

# El nuevo marco de la prevención de riesgos laborales y el cambiante mundo del trabajo

Federico Durán López

Presidente del Consejo Económico y Social

Desde hace más de dos décadas, el mundo del trabajo viene conociendo profundas y permanentes transformaciones. En lo que se ha dado en llamar sociedad post-industrial coexisten realidades productivas muy diferenciadas, algunas herederas de modelos de producción hoy casi totalmente superados, como los fordistas-tayloristas, junto con actividades y formas de producción y organización del trabajo desconocidas hace tan sólo pocos años. Entre aquéllos y éstas se han producido cambios estructurales y una profunda mutación tecnológica, experimentados, de manera particularmente intensa, en los países desarrollados.

Las innovaciones tecnológicas y los modernos procesos productivos, con la correspondiente incidencia en el diseño de los nuevos puestos de trabajo, así como los riesgos inherentes a los mismos, hacen necesario garantizar un mayor grado de protección de la seguridad, la higiene y la salud de los trabajadores.

En España, junto a la evidencia de un mundo productivo y laboral en permanente cambio están las altas cifras de una siniestralidad laboral que, en los últimos años, ha crecido de manera constante. Las cifras de accidentes de trabajo, superiores a las de los países de la Unión Europea, han hecho sonar todas las alarmas y han convertido a la seguridad y salud en el lugar de trabajo en una prioridad de las Administraciones públicas y de los agentes sociales, sindicatos y organizaciones empresariales.

La existencia de unos instrumentos normativos clara-

mente obsoletos, por un lado, y las normas de origen internacional que vinculan a nuestro país, por otro, singularmente el Convenio 155 de la OIT y la Directiva 89/391 del Consejo, y sobre todo la nueva sensibilidad política hacia un problema de consecuencias sociales inadmisibles, motivaron una amplia reforma del viejo sistema de seguridad e higiene en el trabajo y la instauración de un modelo nuevo a partir de la Ley 31/1995. Este nuevo modelo, junto con la necesidad de transposición de un amplio número de Directivas específicas en la materia, ha necesitado de un amplio desarrollo reglamentario para poder desplegar toda su operatividad, desarrollo que sólo muy recientemente puede entenderse que ha sido completado.

Además de los principios, objetivos e instrumentos operativos que caracterizan el nuevo sistema, en el mismo se lleva a cabo una nueva definición del papel de los poderes públicos en el campo de la seguridad y la salud laboral, clarificando las funciones y cometidos de las distintas administraciones y fortaleciendo la necesaria coordinación entre ellas.

Pero, sobre todo, emerge con claridad un fortalecimiento del papel de los agentes sociales. En primer lugar,

dentro de la empresa, en la que se refuerzan los mecanismos de participación de los representantes de los trabajadores, y, en general, la cooperación entre éstos y la dirección empresarial. Pero, también, en ámbitos superiores al empresarial, potenciando el papel de la negociación colectiva y la parti-





cipación institucional de sindicatos y organizaciones empresariales, con la creación de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

La promulgación de la Ley 31/1995, tras un proceso en el que intervinieron intensamente los propios agentes sociales, supone un cambio de modelo total con respecto a la situación anterior. En efecto, los instrumentos jurídicos contenidos en la LPRL constituyen un conjunto de herramientas suficiente para poder hacer realidad el derecho de los trabajadores a la protección de su salud. Bien es verdad que la LPRL constituye un marco genérico cuya efectividad depende de un amplio desarrollo reglamentario, y que dicho desarrollo, en aspectos cruciales como el relativo a los servicios de prevención, contiene elementos de indeterminación que no facilitan su operatividad.

La LPRL, al convertir en clave de bóveda de todo el sistema la actividad de prevención, supera definitivamente una concepción de la seguridad e higiene en el trabajo basada casi unívocamente en la reparación o indemnización en el marco de los procesos de Seguridad Social. Este salto cualitativo, que ya se iniciara con el Estatuto de los Trabajadores, supone instituir a la prevención como un aspecto más de las relaciones laborales, y aun de la propia gestión de la actividad empresarial, con entidad propia e independiente del tratamiento que se otorgue en el sistema de Seguridad Social a la reparación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

Un elemento importante del nuevo modelo instaurado por la LPRL vino dado por la concreción de los diferentes derechos y obligaciones, tanto de los trabajadores

como de las empresas, precisos para hacer efectivo el derecho a una protección eficaz, y suficientemente operativo el deber de protección del empresario. Con el fin de dar contenido al derecho de los trabajadores a una protección eficaz, reguló una serie de instrumentos como son los derechos de información, consulta y participación, formación en materia preventiva, paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente, o vigilancia periódica del estado de salud de los trabajadores a su servicio.

Correlativamente, como materialización del deber del empresario de prevenir eficaz-

mente los riesgos laborales, le impuso la obligación genérica de adoptar cuantas medidas resulten necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores. Ello, a su vez, se traduce en concretas obligaciones de hacer, como la evaluación de riesgos, la formación de los trabajadores, la información, consulta y participación de los mismos, la actuación en casos de emergencia y de riesgo grave e inminente, la vigilancia de la salud, o, por último, pero no menos importante, la constitución de una organización, compuesta de medios humanos y materiales, apta para ejecutar la actividad clave de la prevención.

### **Las cifras de los accidentes de trabajo, superiores a las de los países de la Unión Europea, han hecho saltar todas las alarmas**

El instrumento crucial sobre el que descansa la nueva concepción de la prevención de los riesgos en el trabajo es precisamente la creación de servicios de prevención, definidos en la Ley como el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para realizar las actividades preventivas a fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, asesorando y asistiendo para ello al empresario, a los trabajadores y a sus representantes y a los órganos de representación especializados.

No parece exagerado afirmar que la efectividad de todo el sistema vendrá en gran medida condicionada por la dotación suficiente y adecuada de este conjunto de medios en las empresas. En este sentido, conviene destacar que la LPRL, y el RD 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención, buscan en todo caso garantizar la suficiencia y adecuación de esos medios, a través de un conjunto de controles y garantías, cualquiera que sea la fórmula adoptada de entre las que permite la propia Ley: asun-

ción de las funciones de prevención por el propio empresario, designación a tal fin de uno o varios trabajadores, constitución de un servicio de prevención o concierto de dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa.

Una protección eficaz de la salud en los lugares de trabajo exigirá una actitud de entendimiento y cooperación entre empresas y representaciones de los trabajadores. La prevención y evitación de riesgos laborales, junto con otras materias como por ejemplo la formación continua en las empresas, conforma un núcleo de intereses en torno a los cuales las dos partes de las relaciones laborales deberían encontrar espacios de acuerdo más fácilmente. La LPRL no es ajena a esta necesidad de potenciar los elementos de cooperación. De ahí que otro aspecto clave del sistema de prevención de riesgos en el trabajo venga constituido por los mecanismos de consulta y participación de los trabajadores que se incorporan a la política de prevención a partir del sistema de representación colectiva vigente. La participación viene ele-

vada en la LPRL a la categoría de principio de la política en materia de prevención de riesgos.

En términos globales, el elenco de facultades de control de los representantes de los trabajadores en la materia fue potenciado por la LPRL. Es preciso subrayar la importancia que reviste la creación de unos órganos de representación especializados, a partir de los órganos de representación unitaria del personal, con ampliación del conjunto de competencias y facultades que ostentaban éstos anteriormente. Sólo a partir de un reforzamiento de la representación de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el lugar de trabajo es posible y tiene sentido potenciar las obligaciones y los mecanismos de cooperación. Entre las obligaciones de los delegados de prevención se encuentra, así, la colaboración con la dirección de la empresa y la promoción de la cooperación de los trabajadores en la prevención, actividades que, a la postre, pueden resultar altamente eficaces en la lucha contra la siniestralidad laboral.

Esta misma necesidad de diálogo y cooperación subyace a la figura del comité de seguridad y salud, verda-



dero órgano deliberante y de encuentro de todas las partes concernidas para llevar a cabo un tratamiento conjunto de las cuestiones relativas a la prevención de riesgos laborales.

En suma, como decíamos más arriba, el marco vigente contiene elementos suficientes y avanzados, tanto técnicos como de naturaleza participativa, para proveer, desde el terreno de los instrumentos jurídicos, una verdadera y eficaz política de garantía del derecho de los trabajadores a la protección de su salud. Aspectos como la formación de los trabajadores en materia preventiva, que también fueron reforzados a partir de la LPRL, pueden resultar cruciales para lograr una paulatina pero sólida implantación de la cultura preventiva en España.

Sin embargo, y esto se ha convertido ya en un triste lugar común cuando se habla de seguridad y salud laboral, el contar con unas normas avanzadas no ha impedido por el momento unas elevadas cifras de siniestralidad laboral y que éstas hayan venido creciendo sin interrupción en los últimos años.

En 1997 el total de los accideptes de trabajo con baja se incrementó en casi un 10 por 100 con respecto al año anterior, doblando la tasa de incremento experimentada en 1996 con respecto a 1995. La tendencia en años anteriores caminaba en el sentido de un aumento de los accidentes leves y una disminución de los graves. Por otro lado, lo más preocupante es que los accidentes mortales en jornada de trabajo volvieron a crecer significativamente en 1997 rompiendo una esperanzadora trayectoria de disminución progresiva que se remontaba a 1989, y que tenía como única excepción 1993. Los datos relativos a 1998 no han hecho sino empeorar estas cifras, dicho sea todo ello con la necesaria cautela a la hora de manejar cifras absolutas y la necesidad de ponerlas en relación con otros parámetros. Nuevamente ha aumentado el total de accidentes de trabajo con baja, superando la tasa a la del año 97. Y han aumentado, asimismo, tanto los accidentes leves como los graves. En cuanto al número de accidentes mortales, la cifra es prácticamente idéntica a la de 1997.

Seguramente es pronto para hablar de ineficacia de las normas jurídicas ya que, aunque la LPRL tiene tres años de vigencia, su imprescindible desarrollo reglamentario, en particular en el aspecto clave de los servicios de prevención, lleva la mitad de tiempo en vigor, y algunos aspectos aún menos. En otras palabras, la transformación y modernización del modelo de seguridad y salud laboral no se puede equiparar a un plan de choque ni podían esperarse del mismo efectos automáticos. Pero sí es hora ya de exigir un funcionamiento satisfactorio

## Una protección eficaz de la salud en los lugares de trabajo exigirá una actitud de entendimiento y cooperación entre empresas y representaciones de los trabajadores

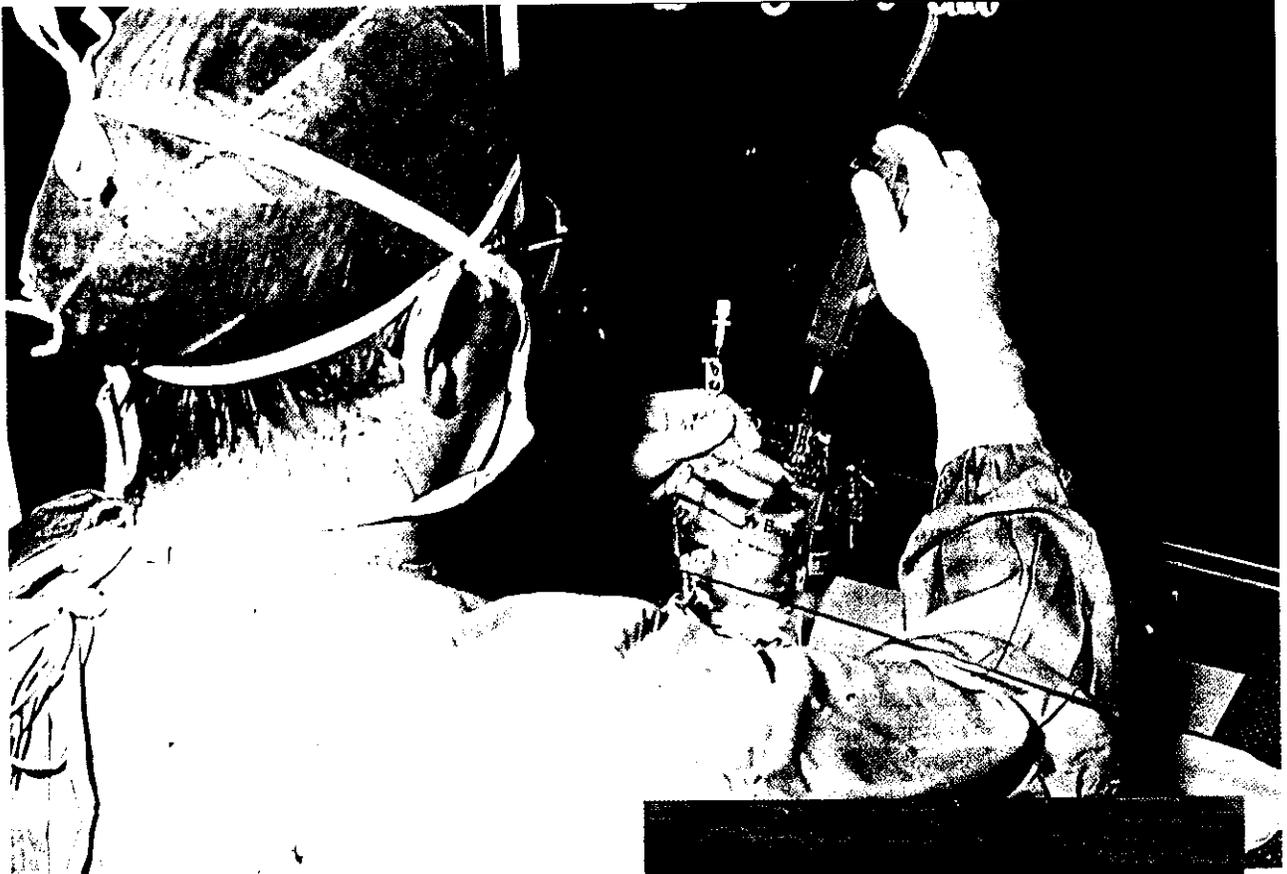
de los instrumentos y mecanismos allí contenidos y ello debería tener reflejo inmediato en las estadísticas. A la postre, un modelo de prevención de riesgos laborales será válido si, año tras año, disminuyen de manera sustancial los accidentes de trabajo. De lo contrario, y sin perjuicio de los mecanismos sancionatorios previstos en la LPRL, deberán buscarse las causas de su ineficacia y mejorarse sus instrumentos.

A medio plazo, como tuvo ocasión de expresar el Consejo Económico y Social en su Dictamen 8/1994, sobre el Anteproyecto de Ley de prevención de riesgos laborales, el instrumento más adecuado para la garantía de la seguridad y la salud de los trabajadores no es otro que la promoción de dicha prevención. El CES, así, hacía una llamada de atención sobre la misma, a fin de que tanto las organizaciones de trabajadores como de empresarios y los poderes públicos, se empleasen en la tarea de crear y generalizar un ambiente empresarial y laboral favorable a la mejora permanente de los niveles de seguridad y salud.

En el más inmediato futuro, debe ponerse el acento en eliminar las últimas barreras que pueden estar obstaculizando la plena puesta en práctica de los servicios de prevención regulados en el RD 39/1997, carencias y retrasos de los cuales daba cuenta el Consejo Económico y Social en su Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de 1997. Por otro lado, también en el marco de la actuación administrativa, es de desear el impulso definitivo de iniciativas como el anunciado plan de choque contra la siniestralidad, acordado en la Cumbre sobre siniestralidad laboral recientemente celebrada, y la puesta en marcha de la Fundación de Prevención de Riesgos Laborales prevista en la LPRL, cuyo papel será de especial relevancia de cara a la promoción de la prevención de riesgos en el trabajo en las microempresas.

En la LPRL queda patente la voluntad de implicar a todos los agentes e interlocutores en el diseño, elaboración y ejecución de una política de seguridad y salud laboral. En esa voluntad se inscribe la exigencia de coordinación entre las distintas administraciones públicas, y, especialmente, los deberes de cooperación y asistencia mutua en el ejercicio de sus respectivas competencias. La cooperación entre las administraciones se hace especialmente necesaria si se atiende a aspectos tales como las diferencias territoriales en términos de siniestralidad laboral.

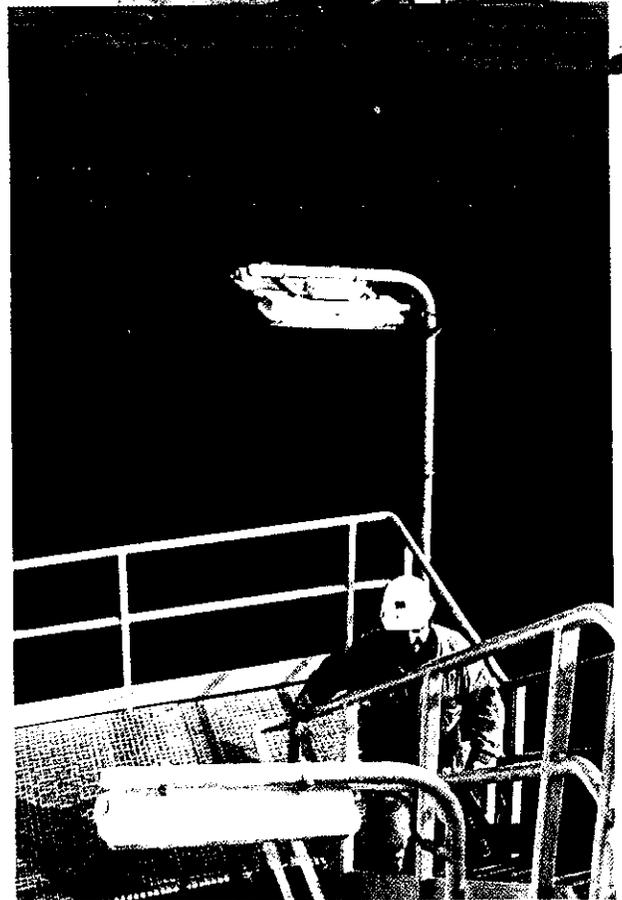
Es difícil conocer en qué medida las transformaciones productivas y organizativas de todo tipo que se vienen produciendo en las empresas en los últimos tiempos inciden en la evolución de la siniestralidad y, por tanto,



**A la postre, un modelo de  
prevención de riesgos  
laborales será válido si,  
año tras año, disminuyen de  
manera sustancial  
los accidentes de trabajo**

de qué manera deben ser acometidas desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales. Como recordaba el Consejo Económico y Social en su Memoria socioeconómica de 1997, tomando como base la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo de 1993, existen evidencias que asocian las modificaciones tecnológicas y el aumento de la siniestralidad, junto con otros factores como el tipo de contratación en la industria y los ritmos elevados de trabajo en los servicios.

La incorporación de nuevas tecnologías a los procesos productivos o la aparición de nuevas actividades y especialidades, por citar tan sólo dos ejemplos, deberán ser suficientemente anticipadas por una política eficaz de prevención de riesgos, y ello no sólo en el ámbito de la empresa, sino también desde los instrumentos de participación y coordinación de ámbito intersectorial e in-



teradministrativo que prevé la normativa de prevención. La LPRL, en este sentido, encierra un sistema dinámico que busca la adaptación permanente de los instrumentos y las prácticas preventivas a las nuevas necesidades surgidas en el mundo productivo.

La política de prevención de riesgos laborales debe centrarse asimismo en factores muy concretos como la incidencia de la temporalidad en la contratación. En el documento antes citado, el CES recordaba que el índice de incidencia de accidentes de trabajo es aproximadamente el doble en los trabajadores con contrato temporal que en los trabajadores con contrato indefinido. Además, cada año se incrementan los accidentes que se producen entre trabajadores con menos de un año de antigüedad en la empresa, entre los cuales se localiza casi la mitad del total de accidentes. Se trata de una situación intolerable respecto de la cual es posible hacer más y mejor. Aunque, como afirmaba el Consejo, la mejora en las condiciones en la contratación es un factor que puede surtir sus efectos en materia de salud laboral, no debemos esperar a que se produzca una reducción sustancial del porcentaje de temporalidad y de rotación en la contratación en España para frenar la correlación entre éstas y la siniestralidad laboral. Nuevamente, deberán intensificarse aspectos como la formación de los trabajadores, tanto acerca del contenido del puesto de trabajo como específicamente en los aspectos preventivos relacionados con el mismo. En este sentido, la reciente promulgación del RD sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal, que era una de las últimas piezas de desarrollo reglamentario de la LPRL que quedaban pendientes, representa un avance ciertamente importante.

En suma, una política de prevención de riesgos capaz de anticipar y adaptarse a las permanentes mutaciones de las organizaciones productivas deberá combinar

## La incorporación de nuevas tecnologías deberán ser suficientemente anticipadas por una política eficaz de prevención de riesgos

unos medios técnicos adecuados con la necesaria participación y cooperación entre la dirección de las empresas y la representación de los trabajadores. A esto deberá sumarse la acción coordinada por parte de los poderes públicos y la actuación de los interlocutores sociales, especialmente de vigilancia y promoción de la cultura preventiva. Todo ello sin olvidar la importancia que reviste la información y la

difusión de buenas prácticas entre empresas y sectores de diferentes países, aspecto en el cual tiene un papel protagonista la Agencia Europea con sede en Bilbao. Esta última, en su reciente informe sobre "Impacto económico de la salud y la seguridad en el trabajo en los Estados miembros de la UE", pone de manifiesto la adopción en la casi totalidad de los Estados de medidas de estímulo y promoción a fin de que se adopten mejoras en el terreno de la prevención por las empresas.

Precisamente el CES, y con esto terminamos, en su Dictamen sobre el Anteproyecto de la LPRL hacía un llamamiento a los poderes públicos de nuestro país para caminar en esta misma línea. De este modo, pedía al Gobierno y demás poderes públicos que diesen entrada en la Ley a fórmulas de tipo promocional, tales como subvenciones, desgravaciones, puesta a disposición de instrumentos públicos, etc., a fin de apoyar las actividades empresariales que conlleven mejoras en la seguridad y salud, que investiguen o fomenten nuevas formas de protección más útiles, que reduzcan significativamente los riesgos inevitables o que promuevan estructuras eficaces de promoción.

