

## 6.1 AUTONOMÍAS Y PREVENCIÓN

# Comunidades autónomas: un **CONSENSO** político abierto a la esperanza

**ADEMÁS DE COINCIDIR SOBRE LOS ACIERTOS Y LAGUNAS DE LA LEY, LAS AUTONOMÍAS AUMENTAN CADA AÑO SUS RECURSOS EN PREVENCIÓN Y SALUD LABORAL**

*La uniformidad de criterios que existe entre las comunidades autónomas españolas respecto a la Ley de Prevención –sobre sus aciertos y lagunas normativas– pone de manifiesto un consenso político abierto a la esperanza de todo tipo de soluciones. Es difícil encontrar entre sus dirigentes en materia de salud laboral alguna discrepancia. En realidad, no podría ser de otra forma, pues son ellos quienes están en contacto permanente con los problemas, que son los mismos en todas partes. La Ley ha supuesto, para todos, un gran avance normativo, pero la realidad es otra cuestión muy distinta. Por otra parte, las comunidades autónomas destinan cada vez más recursos a combatir los accidentes laborales. En algunos casos, los incrementos presupuestarios resultan espectaculares, como en Castilla y León, que aumentó los suyos en un 50% entre 2003 y 2004. La mayoría de las veces, los porcentajes son muy superiores a los del crecimiento de las economías regionales.*



Los esfuerzos que hacen los entes autonómicos se van reflejando en la realidad, aunque no con la contundencia que todos quisieran. Sobre todo en las comunidades pequeñas, los cambios resultan sorprendentes. Serían los casos de Aragón y Extremadura, con programas propios de lucha contra la siniestralidad que han dado resultados muy esperanzadores. Ambas regiones tienen las tasas de accidentalidad más bajas del país. Por el contrario, los avances se aprecian menos en las zonas más industriales o con una gran presencia del sector de la construcción, el más vulnerable a los accidentes.





Algunos directores generales de Trabajo en el Encuentro Euroamericano de Salamanca.

La coincidencia máxima a la que nos referíamos se precisa en la falta de «cultura preventiva» en las empresas, muy especialmente en las pequeñas, en la excesiva burocratización de la norma, en la desconexión existente entre empresas y los servicios de prevención ajenos, en la excesiva externalización de la prevención, y en los modos de realizar auditorías.

### SERVICIOS DE PREVENCIÓN

Algunas estadísticas apuntan a que el 73% de las empresas recurren a un servicio de prevención ajeno. A todas las autonomías les parece excesivo este porcentaje. La consigna es diseñar nuevas políticas preventivas. Cataluña se ha mostrado especialmente contundente sobre el particular: «La calidad de la prevención pasa por la internalización plena e integrada de esos servicios», ha dicho su directora general de Relaciones Laborales, Mar Serna.

Alguna región, como Andalucía, tiene muy desarrollado un proyecto específico para mejorar las actuaciones de los servicios de prevención ajenos, con prioridades orientadas a internalizar al máximo la prevención. Es, por tanto, básico que el modelo cambie para priorizar sistemas

---

***Los avances en la lucha contra la siniestralidad laboral son especialmente visibles en las autonomías pequeñas***

---

internos de organización para que sea excepcional el recurrir a los servicios de prevención ajenos. En Andalucía se promueve y premia la contratación de técnicos por parte de las empresas y la creación de servicios de prevención mancomunados entre varias compañías.

La Comunidad Valenciana también ha mostrado interés por estos servicios

---

***Gran parte de las comunidades tienden a internalizar al máximo los sistemas de prevención***

---

mancomunados de prevención, si bien precisando que deben constituirse en circunstancias especiales: cuando las empresas se ubiquen en el mismo edificio o desarrollen actividades afines, por ejemplo.

### ACCIDENTES IN ITINERE

La preocupación por los accidentes *in itinere* despierta grandes inquietudes, puesto que no se da con una forma directa para atajarlos. A este respecto se ha criticado que los diseñadores o urbanistas que proyectan polígonos industriales apenas han tenido en cuenta las posibilidades en los nuevos entornos urbanos de ese tipo de accidentes, cuya tasa es una de las más elevadas.

Las auditorías constituyen otro tema que las autonomías se prestan a abordar con interés, habida cuenta de las lagunas e indeterminaciones que presenta la Ley sobre el particular. En este capítulo, la Comunidad de Madrid es tal vez la más activa: se trata de uno de los asuntos más destacados en el denominado Plan Director de Madrid sobre prevención. Se pretende disponer de la máxima información sobre las empresas auditadas y el grado de cumplimiento de sus obligaciones en materia de salud laboral.

## 6.2 OPINIONES



**ESTHER AZORIT JIMÉNEZ**

Directora General de Seguridad y Salud Laboral de la Junta de Andalucía

**«Los logros se consolidan; la mentalización sobre prevención que surge en la sociedad nos da esperanzas de cara al futuro»**

- » 1 Una reflexión sobre la situación obliga a hacer referencia a luces y sombras de la Ley de Prevención. Sombras porque existen carencias importantes. Éstas serían una falta de cultura preventiva en las empresas, una excesiva burocratización en la actividad preventiva, mucha desconexión entre empresas y servicios de prevención ajenos, falta de prevención... Todo ello nos conduce a una falta de integración en la actividad preventiva. Pero también destacamos los logros que se van consolidando. En especial, un cambio de mentalización que se está produciendo en la sociedad en general, un cambio a mejor en el mundo empresarial, en el que existe una preocupación creciente que está conduciendo a una reducción en los índices de accidentes, que nos da esperanzas de cara al futuro.
- » 2 Creo que se está produciendo un cambio a mejor evidente en la empresa, con la participación de los agentes económicos y sociales que tienen un papel fundamental en la materia. De todas formas, aún se tiene que trabajar mucho y consolidar la cultura preventiva.
- » 3 Para nosotros es fundamental que se refuerce la prioridad de los sistemas internos de organización de la prevención, que se les dé un papel primordial frente a la externalización que existe en la actualidad. Eso conducirá a una mejor integración de la actividad preventiva de las empresas, lo que redundará de forma importante en la disminución de la siniestralidad y en la mejora de las condiciones de trabajo.



**MAR SERNA CALVO**

Directora General de Relaciones Laborales de la Generalitat de Cataluña

**«El esfuerzo para reducir la siniestralidad y mejorar las condiciones de trabajo no está debidamente encaminado»**

- » 1 Tenemos que hacer una valoración positiva, aunque aún no ha llegado al lugar que debería. Nos equipara con respecto a nuestros vecinos del resto de Europa en el marco legislativo, en necesidades, en requerimientos. Tenemos una deficiencia, y es que los datos no reflejan el trabajo que se viene desarrollando. Probablemente el esfuerzo que se está haciendo para reducir la siniestralidad y mejorar las condiciones de trabajo no está debidamente encaminado, y ahora, diez años después, es cuando debemos analizar y rectificar lo que se está haciendo mal. De todas formas, la valoración ha de ser positiva, aunque podía ser mejor.
- » 2 Igual que todos, estamos trabajando para reducir la siniestralidad, y lo hemos hecho, pero no en la medida en que nos gustaría. Nos hemos dotado de mecanismos para reducirla con la ayuda de los empresarios y los trabajadores para establecer marcos conjuntos de participación, tal y como establece la propia Ley.
- » 3 Hay algún punto más prioritario, como el tema de modificar la forma de realizar las auditorías, que no parecen muy eficaces. También se deben buscar mecanismos para mejorar la integración a base de concienciar a los empresarios de cuáles son sus obligaciones, más que con normas, con un registro de servicios de prevención propio. De todos modos, no creo que las grandes modificaciones de la Ley vayan a mejorar el panorama. Creo más en el trabajo diario de todos los que estamos implicados.

### TRES CUESTIONES

» 1 En términos generales, y desde una perspectiva estatal, ¿qué opina de los últimos diez años de la prevención en España por la entrada en vigor de la Ley de Prevención?

» 2 Dentro de su ámbito territorial, ¿cuáles son los logros más importantes de la Ley de Prevención?

» 3 ¿Qué tipo de correcciones o actualizaciones serían necesarias para acomodar la Ley de Prevención a un futuro inmediato?

## 6.2 OPINIONES



**ANTONIO GONZÁLEZ FERNÁNDEZ**

Director General de Trabajo del Gobierno del Principado de Asturias

**«Toda modificación que no venga consensuada por los agentes sociales es un cambio cuya aplicación resulta muy difícil»**

»1 Entiendo que es una perspectiva de progreso, que nunca consigue todos los logros deseados en la medida en que alcanzar el éxito absoluto sería encontrar el índice cero de siniestralidad, y que, una vez alcanzado, debería mantenerse. Es algo por lo que todos luchamos, acercarnos lo más posible a esa situación. Lo que debemos hacer es seguir avanzando en lo que hemos logrado en estos diez años, nunca retroceder.

»2 Los logros son comunes al resto del territorio, porque los programas, más o menos distanciados en el tiempo, casi siempre son simultáneos y lo que hemos hecho en Asturias es similar a lo alcanzado en otras comunidades. Para singularizar, creo que hemos avanzado mucho en la labor de los delegados de prevención, que tienen una cierta implicación entre los agentes sociales a nivel del sector en cada actividad.

»3 Es difícil hablar de una modificación en la Ley, en la medida en que uno de los elementos de valor en prevención de riesgos laborales es el carácter de consenso entre los agentes sociales. Toda modificación que no venga consensuada entre ellos es un cambio cuya aplicación resulta muy difícil. Habría que buscar que a través del diálogo social los agentes propiciasen la implicación de la prevención de riesgos laborales en la negociación de los convenios colectivos.



**ÁNGEL MORENO ZAPIRAÍN**

Director General de Trabajo de la Comunidad de Aragón

**«Es necesario modificar el reglamento de los servicios de prevención para precisar las obligaciones de las empresas y de las entidades especializadas»**

»1 En España se ha avanzado notablemente en prevención de riesgos laborales. Hay muchas cosas a mejorar, debemos estar en un crecimiento constante en algunas políticas preventivas. Existen determinadas prácticas sin ningún tipo de control, como la descentralización productiva, la presencia de los trabajadores inmigrantes y el exceso de las horas de trabajo, que influyen negativamente en las políticas preventivas. Estamos mejorando desde el punto de vista de la legislación pero hay condiciones que dificultan estas políticas preventivas.

»2 En nuestra comunidad hemos conseguido mucho a través del programa «Cero accidentes». Además, quiero destacar la concienciación de las empresas, el programa de buenas prácticas compartidas y también el programa de tasas de accidentalidad comparadas. En Aragón estamos consiguiendo unas tasas que, en comparación con el resto del Estado, nos hace ser optimistas, aunque aún tenemos mucho que recorrer.

»3 Hay una modificación necesaria, que es la del reglamento de los servicios de prevención. Ahí debe establecerse con precisión cuáles son las obligaciones de las empresas y cuáles las de las entidades especializadas en prevención de riesgos laborales, con el objeto de contribuir a que en realidad haya una gestión integral de la prevención.

## 6.2 OPINIONES



**ROMÁN CEBALLOS**  
Director General  
de Trabajo de la  
Comunidad Valenciana

**«El empresario debe saber cuál es el coste de la no prevención en su empresa: una pérdida económica, de imagen, de capacidad productiva y, en definitiva, de competitividad»**

»1 En contra de las voces que se alzan clamando que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no ha contribuido a la anhelada mejora de las condiciones de trabajo, tenemos que observar, no sólo desde la perspectiva estadística sino desde una perspectiva cultural de empresarios y trabajadores de este país, que realmente sí que ha habido una evolución.

»2 Centrándome en datos del ámbito de la Comunidad Valenciana, desde el año 2000 estamos reduciendo paulatinamente la siniestralidad. Tenemos unos índices de incidencia que han bajado del 10% a un 6,7% aproximadamente en los últimos cuatro años. Cada vez contamos con más recursos e instrumentos preventivos y existe una mayor preocupación en las empresas por esta materia. También tienen un conocimiento cada vez mayor de sus responsabilidades. Lo que tenemos que conseguir en estos momentos es seguir avanzando en este proceso de integración de la prevención en el ámbito de la gestión empresarial, abandonando el cumplimiento meramente teórico de la Ley para evitar la sanción de la inspección y provocar esa integración y ese cumplimiento real de la normativa.

»3 Ésa es la pregunta del millón. La propia Ley 54/2003 de reforma del marco normativo de la Ley de Prevención ya establecía una serie de pautas que persiguen el fomento de esa integración. Quizá una de las asignaturas pendientes de todos los que tenemos responsabilidad en materia de prevención en este país es conseguir dos nuevos cambios de actitud y perspectiva. Conseguir de una vez por todas que el empresario sea consciente, ya no sólo desde su perspectiva de la responsabilidad ética y moral frente a sus trabajadores, ya no sólo en cuanto a lo que se refiere a responsabilidad civil, administrativa o penal como garante de la seguridad y salud de los trabajadores, sino conseguir también que sepa cuál es el coste de la no prevención en su empresa. Ese coste supone una pérdida económica, una pérdida de imagen, de capacidad productiva y, por tanto, de capacidad competitiva. Y por supuesto, conseguir que el trabajador entienda que todas las instrucciones, formación e información no se les da para cumplir una norma sino como garantía de seguridad y vida. Hasta que no consigamos esos dos matices en el proceso de sensibilización vamos a ir más lentos de lo que desearíamos.

**«Queremos acomodar la Ley y su normativa de desarrollo específicamente a cada tipo de empresa»**

»1 Creo que ha sido una Ley positiva desde que se promulgó. Es una de las más modernas de Europa y durante este tiempo ha mostrado sus defectos. Quizás la parte normativa ha sido demasiado amplia y en su ejecución ha supuesto un plus de complicación, tanto para las empresas como para las personas que deben aplicar estas normas.

»2 El mayor logro de la Ley ha sido conseguir que la prevención laboral esté en la sociedad, no sólo en las empresas y en los trabajadores. Quizás los diez años pueden ser un periodo demasiado pequeño para ver los pros y los contras de la misma. En la Comunidad de Madrid ha servido para poner en



**JAVIER VALLEJO**  
Director General de  
Trabajo de la Comunidad  
de Madrid

conocimiento de los hombres y las mujeres trabajadores, así como de las empresas, las posibilidades que tiene. También ha servicio para concienciar a todos de que nadie está exento de un accidente laboral o una enfermedad profesional.

»3 Queremos acomodar en estos momentos la Ley y la normativa de desarrollo específicamente a cada tipo de empresa, sobre todo haciendo hincapié en aquellas que tienen riesgos especiales. Falta también llegar del todo a las pymes y a las muy pequeñas empresas, que no cuentan con los canales de información a través de la Administración Pública, de las administraciones empresariales o de los sindicatos para llevar a cabo toda su actuación preventiva.



**JOSÉ LUIS VILLAR**  
Director General  
de Trabajo  
de Extremadura

## «Hay que discriminar entre pequeña y gran empresa, y fijar un requisito de obligaciones a la pequeña empresa que sea realista y con los pies en la tierra»

»1 En términos estatales admito que se han dado pasos importantes, lo que pasa es que son insuficientes. Debemos seguir ampliando la cultura preventiva, pero existen cuestiones en la siniestralidad laboral que tardarán mucho tiempo en normalizarse. Numerosos accidentes laborales están relacionados con el tráfico. Sus causas están muchas veces ligadas al adiestramiento para la conducción o a las infraestructuras viarias; otras veces depende de la ordenación del territorio. Por ejemplo, cuando se han construido polígonos industriales no se ha considerado el transporte colectivo como una prioridad en el diseño del polígono. Esto determina el desplazamiento masivo de trabajadores a centros de trabajo, incluso entre comunidades autónomas, como es el caso de los trabajadores del norte de Extremadura y Castilla-La Mancha que se desplazan a Madrid para trabajar en la construcción y salen de sus domicilios a las 5 de la mañana para volver a las 10 de la noche. Quiero decir que la política de prevención de riesgos laborales es una política transversal. La Ley incide en los aspectos laborales, pero si no viene acompañada por una educación desde edades tempranas para cimentar esa cultura preventiva, no puede ser efectiva al 100%. Es verdad que los centros de trabajo están

mejor que hace diez años, pero la Ley es manifiestamente insuficiente.

»2 Extremadura tiene el mismo problema que el resto del país. Junto con Aragón tenemos el índice de incidencia más bajo de España. En los últimos diez años se ha producido una incorporación muy importante de trabajadores. La población afiliada ronda los 400.000 trabajadores. Los problemas en Extremadura están muy sectorizados en la agricultura y en la construcción. Todavía no existe un tejido industrial fuerte, por lo que la construcción registra el índice más alto de accidentes. En agricultura aparecen problemas de aplicación de la Ley, ya que no está pensada para los pequeños empresarios.

»3 Debemos discriminar entre pequeña y mediana o gran empresa y establecer un requisito de obligaciones a la pequeña empresa que sea realista y con los pies en la tierra. No se puede pretender el cumplimiento de una Ley que obliga al pequeño empresario a muchísimas obligaciones, lo que provoca que en la práctica se convierta en documentación inútil. Por otra parte, el sistema de responsabilidades y de sanciones necesita modificaciones para ser más eficaz y debe estar más enfocado a la prevención laboral.

## 6.2 OPINIONES



**ROSARIO RODRÍGUEZ**  
Directora general de Trabajo  
de Castilla y León

### «Las carreras universitarias y de formación profesional donde se forman los futuros empresarios y trabajadores han de contemplar la prevención de manera especial»

»1 Creo que en estos diez años se han dado pasos importantes. Por un lado, se ha hecho un esfuerzo en la configuración de los servicios de prevención. También en la preparación de numerosos profesionales. Son ya 12.000 los profesionales en nuestro país dedicados a la prevención de riesgos laborales. Hay que reconocer también el importante esfuerzo que han realizado los agentes sociales y económicos a la hora de implicarse con las instituciones, tanto estatales como autonómicas, en pro de la definición de políticas consensuadas en esta materia. Creo que hay muchos planes autonómicos, muchos pactos que dan fe del gran esfuerzo económico que se está realizando a nivel nacional y regional

para generar instrumentos de apoyo y medidas. Eso sería lo más positivo de estos diez años. Si pensamos en cómo ha sido la integración de la cultura preventiva en las empresas, la visión no resulta tan positiva. Hay que reconocer que, después de una década, hay muchas empresas, sobre todo pymes, que no han conseguido hacer efectiva la integración de la prevención en su gestión.

»2 Se ha hecho un gran esfuerzo presupuestario por parte de la Junta de Castilla y León para destinar recursos a la prevención de riesgos laborales. El presupuesto autonómico en esta materia no ha dejado de crecer año tras año. En 2005 se incrementó en un 50%. En 2006 vamos a dedicar 9,7 millones de euros a políticas de prevención, lo que supone un crecimiento del 9%, por encima del presupuesto autonómico, que es del 5%. Hay que valorar el importante esfuerzo realizado para la creación de recursos humanos para el apoyo a empresas, para la vigilancia. Se han duplicado las plantillas de técnicos de prevención

de riesgos. En esa línea de crecimiento, se ha creado un centro autonómico de seguridad y salud laboral que no existía antes de la transferencia de competencias, con lo que es evidente el esfuerzo presupuestario y de medios.

»3 Sobre todo hay que hacer un gran esfuerzo en materia educativa si queremos tener empresarios implicados y con una cultura preventiva. Ésa es la asignatura pendiente. Las carreras universitarias y de formación profesional donde se forman los futuros empresarios y trabajadores que se van a integrar en el mercado laboral han de contemplar también la prevención de una manera muy especial.