

EL PROXIMO MARCO NORMATIVO Y ORGANIZATIVO DE LA PREVENCIÓN EN ESPAÑA

Javier Pinilla García
Subdirección Técnica - Madrid - I.N.S.H.T.

Tanto los especialistas como los actores principales de la acción preventiva en cuanto a riesgos profesionales han venido manifestando, cada vez con más insistencia, lo inadecuado del vigente marco de normas que regulan, en nuestro país, la organización de la prevención en los centros de trabajo.

A la obsolescencia que inevitablemente impone el transcurso del tiempo (ya hace más de 20 años de la promulgación de la O.G.S.H.T.) se han sumado las circunstancias de cambios sociales y económicos de extraordinaria rapidez. El modelo empresarial representado por el sector industrial ha sido sustituido, en gran medida, por el del sector servicios. De un esquema de gran empresa, en el que la pequeña no sería más que un embrión cuyo desarrollo la haría más grande, se ha pasado a otro en que lo pequeño es el paradigma de lo eficiente, flexible, competitivo, y a unas prácticas empresariales de descentralización de actividades, subcontratación y establecimiento de tupidas redes interempresas. Y no sólo la producción y las formas de producir han cambiado sensiblemente, también lo han hecho las relaciones laborales. El paternalismo con que fueron concebidas normas como las de Servicios Médicos de Empresa, Comités de Seguridad e Higiene, e incluso los títulos, I y III de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, no casa bien con el modelo de relaciones laborales establecido en el Estatuto de los Trabajadores, ni con los nuevos derechos de intervención de los trabajadores y sus representantes que están plasmados en Convenios Internacionales y Directivas Comunitarias.

Sin duda que nuestra actual realidad social y productiva reclamaba una adaptación de las normas preventivas, pero es un hecho innegable que la adhesión de España a la CE ha precipitado la urgencia de la siempre prevista reforma.

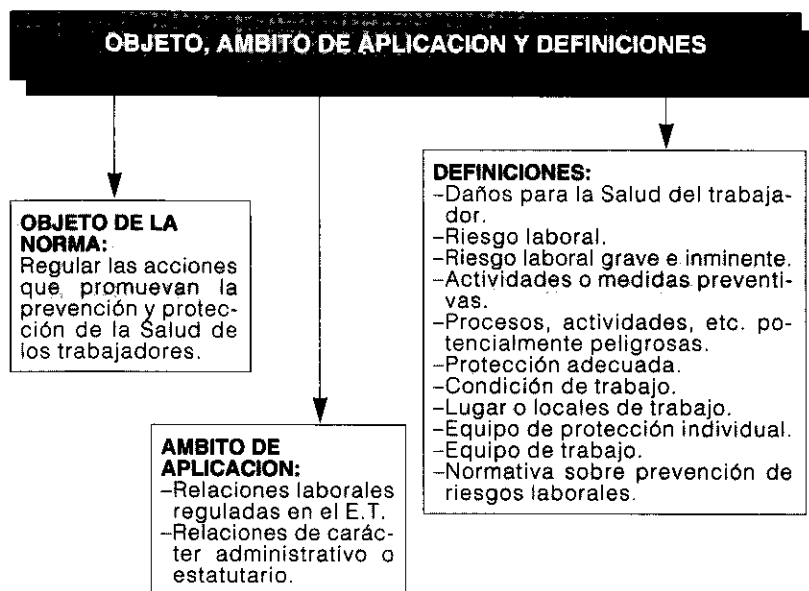
Desde el año 1986 directivas comunitarias que regulan medidas de prevención frente a riesgos específicos han venido incorporándose al marco general preconstitucional, originando una coexistencia nada armoniosa de normas nuevas y viejas. Así, se da la paradoja de la existencia de trabajadores que, por estar

expuestos a determinados riesgos, son titulares de derechos frente a ellos, pero no ante otros muchos presentes igualmente en su condición de trabajo.

Esta situación confusa hacía, en la práctica, difícil conocer el verdadero alcance de las obligaciones y deberes existentes, y, por tanto, incierta su aplicación.

Bien es cierto que, por vía de la negociación colectiva, los interlocutores sociales han hecho meritorios esfuerzos por aclarar, adecuar y desarrollar un marco moderno de relaciones laborales en el ámbito de la salud y seguridad. Tal es el caso del Convenio General de las Industrias Químicas, o el reciente Convenio General de la Construcción. Sin embargo, estos intentos ni se generalizaron a otros sectores, ni siquiera pu-

TÍTULO I



dieron ser aplicados en toda su extensión al inscribirse, sin ruptura, en unas prácticas, tanto empresariales como de los poderes públicos, ancladas en otros tiempos.

Por ello, año a año se hacía cada vez más urgente

una profunda reforma. A pocos meses para que expire el plazo dado por el Consejo de la CE a los Estados miembros, a través de la Directiva Marco, para que apliquen en sus legislaciones las disposiciones contenidas en ella, contamos, por fin, con un Anteproyecto de Ley suficientemente maduro el cual, si bien le queda aún un largo proceso de tramitación, cuenta ya con suficientes elementos novedosos para que pueda hacerse un breve análisis.

En el título I merece destacarse, en cuanto al **objeto de la norma**, su carácter "regulador de las acciones de prevención" con el objetivo de proteger la salud y seguridad de los trabajadores, a través de la "mejora de las condiciones de trabajo". No bastan, por tanto, actitudes pasivas, de mera protección, sino que a todos y cada uno de los actores de prevención, los cuales aparecen relacionados en este mismo título, se les insta a ejercer un papel activo, de promoción, mejorando el conjunto de las condiciones de trabajo tanto cuanto sea posible en cada momento y circunstancia.

Del ámbito de aplicación no se excluye más que a los trabajadores/as al servicio del hogar familiar. Incluye, por tanto, el ámbito de las relaciones laborales, así como las de carácter administrativo o estatutario. En este último caso ello supone la ampliación del marco legal hoy vigente.

Una ley que supone un "ruptura" con el sistema de protección actual, necesariamente ha de incorporar conceptos preventivos que, si bien son habituales en documentos técnicos, necesitan para su establecimiento en un texto legal una concreción de su contenido a fin de evitar la inseguridad jurídica que puede derivarse de interpretaciones diversas. Es por ello que se prevé la inclusión de un artículo de **definiciones** de conceptos tales como "daños a la salud", "riesgo", "riesgo grave e inminente", "actividades o medidas preventivas", "potencialmente peligroso", "adecuadamen-

te protegido", "condición de trabajo" y otros. De gran importancia es la ampliación del concepto de riesgo grave e inminente a, no sólo aquél que puede materializarse en forma de accidente, sino también a aquellos casos de **exposición a agentes** susceptibles de causar daños graves a la salud, cuando sea inminente una exposición a ellos, de los que se puedan derivar graves consecuencias para la salud del trabajador aun cuando éstas **no se manifiesten a corto plazo**.

De gran trascendencia es el contenido del *título II* denominado: "Política en materia de prevención de riesgos para proteger la salud en el trabajo", en el cual se establecen los compromisos de los poderes públicos para promover la mejora de las condiciones de trabajo. La directiva comunitaria apenas prevé obligaciones al respecto. Tan sólo la trasposición y la vigilancia del cumplimiento de las normas. Sin embargo, existe otro instrumento jurídico "obligatorio" para el Estado español. Se trata del Convenio 155 de la OIT, ratificado por nuestro país. En este convenio, titulado: "Seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo", se especifican los principios y contenidos de una política nacional. Así, se emplaza al Estado a instaurar una política coherente, a utilizar la vía legislativa o reglamentaria para detallar ésta, a establecer los mecanismos de control oportunos, a asesorar a empresarios y trabajadores para el eficaz cumplimiento de sus obligaciones, y a asegurar la formación de trabajadores y de los profesionales necesarios a fin de promover la salud y seguridad en los lugares de trabajo.

Estas cuestiones han sido trasladadas al Anteproyecto de Ley. Así, se expresa que las actuaciones normativas y administrativas se orientarán a la **eficacia y coordinación** en la ejecución de las competencias de las distintas Administraciones Públicas. Se pretende con ello solventar la actual situación de dispersión y duplicidad de competencias administrativas. Además, para lograr esto se crea un órgano de **participación institucional** tripartito, con verdaderas competencias de dirección, control y proposición de cuantas acciones de la Administración Pública se considere necesario.

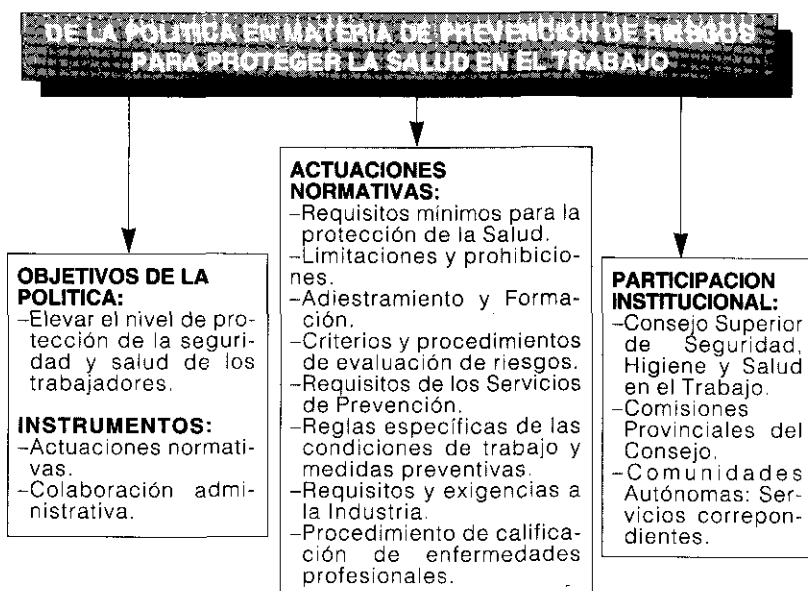
Estas actuaciones se dividen en tres grandes grupos:

- normativas.
- vigilancia y control
- promotoras.

Estas últimas se ven reforzadas respecto a las tradicionales que se venían haciendo. Y, también en este ámbito, se prevén disposiciones a fin de desarrollar y coordinar las actuaciones que les competen a las administraciones sanitarias, y en su caso, a las educativas.

Asimismo, se crea el **Instituto Nacional de Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo**, a partir del actual INSHT. Este ente será el encargado de desarrollar las actividades de promoción de la prevención que constituyen una de las tres en que se concreta el compromiso de los

TITULO II



TITULO II

DE LA POLÍTICA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PARA PROTEGER LA SALUD EN EL TRABAJO

ACTUACIONES DE LA ADMON. LABORAL:

1. Promoción y asesoramiento técnico de la prevención:
 - Asistencia a los sujetos afectados por la Ley.
 - Formación en materia preventiva.
 - Investigación e información sobre riesgos laborales.
 - Seguimiento de las actuaciones preventivas.
2. Actuación de vigilancia y control

COORDINACIÓN ADMONS. LABORAL Y SANITARIA:

- Elaboración de Planes de coordinación de la formación, información e investigación.
- Coordinación de Servicios.

ACTUACIONES DE LA ADMON. SANITARIA:

- Identificación y prevención de patologías.
- Formación y promoción del personal sanitario.
- Información y divulgación de estudios.
- Evaluación de actuaciones.

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE:

FINES Y FUNCIONES:

- Asistencia técnica y científica al Consejo.
- Asesoramiento en la elaboración de normas y actuaciones.
- Promoción de la investigación, formación y divulgación.
- Prestación de servicios especializados.
- Colaboración internacional.
- Elaboración de metodologías y guías.
- Establecimiento de normativa técnica.

poderes públicos de establecer una política preventiva. Entre las nuevas funciones encomendadas a este Instituto destaca la de ser la Secretaría del Consejo General, prestando, para ello, la asistencia técnica y científica necesaria.

El contenido del *título III*, "Derechos y deberes", recoge la parte sustancial de la Directiva Marco de la CE (ver artículo sobre esta directiva publicado en el nº 80 de "Salud y Trabajo"). De esta forma, se refleja un deber empresarial de prevención de carácter absoluto en el ámbito laboral y un pormenorizado detalle de las obligaciones instrumentales o derivadas de éste. Mención especial merecen las propuestas destinadas a extender la responsabilidad de la empresa sobre las condiciones de salud y seguridad de los trabajadores que realizan actividades subcontratadas, aun cuando estas actividades no se realicen en el local de la empresa principal, pero sí con útiles, herramientas, o productos suministrados por aquélla.

También, se establece la obligación empresarial de dotarse de un **plan de prevención**, el cual deberá, en toda empresa de más de 50 trabajadores, reflejar y detallar documentalmente el objeto y contenido de las acciones preventivas que debe adoptar.

Entre los derechos de los trabajadores merece des-

tacarse el de autoprotección ante situación de riesgo grave e inminente (pudiendo paralizar su actividad sin poder ser sancionado por ello) y el **derecho** (no obligación) a una vigilancia de su salud, específica en función del riesgo a que esté expuesto, así como el **derecho al cambio de puesto de trabajo** si se da una incompatibilidad entre su estado de salud y las condiciones de aquel.

Se prevén, asimismo, disposiciones respecto a la protección de la maternidad, cuando las condiciones de un puesto de trabajo puedan influir negativamente para la salud de la trabajadora embarazada o del feto, posibilitando el **cambio** a otro puesto de trabajo compatible con su estado.

El *título IV* se refiere a la acción preventiva en la empresa. El enorme número y complejidad de las actuaciones preventivas que la propia norma establece hace imprescindible que el empresario, responsable máximo del estado de salud de sus trabajadores, se dote de una estructura preventiva que se pueda encargar de realizar, en la práctica, esas actuaciones, que funda-

mentalmente son de cuatro tipos:

- evaluación de las condiciones de trabajo
- vigilancia de la salud de los trabajadores con respecto a los riesgos del trabajo.
- formación e información
- primeros auxilios y planes de emergencia.

Asimismo, se fijan las **garantías** (independencia, protección contra el despido) y las competencias profesionales del personal encargado de estos servicios.

El texto establece también las modalidades de organización de estos servicios (internos, externos) en función de criterios como el tamaño de empresa y/o el nivel de riesgo existente en ellas, de forma que se garantice **que toda empresa esté atendida** por estos servicios.

El *título V*, dedicado a la **participación y representación**, se inscribe en el marco de la nueva filosofía preventiva que establece este Anteproyecto de Ley. Se fijan en él las competencias, facultades, garantías y los órganos a través de los cuales se materializa el derecho a la intervención de los trabajadores en la defensa y promoción de su salud en el trabajo.

Se crean al efecto unos sujetos preventivos específicos: los delegados de prevención, que asumen el conjunto de las competencias de intervención (inspeccionar, proponer, requerir la paralización de trabajos peligrosos, etc.) para lo cual cuentan con las facultades (desplazarse por el centro de trabajo, acceder y recibir información, acompañar a técnicos, etc.) y con las garantías (en cuanto a tiempo y protección) necesarias para cumplir su labor.

Además, se configura un comité de salud y seguridad, paritario, como órgano de discusión, negociación y planificación de las acciones y planes preventivos que la empresa debe aplicar.

El título VI establece, con carácter general, las obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores respecto a la maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo, de tal forma que éstos no constituyan una fuente de peligro para el trabajador que los utiliza.

El último título, el VII, se dedica a establecer las responsabilidades y sanciones en las que los empresarios pueden incurrir por incumplimiento de las disposiciones de la ley, y de los reglamentos que la desarrollen.

Una ley tan ambiciosa como ésta necesita de una redefinición de los mecanismos públicos de control y vigilancia, de forma que sean más eficaces y disuasorios que en el pasado. Se trata, tanto de garantizar la efectiva aplicación en los centros de trabajo de las normas de protección, como de evitar la competencia desleal que supone la impunidad del incumplimiento de la ley.

TITULO IV

LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN

DEFINICION Y FUNCIONES:

- Todos los empresarios deberán disponer de un Servicio de Prevención, con los medios humanos y materiales suficientes para garantizar la adecuada protección y asesoramiento, en lo referente a:
 - Diseñar y aplicar la actuación preventiva.
 - Evaluar los factores de riesgo.
 - Determinar prioridades en las medidas preventivas.
 - Asistencia correcta para la formación e información.
 - Asegurar la prestación de primeros auxilios.
 - Vigilar la salud de los trabajadores.

MODALIDADES DE ORGANIZACION:

- Servicios de Prevención de Titularidad Empresarial, en aquellas empresas que:
 - Tengan, entre todos sus centros, 500 ó más trab.
 - Tengan 100 ó más trab., incluidas en sectores de especial peligrosidad.
- Servicios de Prevención Concertados.
- Servicios de Prevención Conjuntos.

Concluye el proyecto con las disposiciones derogatorias y adicionales. Entre estas últimas conviene destacar la supresión y refundición de organismos con el objeto de evitar las duplicidades de la actuación administrativa a la que antes hemos hecho referencia.

En definitiva, se trata de un proyecto esperanzador, más acorde con la realidad social y tecnológica de la España de fines de siglo.