

3.1 RESULTADOS

La eficacia de la Ley es mínima en las pequeñas empresas



La Ley permite organizar las actividades preventivas en función del tamaño de la empresa.

ALGUNAS OPINIONES ABOGAN POR APLICAR «SANCIONES SOCIALES» PARA OBLIGAR A IMPLANTAR LA CONCIENCIA PREVENTIVA EN LAS PEQUEÑAS EMPRESAS, ANTES QUE LAS ACCIONES PENALES O ADMINISTRATIVAS

Una opinión generalizada sobre el grado de eficacia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en sus diez años de vigencia apunta la

importancia que tiene la dimensión de las empresas a la hora de aplicar la norma. Esa eficacia es muy superior en las empresas grandes que en las pequeñas. También la actividad de las empresas guarda una estrecha relación con los objetivos que persigue la Ley. Estos hechos, a primera vista incuestionables, respaldarían las críticas de quienes califican la Ley de «generalista», es decir, de no tener en cuenta los diversos parámetros que definen las magnitudes y principales características de las empresas, que son los que definen su accidentalidad y sus riesgos ante los accidentes y enfermedades profesionales. Los resultados obtenidos en algunas comunidades autónomas, tras la implantación de planes específicos de control sobre determinadas empresas, según tamaño e índices de accidentalidad, demuestran que el estudio previo de tipologías y actividades determina en la mayoría de los casos la efectividad de la norma.



Lo cual no quiere decir que la Ley no atienda las peculiaridades de las empresas, pues permite organizar las actividades preventivas en función del tamaño. Las empresas con más de 500 trabajadores –250 si son de mayor riesgo– tienen la obligación de establecer servicios de prevención propios. Cuando posee menos de seis trabajadores, es el empresario quien puede asumir personalmente la actividad preventiva. Existe, pues, una diferencia de tipologías de empresas, pero la inmensa casuística existente en el tejido empresarial español desborda las distinciones al uso. El 94,03% de las empresas españolas no tiene más de 9 trabajadores, y el 99,87% no supera los 249 empleados.

En opinión de muchos analistas, el tratamiento no diferenciado de la Ley tiene una gran influencia en el grado de eficacia de las políticas preventivas, lo cual se evidencia, aún más, por el trata-

Los empresarios se ven muchas veces obligados a delegar la seguridad laboral en servicios de prevención que son ajenos a la propia empresa

miento específico de métodos o planes que se aplican en determinadas comunidades autónomas. Las comunidades con más recursos llegan más fácilmente al tejido empresarial de la región y aplican políticas diferenciadas y condicionadas a las peculiaridades de los sectores industriales o de los servicios. En otras comunidades cuesta mucho más llegar al corazón empresarial para impregnarlo de la «cultura sobre seguridad».

Se da el caso, además, de que el empresario se ve muchas veces obligado por las circunstancias –por falta de una visión adecuada de la Ley, por carencia de cultura preventiva, por comodidad o por creer que así cumple «formalmente» con la norma establecida– a delegar la segu-



Gran parte de los problemas se dan en las pequeñas empresas, que carecen de capacidad de gestión sobre prevención y seguridad.

ridad laboral en servicios de prevención ajenos. Esto comporta el riesgo de que la prevención se desligue del entramado de la propia empresa.

CAMPAÑAS EFECTIVAS

Independientemente de esa visión global, los problemas más acuciantes están en las pequeñas empresas, que son la mayoría del país. En los últimos años se ha hecho un gran esfuerzo para introducir en ellas la conciencia preventiva, pero en la práctica la diferencia es tan grande con las grandes que parece que son ajenas al sistema de seguridad en el país, al menos en un alto porcentaje. Algunas voces han cuestionado que tal vez la Ley no sea tan buena para las pequeñas empresas, porque éstas carecen de capacidad de gestión sobre prevención y seguridad. Pero, sin embargo, las pymes no han trasladado esos aspectos, diferenciales y vitales, al legislador.

Es fácil entender que esto sea así. En ocasiones no se dispone de recursos propios; hay confusión en la materia; se ve el cumplimiento de la norma como un requisito estrictamente formal; falta divulgación; los mecanismos de vigilancia y control son demasiado documentales y carecen de métodos de constatación.

Desde todos los ámbitos se aboga por un reforzamiento de las campañas de promoción de las administraciones en todas las empresas —«campañas efectivas», se insiste—, especialmente orientadas a la «integración de la conciencia de seguridad en las pequeñas». Junto a ello, se insiste asimismo en institucionalizar la prevención en todos los ámbitos de las compañías, incluso entre los accionistas; en optimizar los medios y servicios preventivos; en acentuar las tareas de control y fiscalización de equipos; en una mayor especialización de los técnicos y en intensificar su número. De otro lado, se considera un aspecto básico potenciar la figura del encargado de seguridad en la empresa.

SANCIONES SOCIALES

En el mismo contexto de este análisis sobre el grado de eficacia de la Ley, algunas cualificadas opiniones —la de José Luis Villar Rodríguez, director general de Trabajo de la Junta de Extremadura, se ha hecho escuchar con absoluta claridad— advierten la importancia capital que tiene el sistema sancionador de la norma y su objetivo de hacer respetar la Ley y reparar el daño causado. Sin embargo, para Villar Rodríguez,

«es un error» hacer descansar el cumplimiento de las normas preventivas únicamente en la política sancionadora. «La sanción es necesaria, pero no es suficiente», asegura. Entre otras razones, porque, en ocasiones, la condena penal es más benigna que la sanción administrativa.

Para Villar Rodríguez, las «sanciones sociales» serían prioritarias a las penales o administrativas. En ese sentido, las premisas sancionadoras tendrían que ser una derivación del objetivo de integrar la cultura preventiva en las empresas. Hay casos —se argumenta— en que resultaría más efectivo obligar a una empresa que haya infringido la Ley a introducir en su estructura la aplicación permanente de esa cultura que a pagar una sanción económica que, tal vez, no pueda satisfacer. A la larga, esas medidas podrían ser más eficaces. En algunas legislaciones extranjeras en esta materia —Chile sería un referente— se tipifica esa obligación social de implantación en las empresas, por encima de la sanción económica.

La concertación social sería el marco para insistir en estos aspectos y cambiar las leyes laborales que fuesen necesarias y beneficiosas para las empresas, especialmente las pequeñas.

3.2 OPINIONES

TRES CUESTIONES

»» **1** Después de diez años de legislación, ¿cuáles son las luces y las sombras de la Ley de Prevención?

»» **2** Los accidentes laborales siguen siendo una de las principales lacras en nuestra sociedad. ¿Qué medidas habría que tomar para que la Ley sea más eficaz?

»» **3** Cuáles son los principales aspectos a revisar prioritariamente en la actual Ley?

»» **1** Ha habido una interiorización masiva de lo que significa la gestión preventiva en las empresas que antes de la Ley no existía, ya que solamente se hablaba de prevención de manera reactiva cuando había un accidente. Ahora hay una visión más general, una evaluación de los riesgos en todos los puestos. El problema es que en algunas empresas se ha entendido eso de la prevención solamente desde el punto de vista formal y aparente. Para algunos, lo importante es tener documentos aunque estén luego alejados de la realidad, y no se atiende a las medidas correctoras. El miedo a las sanciones tiene mucho que ver en este comportamiento. La Ley de reforma del marco normativo de 2003 ha atacado esta cuestión y está acabando con el problema.

El reto que tenemos es el de una mayor integración de la Ley de Prevención, que no se deje sólo en manos de los especialistas, sino que aparezca en todos los departamentos de la empresa.

ÁNGEL LUIS SÁNCHEZ IGLESIAS

Subdirector general para la Prevención de Riesgos Laborales. Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social



«El reto es el de una mayor integración de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que no se deje sólo en manos de los especialistas, que aparezca en todos los departamentos de la empresa»

»» **2** Acercando la prevención al terreno, implicando horizontalmente a todo el mundo, contando con la participación de los trabajadores, que puedan hacer sugerencias al empresario, que se les facilite libremente toda la documentación. Es un trabajo de todos y todos deben participar. La prevención no debe ser motivo de conflicto en el interior de una empresa.

»» **3** Habría que equilibrar el balance entre recursos de prevención propios y ajenos. Considero que hay demasiada externalización en este momento.

Los recursos de prevención ajenos son muy importantes y pueden

ayudar mucho al empresario, pero no se puede hacer todo desde fuera. Es necesario priorizar los recursos propios frente a los ajenos, para que éstos tuvieran un carácter más complementario que sustitutivo.

Además, hay que dar la vuelta por completo al tema de la auditoría. La auditoría legal no ha funcionado adecuadamente, es un coste importante para las empresas pero no tiene una aplicación práctica excesiva y, sobre todo, no es posible que solamente tenga que actualizarse aquél que pone recursos de prevención propios, y no el que todo lo externaliza, porque en ese caso estamos apoyando esa externalización, que a mi juicio es lo que se debe reducir.



JOAQUÍN NIETO

Secretario Confederal de Medio Ambiente y Salud Laboral de Comisiones Obreras

«Hay poca Inspección de Trabajo y, sobre todo, falta implicación por parte de los empresarios y de los trabajadores; ésa es la gran asignatura pendiente»

»1 Creo que tenemos una buena normativa; al fin y al cabo es el producto de la Directiva europea, y la Directiva es el fruto de muchos años de lucha del movimiento obrero por tener unas condiciones legales en materia de seguridad. El problema de España no es normativo, el problema es el de su incumplimiento. Otros males a añadir son los de la mala praxis, es decir, hacer como si se cumple pero sin hacerlo; la debilidad en la acción pública, especialmente en la vigilancia y control de ese cumplimiento; además, hay poca Inspección de Trabajo; y, sobre todo, falta implicación por parte de los empresarios y de los trabajadores. Ésa es la gran asignatura pendiente.

Los empresarios deben asumir que son los responsables de la prevención y que esa responsabilidad es muy importante, tanto como hacer buenos productos y dar buenos servicios, y eso no se puede hacer sin implicar a los trabajadores, que al fin y al cabo son el sujeto último de la prevención, son ellos los que pueden enfermar y pueden morir por unas malas condiciones.

»2 Los accidentes de trabajo son el peor indicador sociolaboral de los últimos tiempos. ¿Son inevitables? No ¿Es imposible cumplir la Ley de Prevención? Tampoco. Es perfectamente posible cumplirla. En Europa tienen las mismas normas y se cumplen. Además, la mayoría de los empresarios no las cumplen, pero hay una minoría que sí lo hace, lo cual quiere decir que con una buena predisposición se puede hacer. Los

accidentes se pueden reducir cumpliendo las normas, no son una maldición bíblica inevitable. La mayoría son eludibles poniendo los medios oportunos.

»3 Hay un punto que puede ser modificado y es el que se refiere a la extensión de los derechos de representación de los trabajadores. Hay que tener en cuenta que tenemos un mercado de trabajo con mucha temporalidad, con mucha subcontratación, mucha inmigración y mucha microempresa, y hay demasiadas empresas sin representación. Además, los trabajadores deberían poder participar en la elección del servicio de prevención que estimaran más oportuno.

DOLORS HERNÁNDEZ

Secretaria de Salud Laboral y Medio Ambiente
de la Unión General de Trabajadores

«Debería haber una ley a nivel nacional para que las acreditaciones que se dan en las comunidades autónomas tuvieran un criterio general»

»1 Creo que el aspecto más positivo es que esta Ley ha generado una gran sensibilidad en la sociedad. Se conocen los riesgos laborales y los accidentes, y eso nos lleva a que la sociedad sea más sensible ante las materias de seguridad y salud en el trabajo. Además, se ha conseguido un consenso social, institucional y político muy importante. El aspecto más negativo sería que no hemos sabido integrar la cultura preventiva en las empresas y en los procesos productivos, lo cual nos ha llevado a un continuo incumplimiento de la LPRL. En cuanto al sistema preventivo, no está nada claro quién asume el papel de la prevención en las empresas; en todo caso, los trabajadores y sus representantes no han tenido presencia en este sistema.

»2 Parto de la base de que la Ley es buena pero hay que cumplirla y poner todos los medios en materia de seguridad para que no ocurran

los accidentes, pero no es suficiente. Tenemos que abordar la situación del mercado laboral. El perfil del trabajador accidentado es de un joven, con contrato temporal, con falta de formación y con rotación en su puesto. El 60% de los accidentes laborales los sufren el 30% de los trabajadores temporales. Tenemos que hacer una prevención más eficaz en la empresa e integrar la prevención en todos los órdenes jerárquicos y mejorar la calidad del empleo y las condiciones.

»3 Con el desarrollo normativo de la Ley 54/2003 tenemos que saber concretar quién es el responsable de integrar y planificar la prevención en una empresa. Ése es el camino y no habría que modificar las normas. Sí que habría que mejorar los servicios de prevención y estudiar si el sistema de auditorías es o no eficaz. Hay que plantear que la auditoría sea voluntaria o sea general, porque estamos provocando que se externalicen los servicios de prevención. Como modificación legal solamente revisaría el control de los servicios de prevención. Debería haber una ley a nivel nacional para que las acreditaciones que se dan en las comunidades



autónomas tuvieran un criterio general. Tenemos un cuerpo normativo completo, por lo que, más allá de hablar de reformas, habría que plantear políticas activas potentes que puedan llegar a las pequeñas empresas que necesitan más información y apoyo preventivo.