

cambio de reflexiones que lleven a conclusiones eficaces y éstas, hacerlas llegar a la sociedad española en su conjunto, indudable beneficiaria de todas ellas.

¿Cuáles deberían ser, en su opinión, las actuaciones prioritarias a llevar a cabo en este sentido?

En opinión de A.S.P.A. hay medidas concretas, coincidentes con el "Informe Durán", que en caso de ser llevadas a la práctica inmediata deberán suponer una disminución significativa de los críticos índices de siniestralidad, como son: Comenzar a exigir las auditorías de las organizaciones preventivas propias para poder medir y controlar la eficacia de éstas. El control de las mutuas

de A.T. que, eventualmente, realizan competencia desleal al resto de Servicio de Prevención Ajenos - numéricamente mucho más importantes - a los que se les obliga a dar los servicios en condiciones precarias dado el uso que de fondos públicos hacen aquéllas en este tipo de actividades. El "penalizar" o "premiar" por medio de las cotizaciones sociales a las empresas según sus índices de siniestralidad relativos. El concentrar las acciones de los siempre escasos recursos de la Inspección de Trabajo y del INSHT en campañas focales, exigiendo el cumplimiento riguroso de las normas de prevención en empresas y sectores de alta siniestralidad.

Enrique Valenzuela de Quinta

Director Gerente de la
Asociación de Mutuas de Accidentes
de Trabajo (AMAT)



La situación de la prevención de riesgos laborales en España ha sido recientemente analizada en el Informe Durán y también en el marco del Dialogo Social ¿Hay algún aspecto de esta situación que considere especialmente remarcable?

En julio de 2000 el Presidente del Gobierno encargó a Don Federico Durán, Presidente del CES, un diagnóstico independiente sobre la siniestralidad laboral en España.

El informe se desarrolla alrededor de cuatro grandes temas: las estadísticas de accidentes de trabajo, las características del mercado de trabajo, el marco legal de la prevención y el aseguramiento de los riesgos laborales y por último, la política de prevención.

De un total de 67 medidas o propuestas que recoge el Informe, excluidas las 7 específicas para el sector de la

construcción, 21 inciden directamente en la actividad de las Mutuas de Accidentes de Trabajo, y algunas más de forma indirecta, por la doble actividad de estas entidades como aseguradoras de los riesgos profesionales y como Servicios de Prevención Ajenos.

A nuestro entender, el importante esfuerzo realizado por el Informe debe valorarse positivamente ya que tiene como principal virtud la de servir como punto de referencia para mantener un profundo debate entre todas las partes implicadas en esta materia, que deberá concluir con la adopción por quien corresponda de medidas concretas que frenen la siniestralidad.

En el Informe se recogen propuestas positivas que son perfectamente asumibles y la adopción de muchas de sus medidas pueden incidir favorablemente en la reducción de la siniestralidad laboral; pero también se recogen

otras propuestas que entendemos no son acertadas, bien por que no aportan una visión global o de carácter profesional, o bien porque en poco contribuyen al objetivo primordial del Informe, que a nuestro entender es el formular propuestas que posibiliten la reducción de las elevadas tasas de siniestralidad laboral.

Pensamos que ese debate no puede generarse a partir de la confusión, sino desde el más estricto rigor. En este sentido, una primera nota a destacar en el *Informe Durán* es el carácter de generalidad con que se tratan muchas de las numerosas materias que en el mismo se contemplan, lo que da lugar a propuestas excesivamente inconcretas, como son todas aquellas destinadas a “estudiar”, “aclarar”, “prestar atención” o “elaborar estudios”...

En segundo lugar, al tratarse de un informe de síntesis donde se detectan muchas, variadas e incluso contradictorias plumas, se han recogido puntos de vista excesivamente valorativos que provocan que el contenido de determinadas propuestas no se justifiquen, o incluso se contradigan, con otras consideraciones también recogidas como válidas en el informe. Este es el caso de las reflexiones sobre la separación radical de los mecanismos de reparación y de los de prevención, que se contradicen con las propuestas relativas al sistema de aseguramiento de los accidentes de trabajo.

Para hacer un análisis más en profundidad de lo que decimos, a continuación se hace un repaso breve de las principales propuestas recogidas en el Informe:

Dentro del apartado denominado “2. DAÑOS A LA SALUD RELACIONADOS CON EL TRABAJO”, en el punto 2.1 relativo al “Sistema de información estadística. Estadística de accidentes de trabajo”, se recogen 6 medidas, todas ellas dirigidas a clarificar las estadísticas de accidentes de trabajo, que son en definitiva uno de los instrumentos más importantes para el establecimiento de políticas generales y de actividades concretas en el marco de los diferentes sectores productivos y en el ámbito individual, en cada una de las empresas. Estas medidas son positivas, pero en la actualidad ya se están desarrollando en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. En consecuencia, podemos dar por bienvenidas tales propuestas aunque resulten poco novedosas.

En cuanto al punto 4 “MARCO LEGAL DE LA PREVENCIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LOS RIESGOS LABORALES”, las medidas 18 a 29 entran en la línea de “estudiar”, “aclarar” ...etc., que como ya hemos dicho, no estorban, mejoran, pero no resultan eficaces para la reducción de la siniestralidad. En relación con el apartado “4.3 Sistema de Seguro”, se incluyen un total de 9 medidas, de la 30 a la 38, que afectan a las Mutuas directamente y que en líneas generales nos parece que son susceptibles de ser estudiadas con detenimiento, pero con algunas matizaciones en cuanto a los planteamientos. Así por ejemplo, inicialmente el Informe parece con-

siderar como situación ideal de partida una separación radical de los mecanismos de reparación y de los de prevención, que supondría la indiferenciación de la protección y la cotización, desapareciendo la especificidad de los accidentes de trabajo, y una reforma de la gestión del seguro. Sin embargo, el Informe, partiendo de estas consideraciones tan radicales, acaba bendiciendo la situación actual de diferenciación del accidente de trabajo con una serie de medidas que están plenamente dentro del marco actual de la protección de Seguridad Social. En consecuencia, la propuesta de modificación de distribución de los costes en el pago de las prestaciones de Incapacidad Temporal, evitando la diferente responsabilidad en el pago de esta prestación según se trate de una contingencia común o profesional, es una medida que compartimos plenamente y que incide directamente en los índices de siniestralidad, pues evitaría un trasvase de enfermedades comunes hacia accidentes de trabajo, aunque pueden estudiarse otras soluciones similares que tendrían el mismo efecto como por ejemplo la supresión de la obligación en su día impuesta a los empresarios de pago de los 15 primeros días de la prestación de ITCC.

También estamos de acuerdo con la necesidad de modificar el concepto de accidente de trabajo, y así lo hemos venido manifestando desde hace muchísimo tiempo, pues el actual sobredimensionamiento interpretativo del concepto de accidente parte de las presunciones que la LGSS establece y ha dado pie a una constante ampliación jurisprudencial del citado concepto.

Otra propuesta interesante dentro de este punto, aunque no muy novedosa, es el perfeccionamiento del sistema de cotización por accidentes de trabajo. En este sentido propone la modificación de la Tarifa de Primas, que ya viene siendo ordenada por nuestra legislación desde 1995, y sugiere acertadamente que la nueva tarifa se establezca por actividades económicas. En relación con esta cuestión, queremos resaltar como muy novedosa y positiva la medida que se propone sobre la posibilidad de devolución de parte de las cantidades cotizadas por las empresas en caso de no siniestralidad, ésta es una medida que debe estudiarse y que además nos parece muy acertada ya que supone la recuperación de uno de los principios esenciales del mutualismo de accidentes de trabajo.

Sin embargo, el Informe no hace una propuesta clara en relación con el establecimiento de un sistema de cotización con incrementos y reducciones (Bonus/Malus), sistema que ya está anunciado por nuestra legislación desde finales de 1997 (Disp. Adc. 17 de la Ley 65/1997 PGE-98), aunque probablemente por su complejidad técnica aún no ha concluido con el necesario desarrollo, pero que consideramos clave para una correcta repercusión de los costes de los accidentes sobre las empresas en las que se producen.

En cuanto al punto 5 del Informe denominado POLÍTICA DE LA PREVENCIÓN Y ACTUACIÓN DE

LOS SUJETOS IMPLICADOS, en el apartado 5.4. del Informe, correspondiente a "El nuevo modelo de gestión de la prevención en la empresa", se recogen un total de 11 medidas con relación a la actuación de las MATEPSS, relativas a la necesidad de deslindar nítidamente el papel de las Mutuas como Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social de su actividad como Servicios de Prevención. En estas propuestas se habla de utilización de los recursos de la Seguridad Social para la "financiación" de las actividades como servicio de prevención, de la necesidad de un mayor "control" en el destino de dichos fondos y se aboga por la participación de los Sindicatos todo ello en aras de garantizar un plano de "igualdad" en el mercado con el resto de las entidades acreditadas como servicios de prevención. Pero hay que señalar que la Orden de 22 de abril de 1997 que reguló el funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales, estableció en el artículo 2 de la misma la obligación de mantener debidamente diferenciadas las actividades preventivas comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de las actividades correspondientes a las funciones como servicio de prevención, conforme a lo previsto en dicha Orden.

En relación con el control de los recursos, que con cargo a cuotas, las Mutuas dedican a la actuación como Servicio de Prevención ajeno, el informe comete un error ya que atribuye el control de dichos recursos a la TGSS, que es un Servicio Común de la Seguridad Social y no un órgano de control. El control de dichos fondos y la correcta imputación de esos costes conforme a las compensaciones establecidas en la Resolución de 22 de diciembre de 1998 se efectúa a través de la Intervención General de la Seguridad Social, sin perjuicio del control efectuado por la Dirección General de Ordenación Económica de la Seguridad Social, que conforme a lo establecido en la OM de 22 de abril, puede disponer el cese en la utilización de dichos recursos de Seguridad Social, si considera que la misma perjudica a la gestión de las contingencias profesionales (art.10 OM 22-04-97).

Un tema que aunque en el Informe Durán aparece de modo casi imperceptible, merece especial atención y no podemos pasar por alto es el de la "participación de los representantes de los trabajadores en las Mutuas". Dicha participación existe y está regulada desde el año 1994 a través de la Comisión de Control y Seguimiento constituida en cada una de las Mutuas de Accidentes de Trabajo. Pero, además, con plenos derechos, forma parte de los Órganos de Gobierno de las Mutuas un representante de los trabajadores al servicio de cada entidad, que es elegido a través de los comités de empresa, delegados de personal o representantes sindicales de cada Mutua.

Debido a la carencia de una cultura preventiva en las empresas, se echan de menos propuestas destinadas a gradualizar la puesta en práctica de la LPRL

Podríamos pensar que esta consideración del Informe obedece a un desconocimiento del funcionamiento de las Mutuas, pero es cierto que recientemente las reivindicaciones de las organizaciones sindicales han girado desde la petición de cogestión, que no tiene ningún fundamento, a lo que ahora mal denominan "democratización", término que es completamente inadecuado, por cuanto que las Mutuas definidas en la LGSS como asociaciones de empresarios tienen un funcionamiento totalmente democrático, ya que todas las empresas asociadas a una Mutua, con independencia de su tamaño o recursos forman parte de la Asamblea General y tienen idénticos derechos y obligaciones, incluido el derecho de voto. Este es uno de los temas que los sindicatos han llevado también a la Mesa sobre Prevención de Riesgos Laborales, que se enmarca dentro del Diálogo Social, pero que claramente se aleja de objetivos de prevención de riesgos laborales o de conseguir una mayor eficiencia de las Mutuas, identificándose a un objetivo sindical de tratar de "sindicalizar", cuantas más instituciones, mejor.

Dentro del punto 5 del Informe existen otras propuestas, que si bien no nos afectan específicamente como Mutuas, pensamos que son negativas para la implantación de la normativa de prevención a la que poco a poco se van incorporando las empresas. Así, se propone que la decisión sobre el modelo de organización de la prevención en la empresa se tome con posterioridad a la evaluación y planificación inicial, permitiéndose una contratación específica a tal efecto y abogándose por la posibilidad de acudir a profesionales externos para determinadas funciones, sin tener que acudir necesariamente a un Servicio de Prevención e igualmente se apunta la posibilidad de que la empresa tenga que optar globalmente por un Servicio de Prevención propio o ajeno, pero no por una mezcla de ambos, lo que tampoco nos parece correcto.

Por último mencionar además que existen diferentes cuestiones que nos parecen prioritarias y que el Informe no recoge con suficiente detenimiento, destacando las siguientes:

- Hubiera sido bueno que se introdujeran propuestas de cara a unificar, al menos hasta cierto punto, las políticas de actuación de las Comunidades Autónomas en lo que a la prevención de riesgos se refiere.

- Debido a la carencia de una cultura preventiva en las empresas, junto a la de medios humanos y materiales para dar cumplimiento a las exigencias universalmente

impuestas a las empresas en esta materia, se echan de menos propuestas destinadas a gradualizar la puesta en práctica de la LPRL, priorizando las necesidades para poder destinar a las empresas que tienen más accidentes tales recursos escasos. Es decir, sería conveniente planificar en el tiempo los niveles de exigencias a las empresas en función de su siniestralidad histórica.

En resumen desde nuestro punto de vista, el Informe Durán, que despertó en todos una ansiosa expectativa de soluciones, no ha venido sino a confirmar propuestas de soluciones ya conocidas y aportadas por muchos de nosotros, no obstante lo cual le damos nuestra bienvenida a sus propuestas de las que pueden obtenerse frutos positivos para la reducción de la siniestralidad.

¿Qué cree que puede aportar este XII Congreso Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en la mejora de esta situación?

Siempre es una buena noticia la existencia de foros en los que poder intercambiar conocimientos y experiencia que conduzcan a la reflexión conjunta de los agentes implicados en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En este sentido, este XII Congreso Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, será un año más el punto de encuentro en el que se analice con la precisión que requiere, cual está siendo la evolución de de la implantación real de medidas adecuadas de seguridad y salud en el trabajo en nuestro tejido empresarial.

No cabe duda que de lo anterior se derivará un "examen de conciencia colectivo" que tendrá como fruto importantes propuestas de adaptación y cambio, en su caso, de las actuaciones que se vienen desarrollando y que servirá a todas las partes implicadas para corregir, enfocar y mejorar las actuaciones futuras a desarrollar en esta materia, en beneficio de nuestros trabajadores y empresarios en particular, y de la sociedad española en general.

¿Cuál debería ser, en su opinión, las actuaciones prioritarias a llevar a cabo en este sentido?

Con la intención de transmitir la experiencia recogida por AMAT en materia de prevención de riesgos labo-

Siempre es una buena noticia la existencia de foros en los que poder intercambiar conocimientos y experiencias que conduzcan a la reflexión conjunta de los agentes implicados en materia de seguridad y salud en el trabajo

rales, nuestra asociación elaboró en enero de 2001 un Informe para el estudio del problema de la siniestralidad laboral y propuestas para su reducción, que fue remitido al Ministerio de Trabajo, donde se contemplaban propuestas encaminadas a invertir la tendencia de la siniestralidad para volver a unos índices de

incidencia que podríamos considerar normales o habituales en nuestro país y otra serie de propuestas dirigidas a reducir ese índice que podríamos considerar habitual.

Entre las primeras se incluían las destinadas a programar actuaciones mediante su priorización y optimización de recursos, ya que la mayor parte de los accidentes se concentran en un número reducido de empresas, estas medidas están en la línea del conocido Plan Aragón; también se proponía la modificación de la distribución de costes en el pago de las prestaciones de Incapacidad Temporal por Contingencias Comunes; así como la destinada a establecer un sistema de bonificaciones y recargos en la cotización por accidentes de trabajo y por último dentro de este primer grupo de medidas se ponía de manifiesto la necesidad de efectuar modificaciones en el mercado laboral.

En cuanto a otras propuestas destinadas a mejorar lo que serían los índices de incidencia habituales de nuestro país, se incluían una serie de propuestas técnico organizativas, encaminadas a que las empresas entiendan que la Prevención de Riesgos Laborales es una actividad de Gestión Interna de la propia empresa; propuestas de carácter formativo destinadas a seguir fomentando la cultura de la prevención; y determinadas propuestas de modificación del marco normativo a las que ya nos hemos referido en la pregunta 2, tales como las destinadas a evitar el sobredimensionamiento del concepto de accidente de trabajo, o la modificación del cuadro de enfermedades profesionales.