

## Sección Técnica

---

*Este artículo fue publicado en el número 16-2001, páginas 7 a 17.  
Siguiendo la línea de la página Web del INSHT se incluirán los textos íntegros de los artículos  
prescindiendo de imágenes y gráficos no significativos.*

# Crónica de los plenos del XII Congreso Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

**Carlos Cegarra Vara**

*Subdirección Técnica. INSHT.*

En el marco del Palacio de Congresos de Valencia tuvo lugar, del 20 al 23 de noviembre de 2001, el XII Congreso Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que, organizado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, contó con la colaboración de la Generalitat Valenciana a través de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. Diferentes sesiones técnicas se desarrollaron en la Feria de Valencia, donde tuvo lugar Laboralia, así como las sesiones de posters, de ayudas informáticas a la prevención y la exposición de carteles.

El programa de trabajo, así como los diferentes actos y actividades programados, se han desarrollado según las previsiones iniciales, prácticamente sin variación alguna.

**Laboralia** contó con stand del INSHT y de todas las Comunidades Autónomas, además de los correspondientes a las diferentes empresas.

## Inauguración

En el Auditorio principal del Palacio de Congresos, a las 18.30 horas del martes 20 de noviembre, tuvo lugar el acto de inauguración del Congreso. Dicho acto fue presidido por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Juan Carlos Aparicio (que actuó como moderador y presentador de los diferentes intervinientes), y contó con la participación de la Alcaldesa de Valencia, Rita Barberá, del Director de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, Hans-Horst Konkolewsky, del Subsecretario del Ministerio de Sanidad y Consumo, Julio Sánchez Fierro, del Secretario de Estado para la Seguridad Social, Gerardo Camps y del Consejero de Economía, Hacienda y Empleo de la Generalitat Valenciana, Vicente Rambla, además del propio conferenciante, actualmente Presidente del Consejo Económico y Social, Jaime Montalvo.

**Rita Barberá**, como Alcaldesa de Valencia, después de dar la bienvenida a la ciudad de Valencia a los congresistas, resaltó la importancia de aunar los tres aspectos: seguridad, salud y trabajo, y señaló que *"nada hay tan importante como la salud y la vida de un ser humano"*. Indicó que nunca se ha legislado tanto como ahora en esta área y se refirió a la necesidad de reducir los accidentes de trabajo y de fomentar la cultura preventiva, al tiempo que hizo referencia a distintas medidas llevadas a cabo por el ayuntamiento que

ella preside, en este sentido. Finalizó su intervención esperanzada de que este Congreso contribuya a disminuir la siniestralidad laboral.

A continuación, y bajo el título **La prevención de los riesgos laborales en España en el inicio del siglo XXI: situación y perspectivas**, tuvo lugar la **Conferencia Inaugural**, a cargo del catedrático y Presidente del Consejo Económico y Social, Jaime Montalvo, quien fue presentado por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. (La reseña de esta conferencia se recoge a continuación del acto de inauguración, para mantener así la unidad de dicho acto).

**Hans-Horst Konkolewsky** comenzó su intervención señalando la necesidad de una perspectiva europea en este campo. Se refirió a los nuevos riesgos (consecuencias de los movimientos repetitivos, estrés, nuevas tecnologías y organización de trabajo, envejecimiento de la población) y a los nuevos cambios, *"cambios que tenemos la obligación de entender y afrontar de manera eficaz"*. También hizo referencia a la necesidad de desarrollar esos cambios y mejorar el control. En lo referente a la legislación, señaló que después de una amplia regulación en la Unión Europea hay que tratar de simplificar la misma, desarrollar el intercambio de nuevas y buenas prácticas y promover una cultura preventiva entre los Estados miembros. Finalmente se refirió a la Semana Europea, centrada en el estrés en el trabajo, y a la presidencia de España de la UE en el próximo semestre en cuanto a la posible labor a desarrollar para la extensión del interés por la prevención en todos los niveles.

**Julio Sánchez Fierro**, señaló la importancia de las enfermedades profesionales, calificando este aspecto como de asignatura pendiente y la importancia que, para reducir la siniestralidad laboral, tiene el seguir las recomendaciones de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y las del propio INSHT, así como la práctica del diálogo social. Pero, sobre todo, señaló, hay que poner el acento en la vida diaria de las empresas. Y en la salud. Cultura de prevención sí, señaló, pero una mayor toma de conciencia de que ésta se forma en la escuela. *"Creo que desde esta perspectiva -indicó- la salud laboral, la seguridad en el trabajo, en el siglo XXI podrá hacer frente con éxito a los retos que tiene planteados"*.

**Gerardo Camps**, después de hacer diversas consideraciones previas y una referencia a la campaña publicitaria 2001 de prevención de riesgos laborales, centró su intervención en dos reflexiones. Primera: la Seguridad Social es una entidad que tiene que estar en constante adaptación a la realidad que le rodea, por lo que tiene que revisar sus propios instrumentos, ya que cuenta con algunos obsoletos, como la tarifa de accidentes de trabajo. En este sentido, señaló que hay que hacer un esfuerzo para dar a luz una nueva tarifa *"que recoja, porque quiere ser justa, justamente ese esfuerzo de los empresarios y los trabajadores, para que cada uno pague en función de la siniestralidad del sector que le corresponde"*. Segunda: La Seguridad Social debe ser cambiante ante las circunstancias que se convierten en injustas, como cuando una contingencia pasa por profesional cuando es común, y viceversa.

**Vicente Rambla** señaló la realización de estos eventos en la Comunidad Autónoma como fruto del compromiso de ésta en un avance en la mejora de la salud en el trabajo, lo que le ha permitido reducir las tasas de desempleo, lo que debe servir ahora para avanzar en la calidad en la prevención de riesgos laborales. Se refirió seguidamente a las actuaciones que está desarrollando su Consejería (actuaciones en los sectores de

mayor siniestralidad, creación de la Fundación para la P.R.L. en el ámbito de la C.A., etc), fruto, en buena parte, del diálogo social. Manifestó sus deseos y esperanzas de que el Congreso sirviera de intercambio de experiencias y que produjera una plataforma sobre la que seguir trabajando en pro de la reducción de la siniestralidad.

Finalmente **Juan Carlos Aparicio** expuso las líneas que, en este terreno, deben seguirse por el Ministerio que dirige. (El contenido completo de esta intervención se recoge en las páginas 4 a 6 de este mismo número de la revista.

## **Conferencia Inaugural: La Prevención de los Riesgos Laborales en España en el inicio del siglo XXI. Situación y perspectivas**

Corrió a cargo, como se ha mencionado con anterioridad, de **Jaime Montalvo**, actual Presidente del Consejo Económico y Social. Después de hacer una referencia a la evolución histórica y a aspectos previos, se refirió a la siniestralidad en términos esperanzadores ya que, si bien su nivel lo consideraba uno de los grandes problemas del mundo del trabajo en España y en el que quedaba mucho por hacer, se estaba produciendo un cambio alentador, pues aunque los accidentes se han incrementado en el año 2000, ha disminuido el porcentaje de crecimiento, al tiempo que el incremento experimentado es consecuencia de la mayor comunicación de los accidentes leves.

Seguidamente se refirió al desarrollo reglamentario (en el que ha tenido un importante papel el diálogo social), como la creación de la Comisión Nacional de S. S. en el T., la Fundación para la PRL, la adaptación de la LPRL a las Administraciones Públicas, incluida la Administración Militar y la Ley de Infracciones y Sanciones, mayor rigor con las empresas de trabajo temporal, diferentes adaptaciones para proteger a la mujer, la elaboración de las Guías Técnicas por el INSHT. En este punto se refirió al contraste entre la riqueza normativa y la pobreza existente en las empresas y señaló *"la necesidad de reforzar la negociación colectiva como uno de los ámbitos de intervención en prevención de riesgos"*. En lo referente a la actuación de la Fundación para la PRL señaló que deberá dedicar especial atención a las pyme. En cuanto a las sanciones, señaló que éstas no sirven si no se orientan hacia otro tipo de medidas, en las que hay un campo importante que realizar. Seguidamente se refirió al Plan de Acción sobre la Siniestralidad Laboral y a los planes desarrollados por las diferentes Comunidades Autónomas que han seguido el modelo de la C.A. de Aragón. A continuación se refirió al *Informe Durán*, el cual, a su juicio, contiene no pocas sugerencias y propuestas que incitan a la reflexión.

Por lo que se refiere al diálogo social, y como Presidente del CES, le consta que aquél se abre esencialmente como consecuencia de la siniestralidad y lleva a nuevas propuestas. En este punto se refirió al Régimen de la Seguridad Social de los Trabajadores Autónomos, en el que representa un cambio coherente la cobertura de los riesgos profesionales (la ley Dato, origen de la Seguridad Social, nace para proteger de los riesgos del trabajo).

Terminó señalando que se han producido grandes avances, aunque el punto de partida era realmente lamentable y finalizó su exposición con las siguientes palabras: *"La mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo forma parte importante de los indicadores de la sociedad que todos deseamos para el siglo XXI"*.

## Nuevos agentes sociales y nuevos papeles en Prevención de Riesgos Laborales

Bajo este título tuvieron lugar dos actos diferentes en la mañana del miércoles, día 21: una conferencia y un panel de expertos.

La **conferencia** corrió a cargo del catedrático de Derecho del Trabajo, hasta hace pocos días Presidente del Consejo Económico y Social, Federico Durán, quien fue presentado por Juan Chozas, Secretario General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

**Juan Chozas** se refirió, en la presentación, al *Informe Durán*, encargó al conferenciante por el Presidente de Gobierno, con el objetivo expreso de que fuera amplio en todos los sentidos, sin condicionamientos, que recogiera las posturas de todos. *"El informe se hizo de manera cabal: lo que se pretendía con el Informe se consiguió"*, señaló, añadiendo que tiene la vocación de ser un análisis profundo y el más amplio que se ha hecho en España sobre la materia. Se busca que todo su contenido sea puesto en cuestión. Y lo está siendo en la mesa de diálogo.

**Federico Durán**, después de los correspondientes saludos y agradecimientos, centró su exposición en el Informe que dirigió y que es conocido con su nombre. Así, señaló que el Informe ha conseguido el objetivo perseguido, que era elevar los términos del debate y permitir que se fuera avanzando en este sentido. Se refirió a los tres interrogantes a los que el *Informe* trataba de dar respuesta: ¿Qué está pasando en España desde el punto de vista de la siniestralidad? ¿Cuáles son las razones? ¿Cuáles son las medidas a adoptar para modificar esta situación? Hizo la siguiente observación inicial: Se pone el acento en los defectos de nuestro sistema estadístico, que no permite acercarnos a la realidad, pues está hecho para la restitución, no para la prevención y de un concepto de accidente de trabajo que se encuentra en la misma línea de reparación o restitución, lo que impide una política preventiva adecuada. En este punto se refirió a la necesidad de diseñar un concepto de accidente de trabajo adecuado.

En relación con el incremento de la siniestralidad cuestionó las dos afirmaciones generales: que es consecuencia del incremento del número de trabajadores y de la precariedad de la contratación: son explicaciones incompletas y que no siempre son verdad. *"Falta un conocimiento más detenido de nuestro mercado de trabajo"*; señaló, ya que en puridad hay, al menos, dos mercados de trabajo: los de alta y baja cualificación, que tienden a separarse. Y este mercado de baja cualificación presenta un deterioro creciente de sus condiciones de trabajo, de carácter general a nivel mundial. Y paralelamente a este aspecto se encuentra la fragmentación del tejido empresarial. Estas realidades exigen un mejor conocimiento para poder adoptar medidas preventivas eficaces a las mismas.

En este punto se refirió a la importancia de la promoción de la cultura de la prevención, huyendo de planteamientos de regulación y sanción, pues la mejora pasa, en su opinión, por una cultura de la prevención que implique a toda la sociedad. Y ello exige un esfuerzo formativo importante, que debe comenzar con contenidos transversales en la enseñanza obligatoria. Y lo mismo en el campo de la investigación *"El INSHT debe pasar a ser un órgano de investigación, priorizando las líneas más importantes"*, al tiempo que debe producirse un cambio en la Inspección de Trabajo y SS, ocupando un

papel importante de planificación, asesoramiento y promoción. Y las administraciones públicas deben replantear su lenguaje, ya que siguen hablando del tejido empresarial como algo homogéneo. Pues se ha visto que cuando se ponen en marcha proyectos diferenciados, como en el caso de la C.A. de Aragón, los resultados son positivos.

En este punto se refirió a las medias económicas de estímulo, para el desarrollo y fomento de la cultura de la prevención, como los sellos de calidad, la contratación con las empresas de menor siniestralidad, establecimiento de bonificaciones fiscales para las inversiones en este terreno, etc. Y debe existir un cambio de actitud en el terreno del aseguramiento de los riesgos profesionales: debe ser modificado urgentemente el sistema de diferenciación de baja por accidente y por enfermedad común. Y las cuotas según la distinta siniestralidad. Todo ello no es más que aplicar la lógica del seguro.

Por último, señaló, se deben introducir algunas innovaciones. *"Se debe separar la actividad de las mutuas como entidades colaboradoras de la Seguridad Social y como servicio de prevención"*, ya que hoy el mercado está a la baja por la intervención de estas entidades. Y terminó señalando también la necesidad de algunas modificaciones en la regulación de las empresas auditoras.

El **panel de expertos** estuvo conducido por el periodista Fernando Jáuregui y en él participaron: Javier Guerrero, Director General de Trabajo de la Junta de Andalucía; Arturo Cerveró, por la CEOE; Carlos Calero, por UGT; José Yanes, por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, y Manuel Gómez-Cano, por el INSHT, como coordinador de la mesa.

**Fernando Jáuregui**, en su calidad de conductor-animador, fue presentando a los distintos participantes.

**Javier Guerrero** se refirió a la normativa existente, que ha permitido empezar a trabajar en el terreno de la prevención. Pero, señaló, esta normativa es de muy difícil aplicación en la Comunidad Autónoma Andaluza, ya que el 90 % de las empresas son pyme. En relación con los Servicios de Prevención Ajenos manifestó que será el propio mercado el que los seleccione. Lo que se pide desde las Administraciones es que sean serios y hagan gestión de la prevención y no papeles. En relación con las auditoras señaló que deberían auditar tanto a los SPA como a los propios. Y habría que redefinir cuáles deben ser los plazos obligatorios para auditar. Pero hay más actores en este terreno: los Colegios Profesionales. En la C.A. Andaluza han dado un buen resultado, como es el caso de los graduados sociales, de los arquitectos técnicos y de los ingenieros industriales (técnicos y superiores), así como de los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Finalizó su intervención señalando que en Andalucía se ha creado la figura del técnico-asesor, que va a hacer una labor de asesoramiento en las empresas de mayor siniestralidad.

**Arturo Cerveró** señaló que toda su intervención iba a estar referida a las pyme. Señaló que lo que está creando problemas es la aplicación del marco existente, ya que para el cumplimiento de las obligaciones de evaluación y formación las empresas tienen que acudir a entidades especializadas, lo cual está produciendo un colapso. Las deficiencias observadas son: necesidad de dotar a las entidades de personal para que puedan actuar en todas las empresas, bajo índice de calidad de trabajo de las entidades, falta de un plan de formación para las pyme (haciendo hincapié en todos los niveles reglados de la

educación) y dar a los empresarios una mayor seguridad respecto de las infracciones de sus propios empleados. En relación con la Inspección de Trabajo y SS indicó que debe tener una función asesora. Señaló la necesidad de crear estímulos de aplicación de la normativa y una investigación adecuada, tanto pura como en relación con las causas de los accidentes de trabajo. Y finalizó su intervención con algunas propuestas: 1. Coordinación de las políticas desde las Administraciones Públicas. 2. Planes de información y formación. 3. Reforma del sistema estadístico. 4. Tipificación de las faltas de los trabajadores. 5. Las auditoras deben acreditar la gestión de la prevención, pero nunca la gestión empresarial.

**Carlos Calero** se refirió a la modificación de las condiciones de trabajo, lo cual ha tenido como consecuencia la aparición de nuevos riesgos. Seguidamente se refirió a la evolución del papel de las Mutuas, señalando que el paso de las cuotas del sector público al privado no va acompañado de las garantías adecuadas. Las entidades colaboradoras administran el presupuesto más alto en prevención, siendo el único en el que no se produce superávit, estando, además, enmarcado en un entorno de alta siniestralidad. En cuanto a los delegados de prevención señaló que significa una nueva línea de trabajo sindical. Los nuevos papeles que hay que desarrollar no se ven reflejados en las correspondientes partidas presupuestarias por parte de las Administraciones públicas. Por todo ello no se garantiza suficientemente la salud de los trabajadores. En este sentido, la participación en el trabajo debe promoverse como un medio para reducir la siniestralidad.

**José Yanes** en su intervención señaló que la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) es la gran desconocida. Señaló el carácter cuatripartito de la misma, aunque tripartita a la hora de la toma de decisiones. Aunque integrada por las Administraciones central y autonómica, la Administración local no se encuentra incluida. Se refirió a su carácter consultivo y señaló algunas de sus actuaciones: Plan de Acción contra la siniestralidad laboral (1998) y planes de choque específicos posteriores, elaboración de un nuevo modelo de notificación de accidente de trabajo y de la promoción de nuevas iniciativas.

**Manuel Gómez-Cano** realizó la síntesis de los temas tratados, dándose paso seguidamente al coloquio.

## **Situación y prioridades en relación con las principales actividades preventivas**

Dos actos tuvieron lugar bajo el título anterior en la mañana del jueves, día 22: una conferencia y un panel de expertos.

La **conferencia** tuvo un doble desarrollo, a cargo de Román Ceballos, Director General de Trabajo y Empleo de la Generalitat Valenciana, y de Leodegario Fenández, Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

**Román Ceballos** centró su intervención en la situación de las empresas en una C.A., la suya, señalando la discordancia existente entre un cuerpo normativo importante y unas cifras de siniestralidad poco satisfactorias, lo que puede llevar a consideraciones erróneas: las causas de los accidentes están perfectamente identificadas; el 60% de los mismos podría suprimirse fácilmente. Los accidentes graves indican que se producen

situaciones imprevistas o trabajos de corta duración, por lo que también podrían evitarse en su mayor parte. En consecuencia, el desarrollo de las actividades preventivas podría realizarse con poco coste, al ser más bien una cuestión de voluntad y de participación de todos, especialmente de las empresas, lo que justifica la necesidad de implantar medidas preventivas en las empresas, por: 1. Obligación empresarial. 2. Factores económicos, en varias vertientes. 3. Incumplimiento de la legislación. Seguidamente expresó la idea de que *"la actividad preventiva debe partir de la dirección de la empresa, la cual debe manifestar la voluntad de mejorar la situación"*. Los medios son más relativos que esta voluntad. Y debe partirse de una política preventiva que considere que todos los daños pueden ser evitados. Pero la implantación de los sistemas preventivos debe ser asumida igualmente por los trabajadores. Y la Administración debe poner los medios al alcance de las empresas para que esta situación de mejora pueda producirse. Finalizó su intervención señalando que *"la prevención debe ser una actividad cotidiana y permanente de la empresa"*.

**Leodegario Fernández**, por su parte, agradeció, en primer lugar, a los congresistas su asistencia y participación en el Congreso. A continuación manifestó su acuerdo con Román Ceballos en lo referente a la necesidad de implicación de la dirección de la empresa. *"El objetivo es, señaló, mejorar las condiciones de trabajo: si éstas mejoran, bajarán los índices de siniestralidad. El objetivo no es bajar los índices"*. Pero hay algo anterior a la implicación de la dirección: el conocimiento. Y este conocimiento debe ser a todos los niveles: conocer las normas y entenderlas. Y éste es, esencialmente, el problema de las pyme y de las microempresas. En relación con la situación actual que, si bien no es buena, tampoco es trágica, ya que los índices marcan una tendencia esperanzadora. Respecto a la implantación de la prevención, ésta es desigual, existiendo una cierta correlación con el tamaño de la empresa. Sobre los orígenes de los accidentes de trabajo señaló que tenemos conocimientos parciales y escasos, a pesar de que se ponen medios para ello, aunque éstos sean insuficientes. Se refirió a la IV Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, donde se aprecia que los trabajadores tienen mayor conocimiento de las patologías de las enfermedades que de los accidentes. Por otra parte, están surgiendo patologías poco conocidas en la actualidad. Refiriéndose a la investigación señaló que, si bien el INSHT es un órgano científico-técnico, tiene medios escasos, aunque *"sabemos lo que tenemos que investigar"*. Se refirió a la necesidad de la formación transversal en la enseñanza obligatoria. Finalizó su intervención señalando que no estamos solos, sino en la UE, en la que se va a aprobar la estrategia 2002-06 en prevención de riesgos laborales, líneas de actuación que todos los Estados miembros deben asumir.

El **panel de expertos** estuvo conducido por el periodista Manuel Ventero y en él participaron: Soledad Córdova, Directora General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Jaume Abat, Director General de Relaciones Laborales de la Generalitat de Catalunya; Fernando Rodrigo, por CC.OO.; Pere Teixidó, por la CEOE, y Emilio Castejón, por el INSHT, como coordinador de la mesa.

**Manuel Ventero** se refirió a la aportación de los agentes sociales en los últimos años, que calificó de inédita, por su importancia cuantitativa y cualitativa. Hizo un somero repaso de la normativa actual, comparable a la de otros países de nuestro ámbito. De la misma manera, el tejido preventivo: la CNSST, la Fundación PRL y el Plan de Acción Preventiva de la SS, así como las campañas de sensibilización desarrolladas anualmente desde 1997, algo totalmente inédito en España. Llegado a este punto, y para dar paso a

las diferentes intervenciones, dejó formulada la siguiente cuestión: "*¿Todo ello puede calificarse de satisfactorio?*".

**Soledad Córdova** centró su intervención en los aspectos legislativos. Después de referenciar el marco legislativo (Constitución y transferencia a las Autonomías), se refirió al desarrollo normativo de los seis últimos años, en el que se aprecian aspectos novedosos, algunos sin precedentes: con este marco se tiene un instrumento legal suficientemente estable y flexible aplicable durante mucho tiempo sin reducir el objetivo de mejora de las condiciones de trabajo. Y son los instrumentos (Guías técnicas) los que pueden ir adaptándose en el tiempo. No obstante, señaló, se necesitan otras medidas para la implantación de la prevención en las pyme y microempresas. ¿Cuál es el futuro? Por una parte, continuar ampliando y revisando la normativa y realizando la transposición y, por otra, atendiendo las solicitudes de los agentes sociales (como la regulación de los trabajos con riesgos eléctricos), estudiando las conclusiones del *Informe Durán* y de los distintos grupos de trabajo de la CNSST con objeto de detectar las carencias y mejoras.

**Jaume Abat** señaló como prioridades: la reducción de la siniestralidad, la mejora de las condiciones de trabajo y el cumplimiento de la legislación vigente. En relación con la primera prioridad señaló que la situación es francamente mala, ya que la evolución no hace (hasta el año 2000) más que subir. Y la mayor parte de estos accidentes se producen por incumplimiento de la normativa. ¿Qué se está haciendo? El objetivo es la promoción social y laboral, tratando de transmitir la cultura de la prevención al ámbito social para que de éste llegue al laboral. Las actividades para conseguir dicho objetivo son: introducirse en la enseñanza obligatoria e, incluso, en la enseñanza general básica, teniendo presencia en todos los ámbitos: ferias, publicidad en diferentes medios de uso popular, etc. Y estas actividades apoyadas por otras del entorno laboral, como sesiones de información, página Web, coloquios específicos, elaboración de material audiovisual, guías... En cuanto al asesoramiento, su C. A. se ha centrado prioritariamente en: empresas de alta accidentalidad, servicios de prevención ajenos, obras de construcción, empresas de trabajo temporal, entidades auditoras y servicios de prevención propios y mancomunados. La actividad prioritaria para el año 2002 va ser controlar el concierto entre los servicios de prevención ajenos (que no funcionan como deberían) y las empresas usuarias. Finalizó su intervención señalando que en los resultados obtenidos se aprecia una disminución del incremento del número de accidentes y se manifestó a favor de prevenciones globales.

**Fernando Rodrigo** manifestó que la palabra clave de coincidencia en el Congreso es la de insatisfacción. Y ello tanto por los resultados como por el modelo y las actividades preventivas que se han venido realizando en los últimos años. Y esto es muy serio, porque se corre el riesgo de que el modelo haga inservible el buen marco normativo con el que contamos: Gestión poco operativa e inadecuada, burocratismo en el cumplimiento de la Ley, sacar la prevención y la vigilancia de la salud fuera de la empresa, ver la participación de los trabajadores más como un problema que como una necesidad. En este punto señaló que "*la prevención es cosa de todos, pero de cada uno de una forma distinta*". La prevención tiene que dar un giro buscando la calidad, lo que implica un compromiso de los servicios de prevención y de las mutuas, así como de las Administraciones públicas y definir y dotarse de buenos indicadores. Finalizó su intervención señalando que la negociación colectiva está imposibilitada para intervenir

en la prevención desde el momento en que ésta ya no es cuestión de la misma, sino de especialistas externos.

**Pere Teixidó** se refirió a la necesidad de facilitar a las pyme y microempresas la aplicación de la normativa, que es obligación del empresario, pero para lo que debe contar con el apoyo de los trabajadores. Preconiza un enfoque basado en las buenas prácticas y su divulgación, la intensificación de la cooperación de todas las Administraciones públicas y una armonización de la aplicación de las normas en todos los ámbitos. En lo referente a la formación abogó por acabar con la situación de provisionalidad: la prevención debería ya estar ubicada en todos los niveles educativos, mejorándose el nivel universitario actual y potenciándose el campo de la investigación. En relación con las auditorías señaló el peligro que supone la externalización de la prevención, ya que ésta debe estar integrada en la gestión de la empresa. Finalmente se refirió al Plan de Actuaciones Preventivas de la SS, señalando que todos los recursos deberían enfocarse a reducir la siniestralidad.

## **El futuro de la Prevención de Riesgos Laborales y el futuro del trabajo**

Con este título se desarrollaron dos actos diferentes en la mañana del viernes, día 23: una conferencia y un panel de expertos.

La **conferencia** estuvo a cargo, simultáneamente, de Juan Chozas, Secretario General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y de Julio Sánchez Fierro, Subsecretario del Ministerio de Sanidad y Consumo.

**Juan Chozas** comenzó su exposición refiriéndose a la idea del fin del trabajo, tal y como éste ha sido concebido hasta hoy, e hizo un repaso histórico de la diferente concepción histórica del proceso productivo, lo que ha conducido a una mejora de las condiciones de trabajo, ya que la seguridad en el trabajo es uno de los núcleos centrales de la organización del trabajo. Y ello aunque cada vez cuenten más otros factores: educativos, sociales, etc. A continuación se refirió a los antecedentes normativos de la prevención de riesgos, que pueden perderse en el tiempo (derecho romano, legislación de Indias,...), cuya finalidad era mantener la fuerza de trabajo pero no en relación con el concepto que hoy tenemos, que está en relación con el método de organización industrial. El trabajo, actualmente, se encuentra inserto en un proceso de cambio (paso del sistema industrial al de nuevas tecnologías), que es el predominante, aunque convivan en dicho proceso todos los modelos anteriores (artesanal, agrícola, industrial, etc). Este nuevo sistema está caracterizado por la ruptura espacial: ya no se trabaja en el mismo espacio físico, sino en diferentes espacios, separados a veces miles de kilómetros entre sí lo que le hace ser más flexible y abierto y, probablemente, menos jerarquizado.

A continuación se planteó: "*¿Es adecuado el modelo actual de condiciones de trabajo? ¿Qué nos depara el futuro?*" Las características del modelo deberían ser los condicionantes del futuro de las condiciones de trabajo. El modelo se va extendiendo y las normas no deben enfrentarse al mismo, sino que, por el contrario, deben ser lo suficientemente flexibles como para abarcarlo. En este punto se refirió a diferentes aspectos nuevos, como: el envejecimiento de la población y el alargamiento de la edad laboral, necesaria para garantizar su calidad de vida; el proceso de incorporación de la mujer al trabajo en oficios tradicionalmente ocupados por hombres; los procesos migratorios, que implican grandes cargas de formación, señalando que la formación en

prevención de riesgos será, probablemente, la tarea más importante a afrontar en el futuro en este terreno. Se refirió al *Informe Durán*, señalando que hay que recuperar la lógica entre los modelos productivo y preventivo, ya que nuestro modelo está basado en la reparación y no en la prevención. Y finalizó su intervención refiriéndose a la próxima Presidencia de España de la UE, durante la que habrá que desarrollar la nueva estrategia de seguridad y salud en el trabajo, basada en tareas de simplificación, de difusión, de incorporación de nuevos riesgos (referentes esencialmente a aspectos psicosociales) y al aprendizaje en las nuevas tareas.

**Julio Sánchez Fierro** comenzó su intervención señalando que sus planteamientos eran coincidentes con los expuestos por Juan Chozas. Pero quería poner el acento en algunos aspectos, como el de la aceleración del cambio. En este sentido se refirió al énfasis puesto en los informes anuales de la OIT, que muestran por dónde va el cambio, refiriéndose el del año 2001 a la sociedad de la información, la cual está transformando muchas estructuras y la manera de abordar muchas soluciones. En relación con la coexistencia de modelos señaló que no se puede abordar una política de prevención de riesgos laborales basada exclusivamente en el futuro ni en el modelo que se venía desarrollando, sino que tienen que convivir ambos modelos de riesgos. Estamos en un mundo globalizado, lo que implica las soluciones por las que hay que trabajar, en el que las empresas tienen mucho que hacer y a lo que contribuir. Y las pyme son absolutamente decisivas a la hora de tener éxito en este terreno, para lo que hay que dar una respuesta lo suficientemente rápida que cuente con los recursos adecuados. Factores del cambio: 1. Tiempo de trabajo, con el reto que representa la flexibilidad. 2. Igualdad en el empleo, especialmente la de género, que comprende la igualdad de acceso al trabajo por parte de la mujer, la maternidad, la prevención del acoso y de la violencia en el empleo. 3. Estructura demográfica: La aportación del trabajo de los inmigrantes ha de ser tenida en cuenta, ya que es necesaria. Habrá que implantar políticas de prevención específicas combinadas con políticas de integración social. 4. Perfiles profesionales: políticas comunitarias a favor del envejecimiento activo; políticas flexibles de jubilación y atención especial a los aspectos ergonómicos. Se refirió a la distinta proporción de trabajadores (70-30) que se da en una sociedad de servicios, lo que condiciona la prevención a realizar. Tampoco hay que olvidar los tres millones de discapacitados existentes que hay que integrar. Y todo ello debe ser realizado con una estrategia comunitaria: la UE está invirtiendo en calidad de trabajo, poniendo el acento en aspectos positivos, como un valor social. *"Hay una idea que va a ser clave durante la Presidencia española: pasar de los programas a una estrategia europea en la que se comprometan las instituciones europeas y nacionales"*. Frente a la visión tradicional de los efectos del trabajo en la salud habrá que ver los efectos de la salud en el trabajo. Se refirió al diálogo social, por el que España ha apostado y que ha producido en el pasado resultados importantes. Finalizó su intervención señalando lo que debe ser una vocación: ser más sensibles a las enfermedades profesionales y a la promoción de la salud, basándose esencialmente en la información.

El **panel de expertos** estuvo conducido por el periodista Javier García de la Vega y en él participaron: Joaquín Nieto, por CCOO; Dolors Hernández, por UGT; Fernando Beltrán, por la CEOE; Antonio Moya, por la CEPYME; Jesús Álvarez, por la Comisión Europea, y Alejo Fraile, por el INSHT, como coordinador de la mesa.

**Javier García de la Vega** fue presentando a los intervinientes, al tiempo que hizo algunas referencias al tema general.

**Joaquín Nieto**, después de señalar el acierto de plantear una mesa con este enfoque, señaló que *"las nuevas formas de trabajo son las nuevas formas de enfermar y morir de los trabajadores"*. En relación con el cambio señaló que éste supone la externalización de los riesgos. Y es que detrás de ello hay nuevas formas de explotación de los trabajadores, aunque haya otras que obedezcan a razones más positivas. En relación con la situación actual señaló como características de la misma: el incumplimiento de las normas y la búsqueda de la calidad, que puede hacerse con el apoyo de todos y señaló como prioridad de los sindicatos la lucha contra la subcontratación, desarrollando el artículo 24 de la LPRL y la formación. En relación con el *Informe Durán* mostró su desacuerdo en el tratamiento que hace de los accidentes de tráfico, ya que éste es el principal riesgo de muerte existente en la actualidad. Y mostró su posición respecto a la necesidad de reducir la temporalidad en la contratación. Hizo una referencia a la protección de los inmigrantes, los cuales *"están absolutamente desprotegidos"* y señaló que, si estamos en un mundo globalizado, en todos los países se han de tener los mismos derechos. Finalizó su intervención señalando el papel de la participación, ya que *"buena parte de las soluciones vendrán de la participación de los trabajadores"*.

**Dolors Hernández** señaló que se está viviendo un cambio profundo del mercado de trabajo, que está afectando a la calidad en el empleo, consecuencia de las reformas laborales: temporalidad, subcontratación, incremento del número de trabajadores autónomos, flexibilidad en las condiciones de trabajo que está afectando a la salud de los trabajadores. Para ella los datos sirven para explicar las cosas. Así, la IV ENCT muestra indicios de desregulación del mercado de trabajo. En este sentido, señaló, si la subcontratación no es nueva, sí lo es su configuración actual y somos el país de la UE con mayor temporalidad (31 %), habiendo aumentado el 50% desde la entrada en vigor de la LPRL. La solución no puede permanecer en suspenso, para lo que la UGT ha impulsado una iniciativa popular en este ámbito. Y es que las prioridades del Gobierno (en referencia a lo expuesto por las autoridades del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el acto de inauguración del Congreso) no son coincidentes con las de los sindicatos. Seguidamente dio un repaso a los diferentes temas tratados en los distintos paneles y señaló que el plan de formación fue acordado por todas las partes y lleva dos años esperando que se recoja en los Presupuestos Generales del Estado. Se mostró partidaria de abrir a la participación de los agentes sociales la gestión de las Mutuas y la intervención en el Plan Marco. Siguió dando un repaso a diferentes temas para terminar su intervención señalando que *"hay una buena oportunidad con la discusión de la estrategia de la UE en el próximo semestre"*, pues es posible conciliar la política de empleo con la de calidad en el mismo.

**Fernando Beltrán** comenzó su intervención señalando que el futuro debe asentarse en la premisa de que todo el que trabaje debe tener una protección eficaz, para seguidamente referirse al cambio que se está produciendo aceleradamente, en la línea, apuntada por anteriores intervinientes, de la externalización. Así, por estas modificaciones, el contrato de trabajo deja de tener la fuerza que poseía con anterioridad, ya que se va a producir una segmentación del mercado de trabajo que va a tener como consecuencia regulaciones distintas para diferentes colectivos. Lo que va a hacer que no haya suficiente regulación legal de algunos aspectos. Y es que no sólo se pone en crisis la empresa, sino su propio papel. Se refirió seguidamente a las consecuencias de estos cambios sobre la prevención, señalando que el futuro de la prevención tiene que pasar por la relación prevención-producción, planificando la prevención desde el origen. Sobre este tema señaló que se está abriendo paso un

concepto de socialización del riesgo, porque las enfermedades que están apareciendo no se pueden imputar a una sola empresa, sino a los cambios que se están produciendo. Y terminó su intervención apostando por la cultura de la prevención, la cual debe estar vinculada a la empresa.

**Antonio Moya** apostó por el futuro, haciendo una crítica de las visiones catastrofistas. Señaló que el futuro ha comenzado, la modernidad impregna todos los ámbitos, lo que nos hace enfrentarnos a nuevas realidades más respetuosas con el medio ambiente y las condiciones de trabajo. Estos cambios conducen a un aumento de la subcontratación y de los autónomos, tendencia apreciada ya en los países anglosajones. Así, el marco normativo va a tener que cambiar, ya que las pyme no pueden hacerse cargo de la ingente normativa existente: esto sí es precariedad en relación con ellas. Hay que cambiar el método, buscando fórmulas que desregulen o que no recaigan sobre el mundo empresarial. Apeló a la necesidad de que sean las Administraciones públicas las que se encarguen del control y la auditoría de la salud: en esta responsabilidad pública hay mucha respuesta de futuro, pues ésta no puede venir de la mano de la iniciativa privada. Terminó su intervención reiterando que las políticas de salud pública y de condiciones de trabajo no pueden caer en la pequeña empresa, porque ella no puede hacer frente a estos planteamientos.

**Jesús Álvarez** comenzó su intervención refiriéndose a la política comunitaria, que introduce el concepto de calidad en el trabajo. Se refirió seguidamente al reto inmediato que tiene que afrontar la UE: su ampliación, ya que hay 12 países que están a la espera de ello y que tienen que crear las condiciones para su integración. Y ello implica un esfuerzo ímprobo de información, formación, creación de estructuras de prevención, etc. Y todo ello dentro del entorno cambiante que se ha ido señalando en el desarrollo del panel. Señaló como objetivo global la mejora de las condiciones y la reducción de la exposición a los agentes que inciden en dichas condiciones, aunque habría que establecer objetivos cifrables, a pesar de las dificultades existentes para ello. Se refirió a la perspectiva del bienestar en el trabajo, señalando que hay que pensar la seguridad y salud para toda la vida laboral. La estrategia debe responder a estrategias nacionales adaptadas a sus peculiaridades y deberá involucrar a todos los actores y a todos los niveles: *"No hay mejor fórmula que la participación"*. Después de hacer un rápido repaso de diversos aspectos se refirió a la vigilancia dinámica de riesgos. Señaló que se piensa crear un observatorio que pueda dar la voz de alarma sobre determinadas situaciones. Finalizó su intervención señalando la importancia de coordinar mucho más las acciones, tanto a nivel nacional como comunitario, considerando elementos tales como que la legislación sea aplicable y comprensible y la importancia de la difusión de las guías de buenas prácticas.

**Alejo Fraile** hizo una síntesis de los aspectos más destacados de las intervenciones del panel.

## **Clausura**

El acto de clausura del Congreso tuvo lugar a las 12.30 horas del viernes, día 23 y corrió a cargo de: Juan Chozas, Secretario General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Román Ceballos, Director General de Trabajo y Empleo de la Generalitat Valenciana, y Leodegario Fernández, Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

**Román Ceballos** y **Leodegario Fernández** dieron lectura a las conclusiones provisionales de las diferentes mesas que habían integrado el Congreso. (El texto reelaborado de dichas Conclusiones se recoge en las páginas centrales de este mismo número de *Prevención, Trabajo y Salud*).

**Juan Chozas** señaló que debíamos felicitarnos por la realización de este Congreso, señalando que había pasado demasiado tiempo desde el XI Congreso, con la consiguiente carencia que el debate supone. Seguidamente expresó, en nombre del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del INSHT el agradecimiento: a los asistentes, a los conferenciantes y ponentes por los diferentes puntos de vista que es necesario aunar para construir; a todo el personal que lo ha hecho posible, al Comité Organizador y a la Generalitat Valenciana, especialmente a la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que ha puesto tanto esfuerzo en su realización. Finalizó su intervención clausurando oficialmente el XII Congreso e invitando al XIII Congreso Nacional *"que se celebrará, seguro, en un plazo mucho más breve que el que ha transcurrido entre el XI y el XII Empezamos a trabajar para ello"*.