro comercial, siempre que se garantice la operatividad y eficacia del servicio (art. 21 RSP).

4º) *Servicios de prevención ajenos*, articulados a través de una entidad especializada, ajena a la empresa, con la que ésta concierta la realización de las actividades preventivas, previa consulta a la representación legal de los trabajadores. Se constituyen en empresas que, no obligadas a constituir un servicio de prevención propio, consideran insuficiente la cobertura de la acción preventiva por designación de trabajadores ad hoc o asunción por el propio empresario (art. 16 RSP). Las entidades especializadas han acreditarse como tales ante la Administración laboral y sanitaria, con una garantía financiera que cubra su eventual responsabilidad –mínimo de 200 millones de pesetas, actualizable anualmente conforme a la evolución del IPC–. Deben disponer de la organización, instalaciones, equipos y personal técnico adecuados para el desempeño de su actividad, requiriéndose que exista, al menos, un experto de nivel superior por cada una de las cuatro especialidades preventivas (arts. 17 y 18 RSP). Estas entidades no pueden mantener con las empresas concertadas vinculaciones de tipo financiero, comercial o de cualquier otro tipo distintas de las propias de su actuación como servicio preventivo, lo que garantiza su independencia. Están sujetas a un riguroso control administrativo inicial y de verificación periódica, que intenta asegurar su correcto funcionamiento.



vención propio. Lo que conduce a la situación, admitida legalmente, de que la empresa gestione una parte de su prevención con medios propios y otra con medios ajenos; ello resulta incompatible en la práctica con la debida integración de la prevención en la actividad general de la empresa, un principio establecido expresamente tanto en la LPRL como en el RSP y que es condición imprescindible para lograr una eficaz prevención. El fraccionamiento de la prevención entre los medios propios y ajenos plantea, además, problemas prácticos de supervisión de la eficacia del conjunto del sistema por parte de las entidades auditoras, sobre las que se volverá luego.

En el terreno de las actuaciones concretas de los servicios de prevención ajenos, se ha comprobado que éstos han desembocado frecuentemente en una desconexión funcional entre la empresa y el propio servicio de prevención ajeno contratado. Desconexión que se produce por la tendencia de la pequeña y mediana empresa a un cumplimiento meramente formal de la LPRL recurriendo a un servicio de prevención ajeno; éste, por su parte, se limita a satisfacer tal demanda; en la práctica, las conclusiones de su actuación no tienen reflejo en las condiciones de trabajo ni se incorporan las correspondientes prácticas preventivas. Se requieren, pues, enlaces funcionales entre el diagnóstico técnico del servicio de prevención y su implantación en la empresa. Por ello, en el Informe se propone **“modificar la normativa vigente, a fin de evitar el fraccionamiento del sistema preventivo de la empresa, para introducir la exigencia de que la prevención se lleve a cabo bien con medios propios, bien acudiendo a servicios de prevención ajenos, pero no con una mezcla de ambos”**<sup>69</sup>.

Además, para intentar evitar algunas otras consecuencias negativas, y permitir un juego más eficaz de las diversas modalidades preventivas, también se propone, de una parte, **“autorizar que la evaluación y la planificación iniciales puedan ser contratadas con un profesional de competencia acreditada para que, conocidos**

**ya los problemas y apuntadas las soluciones, el empresario pueda adoptar la decisión sobre el modelo de gestión de la prevención más adecuado para su empresa: trabajadores designados, servicio propio o servicio ajeno”**; de otra, **“permitir que tanto los servicios de prevención propios como los trabajadores designados puedan recurrir a la contratación de especialistas externos, para la realización de actividades específicas que simplemente requieren medios costosos pero de uso poco frecuente, como una medición, un reconocimiento médico, etc., sin tener que acudir necesariamente a un servicio de prevención”**; y, finalmente, **“modificar el RSP para que, en el caso de las empresas que recurran a la modalidad de servicio de prevención ajeno, exista al menos un trabajador de la empresa con la formación, ocupación y dedicación apropiadas que lo capaciten para propiciar la aplicación práctica de las medidas derivadas de los procesos previos de evaluación”**<sup>70</sup>.

En el más concreto ámbito de las pequeñas empresas, donde el empresario asume las funciones preventivas o designa trabajadores para su realización, también se advierten notables ambigüedades legales, fruto, sin duda, del entendimiento legal flexible de ambos modelos y que, lejos de garantizar una eficaz gestión preventiva, conducen a su abandono o cumplimiento intuitivo. Resulta especialmente criticable, en el segundo caso, que ni siquiera se haya previsto la obligación de que los trabajadores designados realicen tareas preventivas, si no exclusivamente, si al menos en una parte cierta de su jornada laboral en el módulo temporal que se estableciera, dotando de contenido real a su función. La actual regulación, sin embargo, no impide que aquéllos compatibilicen tales tareas con las propias de su puesto de trabajo, en perjuicio de las primeras, o que su dedicación a las mismas sea puramente simbólica. De ahí la propuesta contenida en el Informe en el sentido de **“abrir la posibilidad, para las pequeñas empresas, de contratar**

69 Informe..., pág. 87.

70 Informe..., págs. 86-87.



**especialistas externos con la debida formación para que se ocupen de la gestión de la prevención de riesgos. Con ello se resolverían las dificultades prácticas que en las pequeñas empresas tiene el ejercicio de la actividad preventiva por el propio empresario y a través de la designación de trabajadores, en los casos en que está autorizado el uso de dichas modalidades**<sup>71</sup>.

En suma, el análisis de la gestión de la prevención dentro de las empresas muestra la necesidad de buscar instrumentos que permitan ajustar los rasgos diferenciales de las diversas unidades productivas, en la idea de que el modelo legal está determinando, en la práctica, una eficacia literalmente formal, donde las empresas se conforman con el cumplimiento de determinadas formalidades para entender satisfechas sus obligaciones en materia preventiva. Ello provoca, además, que la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva, funciones básicas de los servicios, se actualicen al margen de la propia dirección de la empresa, trasladando su responsabilidad a aquéllos merced al mero cumplimiento de sus obligaciones formales. La solución a todo ello pasa por flexibilizar la libertad de opción a favor del sistema que resulte más idóneo para cubrir las necesidades productivas, garantizando, como elemento esencial, la integración de la prevención en la global actividad empresarial.

Pero donde se muestran más nítidamente los problemas y donde mayores repercusiones pueden darse, por tratarse del modelo más implantado en la práctica, es en el terreno de los servicios de prevención ajenos. En efecto, la concurrencia en el mercado de entidades especializadas de distinta naturaleza y sometidas a tan diferentes condiciones como lo están, de una parte, las Mutuas y, de otra, el resto de entidades que actúan como servicios de prevención ajenos, produce algunas distorsiones que ofrecen el resultado de una cierta devaluación y

burocratización de la función preventiva desempeñada por los servicios de prevención, repercutiendo, además, y de manera no neutra, sobre los precios de mercado que fuerzan una competencia a la baja, y coloca a las Mutuas en una posición privilegiada. Ello es debido a que estas últimas reúnen la doble condición de entidades colaboradoras de la Seguridad Social, que gestionan recursos públicos, y de sujetos que pueden actuar como servicio de prevención. Su presencia simultánea en el aparato de gestión de la Seguridad Social y en el desempeño de funciones preventivas les permite una oferta de servicios excepcional en su actuación como servicio de prevención ajeno, que difícilmente pueden igualar el resto de entidades. De ahí que el sistema deba buscar fórmulas de equilibrio que la realidad parece contradecir. Lo que justifica las propuestas contenidas en el Informe de **“garantizar la igualdad de las diversas iniciativas que ofrecen servicios a las empresas en el mercado de la prevención de los riesgos de trabajo”, así como “deslindar nítidamente en la actuación de las Mutuas su vertiente gestora de prestaciones y su actuación como entidades implicadas en el modelo de gestión de la prevención”**<sup>72</sup>.

No obstante lo anterior, ambas propuestas tropiezan con algunos obstáculos que derivan de la actual configuración del aseguramiento de los riesgos profesionales. Un cambio de modelo, instaurando el principio de “consideración conjunta de contingencias” al que ya se hizo referencia y, por tanto, la indiferenciación de la protección dispensada a las situaciones de necesidad, sin atender a su origen “profesional” o “común”, facilitaría, sin duda, la aclaración del papel de las Mutuas. Pero ese cambio, ya se señaló, no puede plantearse en el marco de una reflexión puramente técnica, pues exigiría “refundar” algunos aspectos del sistema de protección social y requeriría, por tanto, un amplio grado de consenso social<sup>73</sup>.

71 Informe..., pág. 87.

72 Informe..., pág. 84.

73 Vid. *supra* V.3.



Mientras el sistema de protección permanezca configurado en sus actuales términos, es imprescindible evitar el uso por el mutualismo colaborador de los instrumentos de gestión personales y materiales de los que las Mutuas disponen en calidad de agentes de la Seguridad Social para el desarrollo de sus compromisos como servicios de prevención ajenos. Y, con independencia de los planteamientos de reforma de las Mutuas, esta nueva vertiente de las mismas exige abrirlas a la participación de los representantes de los trabajadores. Para ello, se propone también en el Informe **“aprobar cuanto antes la normativa correspondiente que regule la prohibición de que las Mutuas financien su actividad como servicios de prevención ajenos con cargo a los recursos públicos a los que acceden en su calidad de colaboradoras de la Seguridad Social”** de suerte que **“en tanto se materialice dicha prohibición, el destino de los fondos que, con cargo a cuotas, las Mutuas dedican a actuar como servicios de prevención de riesgos laborales debería ser planificado y controlado por los órganos competentes en esta materia, y no por la Tesorería General de la Seguridad Social, garantizándose también la adecuada participación de los representantes de los trabajadores”**<sup>74</sup>.

Finalmente, y también en relación con los servicios de prevención ajenos, se manifiesta un problema adicional que tiene que ver ahora con la existencia de una manifiesta pluralidad de criterios en las distintas Comunidades Autónomas para autorizar y acreditar a las entidades que actúan como servicios de prevención. Ello no contribuye en absoluto a la existencia de una oferta de calidad mínimamente homogénea en el conjunto del Estado, que el Informe propone corregir vía **“armonizar los criterios de autorización de entidades que vayan a actuar como servicios de prevención”**<sup>75</sup>.

El sistema de gestión de la prevención se completa con la sujeción de los servicios de prevención a un mecanismo específico de garantía de su

correcto funcionamiento y de control de su actuación. Se trata del sistema de auditoría externa, a cuyo través se comprueba la realización de la evaluación inicial y periódica de los riesgos laborales, así como de la adecuación de la planificación preventiva (art. 30 RSP). Actuación ésta que incorpora al sistema a un nuevo tipo de entidades, las empresas auditoras, cuya función de supervisión puede cumplir no sólo el papel de control que indudablemente llevan aparejado, sino también la función de dar fiabilidad al propio sistema preventivo y contribuir a su actualización y mejora.

Pero la regulación de estas entidades presenta algunas fisuras que dificultan alcanzar los objetivos pretendidos. En el propio Informe se apuntan algunas de las carencias más importantes que afectan a dicha normativa, como es el completo silencio legal en relación con los conocimientos que se requieren para ejercer la actividad de auditor, las características que debe reunir el informe de auditoría, la falta de adecuación de los plazos de realización de la auditoría inicial y de las sucesivas e incluso el eventual seguimiento de la aplicación de los resultados de la auditoría por las empresas. A lo anterior se suma el hecho contrastable de la enorme diversidad de criterios utilizados por las distintas Comunidades Autónomas para proceder a la acreditación de las entidades auditoras, y el propio hecho de que no se mencionen los controles por parte de la Administración que, en su caso, deban superar las auditoras. Es evidente que el mero cumplimiento inicial de los requisitos de acreditación no garantiza un adecuado ejercicio de sus funciones ni una oferta de calidad por parte de las entidades auditoras que compiten en el mercado, aspectos cuya supervisión debería correr a cargo de los organismos públicos competentes. Finalmente, resulta especialmente significativo que tampoco se articule instrumento alguno de seguimiento y verificación de que las recomendaciones efectuadas por las entidades auditoras son objeto de implantación efecti-

74 Informe..., pág. 85.

75 Informe..., pág. 87.



va en las empresas auditadas. Todo ello produce una desvirtuación del sistema de auditorías legalmente previsto.

Las anteriores carencias relativas a éste régimen justifican las propuestas contenidas en el *Informe* en el sentido de, primero, **“aprobar una normativa que regule de forma completa y homogénea la actividad de auditoría, comprendiendo de manera singular: la definición del plazo de realización de la auditoría inicial, que deberá ser razonablemente breve a partir de la constitución del servicio de prevención, por ejemplo tres meses, así como la revisión de la periodicidad con que han de efectuarse las auditorías para que tengan virtualidad, pues el periodo actualmente previsto de cinco años parece excesivo; la especificación de cuáles han de ser el ámbito, metodología y contenidos de la auditoría, incluida la definición de las características de su informe final; y la concreción de la formación o titulación requerida para ejercer como auditor en prevención de riesgos laborales”**; segundo, **“armonizar los criterios de acreditación de las entidades auditoras que actúan en el campo de la prevención de riesgos laborales”**; tercero, **“procurar una mayor intervención pública sobre las entidades privadas autorizadas para actuar como auditoras”**; y, por último, **“establecer los mecanismos de garantía apropiados para asegurar que las deficiencias detectadas por los auditores serán corregidas en un plazo razonablemente breve”**<sup>76</sup>.

El sistema de prevención en las empresas se mostraría incompleto sin una referencia a los derechos de consulta y participación de los trabajadores en materia preventiva, que se intrumenta a través de los órganos de representación de los trabajadores comunes y, sobre todo, específicos en el ámbito de la prevención. En efecto, los delegados de prevención y los comités de seguridad y salud están llamados a desarrollar importantes competencias de vigilancia y fomento del cumplimiento de la normativa sobre ries-

gos laborales, constituyéndose en auténticas instancias de control interno de la gestión preventiva y aún de promoción de su implantación. El modelo diseñado legalmente ha atribuido a tales órganos una capacidad de actuación y de intervención en la materia que, en general, mereció en el seno de la Comisión una valoración positiva, como se adelantó. De ahí que, en este concreto punto, el *Informe* no formule propuesta alguna, sin perjuicio de advertir sobre algunas cuestiones de interés. Así, la mencionada escasa incidencia de la negociación colectiva en un terreno tan adecuado para desenvolver su actividad ordenadora, especialmente en lo que afecta a la previsión de sistemas de formación específica para el desarrollo de este tipo de funciones. También, la existencia de algunos síntomas de atonía, singularmente en el caso de los comités de seguridad y salud. Finalmente, tampoco se pasa por alto el hecho de que la verdadera virtualidad del modelo representativo y de participación tiene algunas quebras derivadas de la propia estructura de nuestro tejido empresarial, que determina que aún existan numerosas empresas en las que no se han implantado este tipo de órganos.

## VII. EN TORNO AL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

El *Informe* concluye con un Apéndice dedicado singularmente al sector de la Construcción, en el que se critica la inexistencia de un tratamiento normativo específico e integral para el mismo, pese a las particularidades que presenta, por la propia naturaleza de la actividad y por el carácter temporal de los centros de trabajo en que se lleva a cabo. De ahí que se apunte la existencia de algunas lagunas legales y convencionales sobre aspectos de tanta incidencia en dicho sector como la subcontratación y la mejora de la calidad y de las condiciones de trabajo, que sumadas a algunas otras que ya se han expuesto con carác-

76 *Informe...*, pág. 88.



ter general, hacen de este sector terreno abonado para la ineficiencia del sistema preventivo, que se salda con un cumplimiento puramente formal de las evaluaciones de riesgos laborales, con una falta de modernización de los equipos y medios de trabajo y con importantes carencias formativas de los trabajadores que se incorporan al sector. Asimismo, se plantean graves dificultades aplicativas en los servicios de prevención, insuficientemente preparados en este ámbito, así como una falta de adecuación del modelo de representación incompatible con la temporalidad de la actividad.

Para afrontar algunos de estos problemas, en el Informe se propone, primero, **“incorporar en la comunicación de apertura de centro de trabajo datos adicionales relativos al modelo organizativo de prevención, previsiones sobre la evaluación de riesgos, etc., y reducir, de acuerdo con la propuesta realizada para otras actividades peligrosas, el plazo de presentación en el sector”**, propuesta que se relaciona con otra, relativa a ciertos requisitos administrativos, en el sentido de **“modificar el actual plazo de presentación de 30 días, desde el inicio de la nueva actividad, de la comunicación de apertura del centro de trabajo a la autoridad laboral, en actividades de alto riesgo y corta duración (colocación y montaje de estructuras metálicas, andamios, trabajos de alto riesgo en altura, etc.), incorporando algunos datos adicionales tales como el modelo organizativo de prevención o las previsiones sobre la realización de la evaluación de riesgos”**<sup>77</sup>; segundo, **“introducir un deber general de prevención del responsable último del centro de trabajo en el que prestan actividad varias empresas, así como garantías de efectivo cumplimiento de las responsabilidades solidarias en los supuestos de concurrencia de varias empresas (pudiendo declararse nulos y sin efecto los pactos de exención parcial o total de responsabilidad que pudieran suscribirse entre los titulares de**

**las empresas principales, contratas y subcontratas)”**; tercero, **“intensificar, desde el punto de vista preventivo, la formación de los coordinadores de seguridad y salud en obras de edificación y de ingeniería civil como titulados de grado medio y superior que la Ley de Ordenación de la Edificación identifica como agentes de la edificación (director de obra, arquitecto superior, director de ejecución de obra, arquitecto técnico)”**; cuarto, **“implantar una cartilla profesional para los trabajadores del sector en la que figure la categoría profesional del trabajador y los periodos de ocupación en las distintas empresas en las que vaya ejerciendo su actividad”**; quinto, **“establecer, en el estudio de salud y seguridad, la capacitación preventiva que deben acreditar los constructores, subcontratistas y jefes de obra, en el proceso de contratación de la ejecución de la obra, aclarando los deberes al respecto de la empresa principal”**; sexto, **“permitir que el promotor de obra no profesional designe un director de proyecto que respondiera en su nombre, a fin de evitar que, por la equiparación en la normativa española del promotor profesional con el no profesional a efectos de imputación de responsabilidades y obligaciones, en ciertos casos, como la comunidad de propietarios, se produzca una desproporción entre la capacidad de control efectivo y de participación en la generación de riesgos del promotor no profesional y las sanciones administrativas que se le pueden imponer”**; y, finalmente, **“modificar el modelo de representación de los trabajadores en obras de construcción, notoriamente insatisfactorio por la temporalidad de las mismas, que habitualmente impide la celebración de elecciones a delegados de personal, determinando una grave carencia de delegados de prevención en las obras. La modificación implicaría: implantar delegados de prevención de zona, habilitados por los sindicatos correspondientes, con funciones preventivas**

<sup>77</sup> Informe..., págs. 90 y 70 respectivamente.



sobre un conjunto de obras en una zona geográfica determinada (y) elegir un delegado de prevención en la obra con una fórmula similar a la prevista en la Disposición Adicional 4ª de la LPRL, pero eliminando el requisito de antigüedad. El coste de la actividad preventiva de este trabajador (número de horas al mes dedicado a esta actividad) debería presupuestarse en el estudio de seguridad correspondiente a la obra. A estos efectos, la estipulación recogida en el punto 4 del

Anexo sobre Seguridad y Salud en el Trabajo del vigente Convenio General del Sector de la Construcción, debería impulsarse, concretándose las funciones, composición y funcionamiento del "Órgano Específico" paritario de apoyo a la prevención de riesgos. Órgano, fundamentalmente dirigido a las pequeñas empresas del sector que por su dimensión carecen de órganos de representación del personal en el ámbito de la prevención de riesgos laborales"<sup>78</sup>.



<sup>78</sup> Informe..., págs. 91 y 92.