

Este Congreso proporciona el marco idóneo de puesta en común por parte de todos los agentes implicados en la prevención de riesgos laborales. Esto permitirá que los distintos puntos de vista de las Administraciones, Agentes Sociales y los colectivos de técnicos y profesionales en esta materia, analicemos la problemática existente y podamos detectar las carencias y deficiencias de nuestro sistema preventivo. Así se procederá a establecer las pautas que permitan definir las líneas de una adecuada y efectiva política preventiva, adquiriendo los compromisos políticos y sociales cuya finalidad debe ser acabar con la lacra social y económica que supone la situación actual de la siniestralidad en nuestro país.

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

Sin duda y de manera prioritaria, establecer los mecanismos adecuados de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa en prevención de riesgos laborales e impulsando el desarrollo de estas acciones y cerrar el marco de que regula la prevención de riesgos laborales.

En este sentido los sindicatos entregamos en la mesa de Prevención de Riesgos Laborales un Guión de materias que entendíamos contiene los puntos que habría que abordar de manera urgente, puntos que, en síntesis, podemos resumir en:

- Financiación del Plan de Formación pactado entre patronal, sindicatos y Administración.
- Establecer un procedimiento normalizado para la realización de las Auditorías que permita una actuación con criterios técnicos homogéneos.
- Establecer un sistema nacional de vigilancia de la salud que permita abordar y determinar las posibles patologías de origen laboral.
- Elaboración de la Ley de Regulación de la Subcontratación.
- Elaborar el Reglamento que desarrolla el artículo 24 de la LPRL, sobre coordinación de la actividad

preventiva en empresas que comparten el mismo centro de trabajo.

- Constitución paritaria (sindicatos empresarios) de los órganos colegiados de dirección de las Mutuas.
- Prohibición de contratación temporal en empresas clasificadas como de especial riesgo.
- Disminución de la jornada laboral en estas empresas.

No obstante, ante la lentitud de la Mesa de prevención de riesgos laborales y ante la magnitud del problema, agudizado por las consecuencias que está teniendo para la salud de los trabajadores el decretazo del pasado mes de marzo, y dada la urgencia de poner en marcha medidas que corrijan esta situación, la UGT ha presentado en el Parlamento una Iniciativa legislativa popular, en la que se propone:

* Establecer unas normas más racionales de utilización de los contratos temporales, evitando los casos más frecuentes de abuso y señalando que la regla general debe ser el empleo fijo.

* Regular el empleo a tiempo parcial de forma que permita a las empresas atender sus necesidades y al trabajador hacerlo compatible con sus obligaciones familiares y personales.

* Definir las responsabilidades empresariales, garantías laborales y derechos de los trabajadores en los supuestos de subcontratación y, en general, en materia de seguridad y salud laboral.

* Reducir y regular el tiempo de trabajo para mejorar la salud y la seguridad en los sectores y actividades de mayor riesgo.

En definitiva, esta iniciativa aborda en profundidad los problemas que desde hace tiempo deterioran la calidad del empleo e inciden en la salud y seguridad en el mismo, actuando sobre sus causas para lograr que el trabajo de los españoles sea tan estable y seguro, al menos, como el del resto de los europeos.

José Luis Pérez Álvarez

Presidente de la Asociación Nacional de Entidades Preventivas Acreditadas (ANEPA)

La situación de la Prevención de Riesgos Laborales en España

Es indudable que la prevención en España no pasa por su mejor momento, desde la aparición de la Ley 31/95, y pese al incremento de la actividad preventiva, los accidentes y en general los indicadores no han dejado de aumentar. La situación es cuanto menos paradójica y preocupante, poniendo en tela de juicio la

consistencia de la propia Ley, así como la validez de los reglamentos que la desarrollan.

ANEPA considera que no es cuestionable la legislación vigente, sino que se han dado una serie de interferencias que han dificultado su aplicación eficaz. Por una parte ha existido un largo proceso de implantación que ha dado lugar a muchos frenazos en la actividad rutinaria existente y, por otro lado, han existido numerosas y

disparas interpretaciones que han dificultado la implantación.

Una situación de este porte aconseja que se realice un análisis completo y profundo del problema y, en este sentido, nada mejor que tomar como referencia para el debate que el realizado por D. Federico Durán, hace ahora doce meses, que vio la luz a primeros del presente año en lo que ha venido en denominarse "Informe Durán", que se debe considerar positivo desde muchos puntos de vista.

Posiblemente el aspecto más importante es que haya sido encargado por el Gobierno de España, y concretamente por el Presidente del mismo, con lo que debemos entender que la mayor figura política del Ejecutivo considera que los accidentes y las enfermedades profesionales son un aspecto, de tal envergadura, que debe atender a su solución. Pero por otra parte, se desprende de tal encargo que se trata de un problema que no está siendo bien resuelto por las políticas y las actuaciones puestas en práctica.

Desde nuestro punto de vista una posición tan claramente definida por el Presidente del Gobierno supone un gran compromiso, ya que todos los sectores involucrados en la Prevención de Riesgos Laborales, esperamos que el Ejecutivo introduzca las mejoras necesarias para que las actividades preventivas se vean potenciadas, creciendo en cantidad y eficacia.

También es positivo que el encargo se haya efectuado a una personalidad ajena al mundo tradicional de la prevención. Esto permite que el análisis de la situación no esté "viciado" por el natural sesgo que cada cual tenemos en nuestro campo de trabajo habitual, y por otro lado, las soluciones pueden ser más imaginativas.

El enfoque del estudio ha sido bueno, ya que no se ha limitado a analizar los aspectos tradicionales de la accidentalidad, sino que ha incorporado todo aquello que puede incidir en la aplicación o en la eficacia de las actuaciones preventivas.

Para el desempeño del estudio el Sr. Durán se rodeó de un equipo de expertos que cubrían las distintas facetas a analizar, pero además solicitó la opinión de los distintos sectores involucrados. ANEPA ha sido uno de los consultados, viendo con satisfacción que la totalidad de sus conclusiones han sido consideradas en el informe final.

En cuanto a las conclusiones contenidas en el "Informe Durán", ANEPA valora el esfuerzo realizado y considera muy positivas algunas propuestas, mientras que otras no dejan de sorprendernos ya que, o bien no aportan mejoras, o incluso, perjudican la efectividad y eficacia de las actividades preventivas.

De cualquier forma, no debe olvidarse que el "Informe Durán", no deja de ser lo que su enunciado indica: el análisis, conclusiones y propuestas elaboradas por un equipo de expertos, dirigidas y sancionadas por una personalidad independiente, y elevadas al Presidente del Gobierno para su consideración.

En definitiva, no se trata de normas o criterios firmes e incontestables y, por otra parte, las conclusiones y propuestas deberán ser analizadas para contrastar su validez y posibilidad de ejecución. En todo caso sería poco inteligente que todo aquello que sea claramente positivo para la prevención, no fuera puesto en práctica, o se demorara su aplicación por debates interminables.

Para valorar la situación de la Prevención de Riesgos Laborales en España, y las conclusiones del "Informe Durán", ANEPA parte de unas consideraciones simples pero poco discutibles: desde 1995 los accidentes suben, el número de empresas que realizan actividades de prevención es superior a las que lo hacían antes de 1995, las empresas con actuación preventiva representa un porcentaje pequeño de la totalidad.

En definitiva, desde nuestra perspectiva, la disminución de la siniestralidad y de los daños laborales se debe alcanzar a través de un incremento de la actividad preventiva y de la eficacia y calidad de las actuaciones.

Sin entrar en un análisis exhaustivo de todas las conclusiones y propuestas del informe, centrándonos en los aspectos que nos parecen más significativos, los principales comentarios son:

- Es indudable que la correlación que existe entre los datos de accidentalidad y el riesgo son cuestionables, al igual que escasos y poco finos, en muchas ocasiones, los que relacionan el marco productivo y los daños laborales. Todas las mejoras que conduzcan a un mayor y mejor conocimiento de estas variables permitirán dimensionar el problema, definir políticas de actuación, medir con fiabilidad los resultados, etc., y por tanto será positivo.

Otra cuestión es la posibilidad y eficacia de las propuestas enunciadas. A título de ejemplo, no parece viable poder conseguir en los partes de accidentes datos sobre las causas que los produjeron, o no es razonable concebir planes preventivos dirigidos a sectores con altos índices de gravedad, en prevención se debe actuar sobre la base de la pirámide, es decir, sobre los accidentes leves o incluso los "blancos".

- La modificación propuesta sobre el sistema de seguro de los riesgos laborales, es posiblemente una de las facetas que más y mejor pueden contribuir a la mejora de las actuaciones preventivas y al incremento de la implantación de los planes de prevención.

No cabe duda que el pago por la empresa de la prestación económica de la IT correspondiente a los primeros días de baja, será el mejor medio para que el empresario tenga un indicador de la rentabilidad que le supone poner en marcha planes preventivos. En definitiva dejará de considerar la prevención como un gasto, pasando a entenderla como una inversión, y también valorará la calidad de los servicios recibidos.

Es indudable que esta medida será válida si se iguala el tratamiento, tanto en lo temporal como en lo eco-

nómico, con la incapacidad temporal derivada de riesgos comunes.

Como es natural, estas medidas deben estar acompañadas de una modificación de las cuotas de la Seguridad Social, en sus vertientes de riesgo común y laboral, de manera que para el empresario la nueva situación (cuota más pago de IT) no suponga inicialmente un incremento de costo. Otra cuestión es que, a lo largo del tiempo, aquel empresario que implante sistemas de prevención eficaces vea como disminuyen los costos por bajas debidas a accidentes o enfermedades profesionales.

Delimitar el concepto legal de accidente, eliminando daños no siempre atribuibles al trabajo o difícilmente controlables por la empresa (infartos, accidentes in itinere, etc.), será fácil si se ha igualado el tratamiento del accidente de trabajo con la enfermedad común.

Modificar la tarifa de accidentes de trabajo, actualizándola en función de los riesgos ahora existentes, es algo largamente deseado y, de llevarse a cabo las anteriores modificaciones, puede ser el momento de efectuarla.

Otras propuestas incluidas en este apartado, no nos parecen tan relevantes para la mejora de la acción preventiva, o parecen de difícil implantación.

Cabe, por último, manifestar la extrañeza que produce que se indique que es necesario "asegurar el cumplimiento de la obligación legal de realizar reconocimientos en puestos con riesgos de EEPP, por parte de las entidades gestoras y colaboradoras", cuando esta función debe ser desempeñada por los Servicios de Prevención Propios o Ajenos.

- Dentro del apartado de propuestas sobre políticas de prevención destaca la relativa al "estimulo de las políticas preventivas en las empresas, en el terreno de comercialización de productos, de la contratación con las Administraciones Públicas, bonificaciones fiscales por innovaciones, etc..

Este capítulo debería ser desarrollado con extraordinario cariño, ya que es otro aspecto que provocaría un notable incentivo para incrementar la implantación de sistemas preventivos en las empresas.

- En relación con las medidas respecto al sistema de formación es posible hacer algunas aportaciones. De una parte sería muy útil que la prevención de riesgos laborales se fomente desde la formación primaria, al igual que está haciendo en otros campos como la seguridad vial.

Por otro lado, en el informe se habla de cuatro especialidades preventivas técnicas, que esperamos se trate de un error, ya que en caso contrario, supondría incrementar la dotación de medios humanos en las estructuras preventivas, con el consiguiente aumento de costo y de problema de profesionales disponibles en el mercado.

La aparición del título universitario y de formación profesional en prevención de riesgos laborales, no debería hacer desaparecer el actual sistema de formación postgrado vigente. En primer lugar será necesario compatibilizar ambos sistemas en tanto que la formación reglada permita salir al mercado a los futuros profesionales, pero en segundo término, la actividad real en el seno de las empresas siempre demandará la figura de profesionales formados en prevención, que se ocupen de tareas de gestión o auxiliares, pero cuya formación académica original puede versar en cualquiera de las titulaciones compatibles.

- El modelo de gestión que se propugna tiene, la doble condición de intentar regular condiciones homogéneas entre los operadores que actúan como Servicios de Prevención Ajenos (Servicios privados y Mutuas), y dejar sin contenido la actuación y presencia en el mercado de ambos gestores.

Para garantizar la igualdad de condiciones de los operadores, el informe propone deslindar la actuación de las Mutuas como entidades gestoras de prestaciones y como Servicios de Prevención, regulando la prohibición de financiar la actividad preventiva con cargo a recursos públicos. Para alcanzar esta igualdad ANEPA entiende que ambas actuaciones deben quedar separadas, y no simplemente deslindadas, buscando los mecanismos que aseguren esta separación y, sobre todo, que no se permitan caminos que pudieran dar lugar a mezclar recursos públicos (actividad gestora de la Seguridad Social), y recursos privados provenientes de la función asesora como Servicio de Prevención Ajeno.

Las organizaciones representativas de ambos colectivos, ANEPA y AMAT, venimos trabajando en la búsqueda de soluciones a este problema, y en la actualidad se ha llegado a un punto en el que, si bien coincidimos en la meta a alcanzar, queda la difícil tarea de aproximar la forma y las condiciones para llegar a ella. Las diferencias actuales no son importantes en la forma, aunque si el fondo por cuanto afectan a las garantías de separación funcional y económica.

De cualquier forma, todo lo anterior puede ser innecesario, ya que en este apartado el Informe introduce una serie de propuestas que pueden dejar sin contenido a los Servicios de Prevención Ajenos.

Se propone que las evaluaciones y planificaciones iniciales puedan ser realizadas por un profesional de competencia acreditada. Sin entrar en la discusión del significado de "competencia acreditada", es indudable que esta opción ya estaba recogida en la Ley 31/95 y el RD 39/97, si bien se entendía que debería ser realizado por un SPA.

Las preguntas serían ¿por qué esta forma de trabajar, concertando inicialmente solo la evaluación y la confección del plan preventivo, se ha llevado a la

práctica en pocas ocasiones?, ¿ahora, para evaluar y planificar, ya no es necesario disponer de un equipo multidisciplinar, de recursos materiales, disponer de póliza de responsabilidad, etc.?, ¿puede la Administración controlar este tipo de actuaciones como lo haría con un SPA?

La respuesta a la primera cuestión es clara, ha sido la propia Administración quien ha venido imponiendo los conciertos "completos" o "integrales", donde se contemplaran todas las disciplinas preventivas y todas las actividades. El resto de interrogantes no tienen tan fácil contestación, y en todo caso queda patente que con esta propuesta se deja en manos del "profesional de competencia acreditada" los aspectos más críticos de la función preventiva: identificar, evaluar, proponer medidas correctoras y planificar.

Algo similar a todo lo anterior se desprende de permitir que los SPP y los trabajadores designados, puedan recurrir a contratar con especialistas externos actividades específicas (mediciones, reconocimientos, etc.). De nuevo hay que decir que estas funciones quedan recogidas en la Ley 31/95 y el RD 39/97 como propias de los SPA, para lo cual se han dotado de medios humanos y técnicos suficientes y acreditados.

Pero, en este caso la situación es más chocante, en materias tan críticas como una medición donde la disponibilidad de equipos, las garantías de calibración, la puesta a punto de procedimientos, o en un reconocimiento donde han existido tantas dificultades de acreditación por exigencias de medios materiales, se propone que las actividades sean realizadas por especialistas externos, a los que, por otra parte, no se les exige ni competencia acreditada ni debida formación.

Resulta igualmente paradójico que se plantee la posibilidad de la pequeña empresa para que contrate un especialista externo, con la ¿debida formación?, para que se ocupe de la gestión de la prevención de riesgos. Por no repetir argumentos anteriores, solo nos haremos una pregunta: ¿la gestión del riesgo no es una competencia de los SPA?

Cabe pensar que este nuevo "modelo de gestión" quiere provocar un mayor dinamismo en la actuación preventiva, como si los SPA fueran incapaces de responder a las necesidades existentes, pero el sector privado que representa ANEPA ha venido manifestando reiterativamente que hace falta incrementar la implantación de la actividad, que tenemos capacidad para dar mayor respuesta de la demanda que nos llega, que no solo hay que incrementar la actividad sino mejorar la calidad y la eficacia, y que disponemos de recursos humanos y técnicos para cumplir con los requerimientos que las necesidades preventivas de las empresas nos demanden.

La última propuesta sorprendente en esta materia es "evitar el fraccionamiento del sistema preventivo en

la empresa", impidiendo que coexistan SPP y SPA. Uno de los argumentos es que la dualidad no permite la integración, y de nuevo surgen preguntas ¿este problema no se daba en los anteriores casos en que había concertación externa?, ¿no deberá ser el SPP quien se asegure de la integración de toda la actividad?. Por otro lado, el modelo propuesto significa que los SPP deberán cubrir las cuatro disciplinas preventivas, con el incremento de gastos fijos que ello comporta tanto en cuanto a la dotación humana, como en los gastos de funcionamiento.

Existe un capítulo en el que se recogen conclusiones y propuestas relativas a las auditorías que, en su conjunto son coherentes, pero que no dejan de ser un inventario de indefiniciones sin resolver, por lo que echamos en falta una mayor concreción en las soluciones propuestas y, en todo caso, será necesario abordar un desarrollo de todos los problemas planteados.

Para terminar con los comentarios sobre el "Informe Durán", hemos apreciado que en el estudio de la problemática se recoge, como factor negativo, la frecuente aplicación de actuaciones "formales" o "documentales", frente la práctica preventiva eficaz respetando los requerimientos legales y profesionales, tanto en la forma como en el espíritu.

Este problema, que compartimos plenamente, no parece que haya tenido una propuesta de solución adecuada y, desde nuestra perspectiva, se trata de algo fundamental para conseguir que la actividad preventiva permita reducir las elevadas tasas de accidentalidad existentes.

Es posible que los redactores del Informe hayan considerado que la única causa de esta operativa defectuosa radique en la distorsión y desequilibrio entre los operadores privados y las Mutuas, pero desde nuestra perspectiva el problema es más profundo.

Los criterios empleados por las Administraciones para cuantificar las necesidades de recursos humanos, en el proceso de acreditación de los SPA, se han basado en un tiempo de dedicación mínimo para llevar a cabo las funciones "normales" incluidas en un concierto de prevención. En la práctica estos valores de referencia mínimos se han convertido en máximos, con el agravante de que son escasos para algunos sectores de actividad y para las pequeñas empresas.

Una labor preventiva eficaz necesita una dedicación razonable, con lo que, si los tiempos estimados en un principio no cubren las necesidades reales será necesario incrementarlos. Esta modificación necesaria, permitirá que las Administraciones puedan ejercer un mejor control sobre la coherencia entre la actividad concertada y los recursos disponibles de los SPA. Por otro lado, esta corrección dará lugar a que las referencias se incrementen y, en consecuencia, los niveles de calidad y eficacia en la prestación de servicios alcancen unos mínimos razonables.

Vista la poco deseable situación de la prevención de riesgos laborales en nuestro país, tanto en lo que se refiere a resultados de accidentalidad, como en la solidez para implantar modelos de gestión preventivos, es indudable que una oportunidad tal como la que brinda la celebración del XII Congreso Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, no debe ser desaprovechada.

En este evento, más allá de las exposiciones y presentación de avances en materia de aplicaciones técnicas, deberíamos concentrar nuestros esfuerzos en realizar un análisis y balance de resultados de la actuación preventiva en los últimos cuatro años. No conviene olvidar que, tanto la Ley como los reglamentos que la desarrollan, son lo suficientemente flexibles como para que, si los resultados después de plazo transcurrido no son aceptables, habría que considerar que el error está en los actores y no en el guionista.

Somos muchos los que tenemos papel en esta representación: empresas, trabajadores, gestores externos, administración. Los que nos dedicamos a la prevención sabemos bien que se aprende más de los errores que de las aciertos, pero para ello es necesario buscar las causas, no los culpables.

Aplicando este principio el XII Congreso ha de ser-

vir para que, de forma honesta, seamos capaces de poner encima de la mesa los puntos donde se manifiestan los errores, tanto los ajenos como los propios. Para dar respuesta a este objetivo podría ser interesante organizar una serie de Reuniones de Trabajo, en paralelo con el propio Congreso, en las que fuera posible que distintos participantes debatieran sobre aspectos concretos. Las conclusiones de estos Grupos podrían ser tanto de propuestas concretas, como de creación de Comités de Trabajo para alcanzar acuerdos posteriores. En todo caso el INSHT sería el órgano coordinador con el fin de transmitir las conclusiones alcanzadas, como para coordinar la actuaciones de los presuntos Comités que se crearan.

Para terminar, no puedo evitar dejar plasmada una inquietud que me atormenta: con la aparición de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la prevención en nuestro país dio un cambio espectacular modernizando los métodos de actuación, avanzando en los aspectos técnicos, alcanzando un grado de divulgación muy notable, incrementando las actividades de forma extraordinaria y, en definitiva, consiguiendo resultados positivos. ¿No seremos capaces de provocar una transformación, al menos equivalente, cuando lo que nos ampara es una normativa con rango de Ley?

José Sánchez-Cervera Oriol

Presidente de la Asociación de Servicios de Prevención Ajenos (ASPA)

La situación de la Prevención de Riesgos Laborales en España ha sido recientemente analizada en el "Informe Durán" y también en el marco del Diálogo Social. ¿Hay algún aspecto de esta situación que considere especialmente destacable?

El análisis expresado en el "Informe Durán" sobre la Prevención de Riesgos Laborales en España tiene múltiples aspectos positivos siendo, tal vez, el primero de ellos el haber producido un amplio debate a nivel nacional entre todos los agentes implicados.

En él se vierten propuestas que son imprescindibles llevar a la práctica. No obstante, sí creemos que todo puede y debe hacerse dentro del marco normativo actual, ya que en opinión de A.S.P.A. entendemos como poco eficaz la creación de nuevas leyes fundamentadas en el incumplimiento de las existentes.

Por otro lado, A.S.P.A. ha expresado en su "Decálogo contra la Siniestralidad Laboral", que hizo llegar al Presidente del Gobierno y a todas las Instituciones e



Instancias sociales representativas en esta materia, nuestros criterios al respecto que, generalmente, coinciden con el "Informe Durán", y son profundamente discrepantes solamente en la propuesta que desde él se hace para que "técnicos independientes" hagan prevención, por las razones expuestas en el Decálogo.

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

La aportación fundamental puede y debe ser, dada la cualidad y calidad de los participantes previstos, el inter-