

JUNTA DE ANDALUCIA

**III CONGRESO ANDALUZ  
DE SEGURIDAD, HIGIENE Y  
MEDICINA DEL TRABAJO.  
PREVEXPO '93**

**Nº 28**

Dirección General  
de Trabajo y  
Seguridad Social



Consejería de Trabajo  
y Asuntos Sociales



*sig. No. 20020*

# JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE TRABAJO

Y

ASUNTOS SOCIALES

DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO  
Y SEGURIDAD SOCIAL

## III CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO PREVEXPO'93

GRANADA, 24 AL 26 DE NOVIEMBRE DE 1993

III CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO  
PREVEXPO'93

*Edita:* JUNTA DE ANDALUCÍA  
CONSEJERÍA DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES  
Dirección General de Trabajo y Seguridad Social

*Organización:* Servicio de Condiciones de Trabajo

*Coordina:* Servicio de Condiciones de Trabajo

© JUNTA DE ANDALUCÍA

*Dep. Legal:* SE-1.646-95

I.S.B.N.: 84-7936-093-3

*Maquetación e Impresión:* RALI, S.A.



*Esta Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales no comparte necesariamente las opiniones y contenidos expresados en esta publicación, ya que los firmantes son totalmente independientes, declinando toda responsabilidad acerca de ellos.*

*La ausencia de algunas intervenciones son consecuencia de no haber presentado los autores los textos.*



## ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	7
<b>CONFERENCIA INAUGURAL: CALIDAD TOTAL Y SEGURIDAD</b> .....	9
D. CARLOS ÁLVAREZ JIMÉNEZ (Presidente de Fundación Mapfre)	
<b>PRIMERA PONENCIA: LA ORGANIZACIÓN DE LA PREVENCIÓN EN LAS PYMES</b> .....	33
D. DANIEL MARCUELLO BENEDICTO (Director del Gabinete Técnico Provincial de Seguridad e Higiene en el Trabajo de Zaragoza)	
<b>SEGUNDA PONENCIA: REFLEXIONES SOBRE UN MODELO DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA DE CONDICIONES DE TRABAJO</b> .....	39
Ilmo. Sr. D. JOSÉ ANTONIO PÉREZ DE RUEDA (Director General de Trabajo y Seguridad Social. Junta de Andalucía)	
<b>CONFERENCIA: LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN EUROPA</b> .....	47
Sr. PIERRE LORENT (Comisión de las Comunidades Europeas. Luxemburgo)	
<b>1.ª MESA REDONDA: PERSPECTIVAS TÉCNICO-SANITARIAS DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN</b> .....	59
PARTICIPANTES:	
— D. RAMÓN ARMENGOU FOIX (Director Gerente Adjunto de ASEPEYO. Barcelona)	
— D. JOSÉ LUIS MILLARES LORENZO (Departamentos de Planes Específicos)	
— D. ENRIQUE VILLANUEVA CAÑADA (Director de la Escuela Profesional de Medicina del Trabajo. Granada)	
— D. VICENTE RIVEIRA RICO (Director General de INCOHINSA. Madrid)	



**2.ª MESA REDONDA: LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LAS AUTONOMÍAS: ORGANIZACIÓN Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN ..... 73**

**PARTICIPANTES:**

- Ilmo. Sr. D. MARIANO UNZETA LÓPEZ  
(Subdirector General de Seguridad y Condiciones de salud en el Trabajo. Generalitat de Catalunya)
- D. ANTONIO ROLDÁN NOGUERAS  
(Coordinador de Gabinetes Técnicos de Seguridad e Higiene. Gobierno de Canarias)
- D. ANTONIO DE LA HERA ROLDÁN  
(Jefe del Servicio de Seguridad e Higiene. Xunta de Galicia)
- D. ESTEBAN MELÓN HIGUERA  
(Director del Instituto Navarro de Salud Laboral. Gobierno de Navarra)
- D. JESÚS ECHEAZARRA OROBIO DE ECHEAZARRA  
(Jefe del Gabinete de Seguridad e Higiene en el Trabajo de Álava. Gobierno Vasco)
- D. FLORENTINO ALONSO ARENAL  
(Subdirector Técnico. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo)
- D. RICARDO GOBERNA ORTIZ  
(Jefe de la Sección de Seguridad e Higiene. Generalitat de Valencia)

**3.ª MESA REDONDA: EXPERIENCIAS DE ESTRUCTURAS PARTICIPATIVAS EN MATERIA DE CONDICIONES DE TRABAJO ..... 97**

**PARTICIPANTES:**

- D. JAIME MONTES MUÑOZ  
(Secretario de Salud Laboral. Comisiones Obreras de Andalucía)
- D. RAFAEL AGUDO MUÑOZ  
(Responsable del Gabinete de Salud Laboral. Unión General de Trabajadores de Andalucía)
- D. RAFAEL ROMERO FERNÁNDEZ  
(Secretario de la Comisión de Seguridad e Higiene de la Construcción. Cataluña)

## PRESENTACIÓN

*Tradicionalmente, la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales viene desarrollando una actividad congresual, que ha evolucionado desde su primera edición en 1986 y que constituye un lugar de encuentro de todos aquellos relacionados con el mundo de la prevención de riesgos laborales y la mejora de las condiciones de trabajo. En dicho foro se intercambian opiniones y conocimientos y se adquieren —confiamos— nuevos ánimos para mantener encendida la llama preventivo-laboral.*

*Constituye para mí una satisfacción presentar este texto en el que se recogen, prácticamente, todas las intervenciones que tuvieron lugar en el marco del III CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO —PREVEXPO'93—, celebrado en Granada durante los días 24, 25 y 26 de noviembre de 1993; la voluntad de incluir el máximo de aportaciones ha sido la causa del retraso en la publicación.*

*Se pretende que las ponencias que integran el documento sirvan de ayuda a todas las personas que, de alguna forma, desarrollan su actividad laboral en esta parcela científica-técnica de las relaciones laborales, en esta etapa tan interesante que atraviesa este tema tras la reciente aprobación por el Parlamento de la Nación de la LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, ley ésta que configurará el marco en el que se deberán inscribir todas las acciones prevencionistas en el desarrollo de los objetivos previstos de promoción de la mejora de las condiciones de trabajo orientada a la elevación de los niveles de protección de los trabajadores en su actividad laboral.*

Sevilla, Octubre de 1995.

RAMÓN MARRERO GÓMEZ,  
Consejero de Trabajo y Asuntos Sociales.



**CONFERENCIA INAUGURAL**  
**CALIDAD TOTAL Y SEGURIDAD**

D. CARLOS ÁLVAREZ JIMÉNEZ  
Presidente de la Fundación Mapfre



## Calidad total y seguridad

---

*D. Carlos Álvarez Jiménez*

### INTRODUCCIÓN

Me ha correspondido hablarles sobre Calidad y Seguridad, temas ambos sobre los que he tenido que trabajar ampliamente a lo largo de mi vida profesional.

Con el área de Prevención de Riesgos Profesionales, mi vinculación comienza a finales de los años 60, cuando empezaron las actividades de Seguridad en el Trabajo de la entonces denominada MAPFRE Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo. Con el resto de las áreas de lo que hoy denominamos Seguridad Integral, mis contactos comienzan con el inicio de las actividades de Fundación MAPFRE en el año 1975, actividades que se han ido extendiendo ampliamente desde entonces, tanto en España como en Iberoamérica.

En ambos casos he tenido que analizar criterios y tendencias, ver experiencias de unos y otros, y definir estrategias, siempre desde una preocupación institucional por la eficacia social de nuestras actividades en esas áreas.

De una u otra forma, la Calidad y la Mejora del servicio han sido objetivos permanentes dentro de mi actuación en el ámbito de la gestión del riesgo profesional. Ejemplo de ello podría ser, a principio de los años 70, el «**Concepto integral del tratamiento del riesgo profesional**», que planteaba servicios a trabajadores y empresas, más allá de los estrictamente exigidos por la Normativa a las Entidades Aseguradoras de accidentes de trabajo y, desde luego, alejados de los habitualmente prestados en el sector.

La Calidad está recogida de forma relevante, por ejemplo, en el documento de Cultura de Empresa de FREMAP, que indica textualmente en su punto 8:

**«El objetivo básico de FREMAP Mutua de Accidentes de Trabajo es la calidad como expresión máxima de la cultura de nuestra Entidad, que se traduce con estilo propio en un trabajo bien hecho, y cuyo fin último es la plena satisfacción del usuario de nuestros servicios».**

También en FREMAP, y en la línea de definir anualmente unos objetivos (como pueden ser la comunicación, la formación, etc.), la calidad fue establecida como objetivo institucional en 1990, habiendo avanzado en el plan de Calidad Total durante los años 1990 y 1991. El deseo de mejora de la calidad se involucra también dentro de un plan de mejora de gestión, denominado «**Gestión por cultura de empresa**» que, entre otros aspectos, modifica la estructura tradicional de las Entidades Aseguradoras.

Les adelanto, a continuación, el esquema de mi exposición (**cuadro 1**), en la que analizaré los siguientes aspectos:

- Evolución y tendencias en el concepto «**calidad**».
- Evolución y tendencias en el concepto «**seguridad**».
- La seguridad dentro del esquema de gestión de la calidad.

A lo largo de mi intervención, pretendo dejar de manifiesto la semejanza de los problemas de seguridad y calidad, el paralelismo entre las soluciones y esquemas organizativos que, en el ámbito de la empresa, se plantean para unos y otros, y la fuerte incidencia de los aspectos de seguridad en los programas de calidad.

En otro sentido, las acciones de mejora de la calidad también afectan a la seguridad en la empresa, convirtiéndose en instrumentos que mejoran la eficacia de las acciones preventivas.

## 1. Evolución y tendencias en el concepto de «Calidad»

En una situación económica como la actual, y levantadas en gran parte las barreras al mercado en Europa existen, sin duda, grandes incertidumbres. Sin embargo, hay un factor sobre el que podemos hacer previsiones sin temor a equivocarnos: la calidad será cada vez más importante. Esto la convierte en un factor estratégico de primera magnitud que condiciona ya, y condicionará en el futuro, la gestión de las empresas. La calidad será uno de los factores clave para la competitividad de las mismas.

Sin embargo, el concepto de calidad ha variado en los últimos años, pasando de lo que podríamos llamar «Escuela de Control de Calidad», hacia nuevos planteamientos que nos llevan al concepto de «Calidad Total».

En el **cuadro 2**, y siguiendo al profesor Pedro Larrea, resumimos algunos de estos cambios de enfoque:

1. Paso del concepto «**control de calidad**» al de «**ejecución de la calidad**». Más allá de rechazar las piezas que no sirven, función por otro lado de un Departamento extraño al proceso, hay que conseguir fabricar la calidad.
2. El nivel de calidad siempre es perfeccionable. Se trata de un proceso continuo.
3. La inspección de calidad es importante, pero es más importante prevenir que aparezcan los defectos, y hay que intervenir preventivamente en el diseño del producto y en la causas de los fallos observados en el proceso.
4. El objeto de la gestión de la calidad era la calidad del producto final. Hoy, la calidad es un concepto enormemente amplio, que abarca la acción de toda la empresa, a todos sus Departamentos y niveles.
5. El objetivo clásico de la calidad, que era el cumplimiento de determinadas especificaciones, se ve claramente ampliado con otro ámbito de preocupaciones como probabilidades de avería, asistencia en venta, formación de usuarios, información, etc.
6. El ámbito de la calidad ha pasado de una calidad técnica o calidad física, a un concepto más amplio en el que está incluido la percepción que los clientes tienen sobre la actitud del producto para satisfacer sus necesidades.
7. En algunos casos, el antiguo enfoque era demasiado formalista (más que la calidad intrínseca, llegaba a preocupar el cumplimiento de determinados estándares).
8. Se pasa de un enfoque negativo (evitar fallos, vencer el problema, no superar costos para la empresa), a un enfoque más positivo de la calidad como oportunidad, como arma competitiva, que forma parte de la estrategia de la empresa.
- 9 y 10. La calidad está claramente predeterminada por el cliente. El cliente a considerar ya no es un cliente medio, sino para cada caso el segmento de clientes hacia el que va orientada nuestra estrategia.
11. El análisis de la rentabilidad estaba centrado en los costos. Con el enfoque positivo, la calidad también toma en consideración los posibles ingresos.
12. La calidad pasa de ser gestionada y dirigida por los inspectores, a ser función de toda la plantilla.
13. La calidad deja de ser tema de un Departamento especializado, y afecta a diferentes Departamentos.

14. La plantilla involucrada en el tema de calidad deja de ser sólo la correspondiente al trabajo manual, y se incorporan la totalidad de los trabajos intelectuales.
15. El estilo directivo pasa a otros esquemas de tipo más participativo (como lo fueron los círculos de calidad). Estos programas llevan el mensaje de calidad a todos los rincones de la empresa.

Toda esta evolución desde los enfoques primitivos del control de calidad, son manifestaciones de un convencimiento de que la calidad es una herramienta estratégica de primer orden y que es preciso situarla mucho más allá de las propiedades físicas o funcionales de los productos porque, en esencia, **la calidad afecta a la totalidad de la empresa.**

De forma resumida, y aunque sea repetir algunos conceptos, los aspectos básicos de la «**calidad total**», serían (**cuadro 3**):

- La calidad total abarca todas las actividades de la empresa.
- Es responsabilidad y compromiso de cada uno de los integrantes de la empresa, sea cual sea su puesto de trabajo.
- Cada persona es proveedor y cliente, interno o externo, de otras personas.
- La calidad total pone énfasis en la prevención de defectos, frente al criterio clásico de detectar y corregir.
- Frente a actitudes personalistas, la calidad total busca la participación y el compromiso de todos, teniendo como objetivo también la satisfacción de todas las personas de la empresa con su trabajo.

En nuestro caso, insistimos mucho en la idea que creemos importante de que todos formamos parte del eslabón de una cadena (**cuadro 4**), en la que somos a la vez proveedores y clientes.

## 2. Evolución y tendencias en el concepto de «Seguridad»

Definir «**seguridad**» no es un problema sencillo. El término de seguridad, como el de salud, son o pueden ser tan amplios que llegan a escaparse, pero lo cierto es que a nivel empresa estamos asistiendo a una **ampliación de objetivos en este área**, ya sea por la aparición de nuevos riesgos, por nuevas demandas sociales, o por enfoques cada vez más amplios.

Al igual que en la calidad, hemos pasado de un concepto muy estrecho, como podría ser la Seguridad en el Trabajo, nacida en la práctica en nuestro país con la Ley Dato de 1900, a concepciones mucho más amplias, tal como la que venimos denominando «**Seguridad Integral**».

Desde la óptica de protección del trabajador, y en cuanto al contenido (**cuadro 5**), hemos pasado de las técnicas tradicionales clásicas: seguridad en el trabajo e higiene industrial, que incluían lo que podíamos denominar patología específica profesional, a los conceptos de «**condiciones de trabajo**» o «**calidad de vida en el trabajo**», incorporando temas como inadaptaciones del trabajo a las aptitudes físicas y mentales el trabajador, consecuencias negativas de ritmos excesivos, monotonía de las tareas, etc.

El tema es mucho más concreto que los meros planteamientos filosóficos, y así, la Directiva de la CE de 12 de junio de 1989, conocida como Directiva Marco de Seguridad, cita como obligaciones generales de los empresarios la de «**adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, a la elección de los equipos de trabajo y a los métodos de trabajo y producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo, y a reducir los efectos de los mismos en la salud**».

También el Proyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales incluye dentro de los objetivos de la ley las «**patologías causadas o potenciadas por los esfuerzos repetitivos o continuados, físicos o mentales, realizados en el ejercicio del trabajo**».

Todo lo anterior ha de traducirse en el desarrollo de la Ergonomía (como saben, metodología multidisciplinar cuyo objetivo es la adaptación de la técnica y las tareas al hombre). En los nuevos enfoques se contempla,



desde luego, la reducción de accidentes y enfermedades profesionales, pero también mayor confort en los puestos de trabajo, el crecimiento en el contenido de los mismos y, en definitiva, la satisfacción en el trabajo.

También ha cambiado, como ya les había adelantado, el enfoque en las técnicas de lucha más clásicas contra los riesgos profesionales, como es el Seguro de Accidentes (**cuadro 6**).

Desde un enfoque meramente indemnizatorio, las Entidades Aseguradoras de Accidentes de Trabajo, en España y en algunos otros países, han ido evolucionando hacia un concepto integral del accidente de trabajo, que representa **«la aplicación coordinada de técnicas preventivas, asistenciales, rehabilitadoras, reparadoras y recuperadoras, para la lucha contra los riesgos profesionales y sus consecuencias físicas, psíquicas, humanas, sociales y económicas»**.

También merece la pena hacer referencia a otros enfoques totalizadores que plantean una visión de conjunto de los riesgos, y de su tratamiento dentro de la estrategia de la empresa. Puede recordarse, entre ellos, el **Control Total de Pérdidas (cuadro 7)**, concepto que aún cuando no caló excesivamente en España, representaba una visión amplia de los riesgos, añadiendo a los laborales los derivados de daños materiales, daños por contaminación ambiental, seguridad del producto, etc.

Dentro del ámbito de los profesionales vinculados con la función aseguradora (**cuadro 8**), se ha propuesto un enfoque más amplio como es la propia **Gerencia de Riesgos** que, referida al conjunto de **«riesgos puros»** (aquéllos que sólo pueden producir pérdidas), contemplan la prevención y el aseguramiento a través de las fases de identificación, evaluación y control de riesgos, y la transferencia al seguro de las consecuencias de aquéllos que se estime conveniente o necesario asumir directamente.

Dentro de este esquema de ampliación del contenido del concepto **«seguridad»**, quisiera comentarles algo sobre el concepto de **«Seguridad Integral»** dentro de Fundación MAPFRE. Se inició el 13 de abril de 1986, con la Declaración de Nicoya, un proceso de reflexión, trabajo y debate interno, con el propósito de elaborar los principios, filosofía y esquemas generales que, aprovechando experiencias propias y ajenas, facilitasen el cumplimiento del objetivo que figura en sus Estatutos, de promover la seguridad en todas sus formas.

En aquella declaración, se definía la seguridad como **«tendencia natural del hombre hacia la reducción de los niveles de incertidumbre en dos vertientes:**

- a) **En la consecución de sus objetivos.**
- b) **En la evitación de los hechos o fenómenos que estima negativos para el mismo, es decir, de los riesgos.**

Obviamente, objetivos y riesgos pueden ser muy diferentes, e incluso contrapuestos, desde cada perspectiva individual, pero en todo momento hay un conjunto de ellos que la colectividad engloba dentro del concepto de **«bien común»**.

El bienestar del hombre y el bien común eran, pues, los primeros elementos delimitadores del concepto denominado **«seguridad integral»**, se incluía (**cuadro 9**):

- a) La prevención de riesgos y daños personales o materiales.
- b) la lucha contra sus consecuencias negativas.
- c) la promoción directa de los objetivos del hombre (considerado como ciudadano y como trabajador), a nivel empresa y a nivel social.

Este enfoque, ciertamente extensivo, representaba un enfoque más positivo y una posición más activa. No se trataba sólo de luchar contra el deterioro de un determinado bien social, sino de potenciarlo y promoverlo, pero **«tomando además en consideración, la posible influencia de cada medida concreta, sobre el resto de los objetivos»**.

Esta era, quizá, la principal ventaja de un concepto integral de la seguridad. Se pone de manifiesto la interrelación entre los diversos riesgos, entre los propios objetivos, y entre riesgos y objetivos, evitando la transferencia de problemas, quizá más graves, a otras áreas, con las repercusiones no deseadas sobre otros objetivos igualmente importantes. Los objetivos a promover y potenciar serían: la Seguridad en el Trabajo, la

Calidad en el Trabajo, el Medio Ambiente, la Seguridad en el Producto, y el Patrimonio económico, técnico y cultural de las empresas.

Como ven, dentro de este concepto cabrían perfectamente los contenidos que hemos apuntado para la Gerencia de Riesgos, el Control Total de Pérdidas, la Ergonomía, etc. Cabrían la «**safety**» y la «**security**», e incluso alguna técnica preventiva más, no incluida dentro de las anteriores (como por ejemplo, Mantenimiento Preventivo).

Como habrán podido observar, **propugnábamos para la seguridad un enfoque más positivo que la mera prevención de daños, de la misma forma que hoy se preconiza para la calidad un enfoque más amplio que la mera prevención de fallos.**

Ello se traduce en un cambio en las **razones de la seguridad (cuadro 10).**

Si antes se planteaba la necesidad de seguridad porque la falta de la misma es algo que puede perjudicar a la empresa (enfoque tradicional de las razones legales, sociales y económicas - costos indirectos), hoy, superado el anterior nivel, el enfoque que se plantea, al igual que la calidad, es convertir a la seguridad en un factor estratégico que pueda producir resultados. Dicho de otra forma, competir deliberada y estratégicamente con seguridad, lo mismo que se plantea competir deliberada y estratégicamente con calidad (superando el viejo aspecto defensivo de la calidad entendida como «**evitar reclamaciones**»).

También han evolucionado los **protagonistas de la seguridad**. Desde un esquema, muy paternalista, en el que el Estado establecía los niveles exigibles, y correspondía al empresario el total protagonismo en la organización, desarrollo y control de la acción preventiva, se ha pasado a un esquema en el que los trabajadores, y sus representantes, intervienen en los procesos de elaboración de la normativa nacional y comunitaria, y en los órganos de control de la misma. A nivel empresa, están terminándose de configurar los derechos a la información y a la participación de los trabajadores en la política de prevención, aspecto que, se quiera o no, condiciona la gestión de la misma en la empresa.

Desde el punto de vista de la **organización y gestión de la prevención de riesgos profesionales** en la empresa, hemos pasado de una seguridad específica, a un **concepto integrado de la seguridad** en la empresa, concepto este último que tiene un paralelismo claro con los conceptos que, para la calidad, habíamos comentado anteriormente. En virtud de este concepto de seguridad integrada se considera que: **(cuadro 11)**

- La seguridad es inseparable e intrínseca de los procedimientos de trabajo.
- Como consecuencia de ello, las responsabilidades y funciones correspondientes a la seguridad, se distribuyen de forma directa en la organización de la empresa, que es en definitiva la responsable de la organización del trabajo en la misma, y de la coordinación de todos los objetivos.

Esta integración debe darse en las fases de **concepción, diseño, instalación y operación**. En el viejo estilo de la seguridad específica, y en la práctica, la responsabilidad se asignaba a un Departamento (el de Seguridad), y el mando y los medios a otros Departamentos, y naturalmente los resultados no podían ser demasiado buenos.

Los principios que se manejan para hacer efectiva la integración de la seguridad en la empresa no son, en absoluto, diferentes de los que planteábamos antes para la consecución de la calidad total. Se han venido indicando, como más importantes, los siguientes:

- La integración de las cuestiones de seguridad en las actividades productivas.
- La importancia de un servicio asesor de Prevención interno.
- La necesidad de que cada miembro de la línea jerárquica lleve a cabo actividades de prevención dentro de la zona o área de la que es responsable.
- La necesidad de un programa coherente con informes periódicos para una continua adaptación.
- La participación de los trabajadores.
- Y, por último, la importancia que se da a las actividades formativas en todos los niveles jerárquicos y a todo el personal de la empresa.

Con esto termino las reflexiones de tipo general que quería plantearles en relación a la evolución en los últimos años, de los conceptos de Calidad y Seguridad en la empresa.

Quizá convenga resaltar las **similitudes en la evolución, planteándose para ambas unos contenidos más amplios, bajo unos esquemas de organización, gestión y desarrollo mucho más imbricados a todos los niveles dentro de la empresa.**

Para ambas **se plantea un enfoque más positivo, pasándose de la mera detección de fallos, o prevención de daños, a ser consideradas seguridad y calidad como factores estratégicos de la empresa.**

Por otro lado, calidad y seguridad no son términos independientes, como remarcamos más adelante. Creo no es posible la seguridad sin calidad, ni la calidad sin seguridad.

### 3. La Seguridad dentro del esquema de Gestión de la Calidad

Pretendo analizar en este apartado, de una forma resumida, aquellos aspectos más importantes de la seguridad que son, o debieran ser, contemplados en cada una de las diferentes fases o áreas incluidas en los programas de calidad.

Dada la cantidad de literatura, no siempre concordante, que en relación a estos últimos existe, me ha parecido útil tomar como referencia los que figuran definidos en las Normas UNE, que se corresponden con las normas europeas (EN) e internacionales (ISO), sobre el tema de Aseguramiento de la Calidad.

En el **cuadro 12** pueden ver las correspondencias entre unas y otras.

La UNE 66.900 establece las directrices generales para la selección y utilización del grupo de normas de calidad.

La Norma 66.901 es el modelo para el aseguramiento de la calidad en el diseño, desarrollo, producción, instalación y servicio post-venta. La 66.902 es un modelo sólo para producción e instalación.

(La UNE 66.903 se utiliza como modelo para el aseguramiento de la calidad, sólo en la inspección y en los ensayos finales.)

Tomaremos como referencia en nuestro análisis, la UNE 66.904, que recoge los elementos de un **sistema genérico de gestión de calidad**. Una vez que los elementos de esta norma estuvieran aplicados en una empresa, se utilizarían la norma 66.901, la 66.902 o la 66.903, en función de los aspectos en los que se quiera poner más énfasis.

Estas normas no son tres niveles de mayor a menor, o viceversa, sino que cada modelo de **«Aseguramiento de Calidad»** será único para cada empresa en función de la actividad que desarrolla para el producto o servicio suministrado.

Podríamos exigir, contractualmente, el modelo indicado en la norma UNE 66.901, si la conformidad con los requisitos específicos debe ser asegurada por el suministrador durante varias etapas, que pueden incluir el diseño, desarrollo, la producción, la instalación y servicio post-venta; exigiríamos el modelo indicado en la norma UNE 66.902, cuando la conformidad con los requisitos especificados debe ser asegurada por el suministrador durante la fabricación y la instalación, y el modelo 66.903, si la conformidad con los requisitos indicados debe ser asegurada por el suministrador, únicamente en la inspección y ensayos finales.

(Creo sabido que AENOR mantiene un registro de empresas a las que ha certificado los sistemas de aseguramiento de calidad, registro que supera ya las 100 grandes empresas).

La norma UNE 66.904, titulada **«Gestión de la calidad y elementos para un sistema de calidad. Reglas generales.»** incluye un amplio índice de apartados, que resumimos en la **cuadro 13**. Es un análisis bastante amplio, que incluye consideraciones en relación a los enfoques y contenidos de la calidad, principios generales, responsabilidades de la Dirección de la empresa, consideraciones sobre los costos de la calidad, calidad y mercado, etc.

Para nuestro propósito, nos vamos a limitar al análisis de lo que la norma recomienda en relación a las fases del denominado «**bucle de la calidad**» (**cuadro 14**) en el que como se observará, se incluyen las siguientes:

- a) Estudio e investigación de mercado.
- b) Proyecto, especificaciones de ingeniería y desarrollo del producto.
- c) Compras.
- d) Desarrollo y planificación del proceso.
- e) Producción.
- f) Inspección, ensayo y verificación.
- g) Embalaje y almacenamiento.
- h) Venta y distribución.
- i) Instalación y funcionamiento.
- j) Asistencia técnica y mantenimiento.
- k) Destino después de la vida útil.

Con ánimo de simplificar el análisis, hemos agrupado por nuestra parte, las anteriores en tres grandes bloques: PROYECTO, FABRICACION, DISTRIBUCION Y USO.

Para cada una de las fases, la norma llama la atención sobre los aspectos más importantes a tener en cuenta para el aseguramiento de la calidad, y en relación a ellos **destacaremos los aspectos de seguridad que, expresamente, cita la propia norma, y aquellos otros que en nuestra opinión son importantes, en función de las razones que en cada caso aportamos.**

El análisis no puede ser, por supuesto, exhaustivo. Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que en función de la actividad de la empresa tendrán diferente peso cada uno de los elementos a que nos vamos a referir. En todo caso, a todas las personas vinculadas con la Seguridad, recomiendo la lectura atenta de esta norma. No sólo encontrarán en ella instrumentos para colaborar desde las técnicas de la prevención en la calidad y competitividad de la empresa, sino también un «**esquema de gestión**», casi directamente transplantable a la gestión de la seguridad. Hasta en eso están vinculadas calidad y seguridad.

Resumimos, pues, a continuación, los aspectos de seguridad más importantes incluidos en la norma UNE 66.904 «**gestión de la calidad y elementos para un sistema de la calidad**».

### 3.1. *Calidad y seguridad en el proyecto*

Hemos incluido en este apartado las fases del bucle de la calidad correspondientes a «**estudio de mercado**» y «**diseño**» (**cuadro 15**).

En relación al primero (estudio de mercado), los responsables del mismo son, normalmente, los primeros en establecer los requisitos de la calidad para el producto-servicio. Para ello, siguiendo la norma, deberán determinar la necesidad del mismo, definir exactamente la demanda, determinando grado, cantidad, precio y tiempo que se estima que es necesario el producto y servicios. Se deben definir los requisitos del cliente mediante una revisión del contrato, o las necesidades del propio mercado, y todos ellos han de comunicarse de forma clara y exacta dentro de la empresa.

Consecuencia del análisis de todos los aspectos anteriores, los responsables del estudio de mercado llevarán a cabo, al menos en líneas generales, la descripción del producto. Se trata de convertir las expectativas

y requisitos del cliente en un conjunto preliminar de especificaciones que se han de tomar como base para el posterior diseño. La información, indica la norma, deberá recoger entre otros:

- Prestaciones (condiciones de uso, medio ambiente y fiabilidad).
- Características sensoriales (estilo, color, sabor, olor).
- Configuración, tamaño y disposición de los elementos.
- **Normas y reglamentos aplicables.**

En relación al diseño, en el punto 8.2.4, la norma indica expresamente **«además de las necesidades del cliente, el proyectista deberá tener en cuenta consideraciones relativas a la seguridad, condiciones ambientales, y otros preceptos legales, incluyendo aquellos aspectos de la política de calidad de la empresa, que pueden ser más exigentes que los requisitos legales vigentes».**

El punto 8.4, también relativo a la calidad del proyecto, habla de la **«evaluación de prestaciones, durabilidad, seguridad, fiabilidad y mantenibilidad»**, en las condiciones previstas de almacenamiento y funcionamiento, e inspecciones para comprobar que todas las características del proyecto se ajustan a las previstas.

La norma incluye las condiciones de revisión del propio proyecto (que cree necesaria en cada una de las partes del mismo), e **indica como necesarias la seguridad y compatibilidad ambiental**, reiterando la necesidad del análisis del cumplimiento de los requisitos legales, normas nacionales e internacionales y prácticas profesionales.

También dentro del proyecto, y al plantearse los elementos relacionados con las especificaciones del producto y con los requisitos de servicio **después de la venta**, exige el análisis de las características, de los posibles fallos y de la prevención contra los mismos. También incluye el etiquetado, advertencias, identificación e instrucciones de uso, al lado de facilidad de instalación y montaje, condiciones de almacenamiento, caducidad y desechabilidad.

La norma se preocupa, asimismo, del **análisis de los requisitos relativos al embalaje, manipulación, mantenimiento y caducidad**, especialmente en aquellos factores de seguridad relativos a elementos que se reciben o se expiden.

También contempla la norma el problema de las modificaciones al diseño o destino original, causa muchas veces de fallos de consecuencias graves (por ejemplo, en relación a construcción de edificios).

Por lo que ha podido verse, en la gestión de la calidad se plantea una auténtica **«seguridad en el producto»**, aspecto que cobra especial importancia en el ámbito del marco comunitario.

Debe tenerse en cuenta que de la normativa de seguridad procedente de la Unión Europea, el grupo más importante procede del artículo 100A que, como saben, está dirigido a la consecución del Mercado Interior. Son Directivas **cuyo cumplimiento se considera necesario y suficiente** para la protección del medio ambiente o protección del usuario (los trabajadores son usuarios de equipos y medios técnicos que utilizan en la producción y, por ello, una de las formas más eficaces de conseguir la seguridad en el trabajo es vía **«seguridad en el producto»**, o lo que es lo mismo, de la **«responsabilidad del fabricante»**).

Las Directivas, como saben, se concretan en Normas Técnicas que, aunque no son obligatorias, cuando se utilizan presuponen el **«nivel suficiente»** para el cumplimiento de la Directiva.

La responsabilidad por el producto en el marco de la Unión Europea, es un tema enormemente complejo. Indiquemos sólo que la Directiva 85/374/CEE, de fecha 25-07-85 (DOCE de fecha 04-08-85), trata de la responsabilidad por los daños causados por productos defectuosos, estableciendo el principio de que el productor será el responsable de los daños causados por los defectos del producto, y el perjudicado deberá probar el daño, el defecto y la relación causal entre uno y otro. Si a lo anterior unimos la problemática derivada de nuestro propio Ordenamiento Jurídico en relación a la responsabilidad civil por el producto, se comprende perfectamente este interés de la **«norma de calidad»** por la seguridad, ya desde la fase de proyecto.

### 3.2. Calidad y seguridad en la fase de fabricación. (Cuadro 16)

Incluimos en este apartado los aspectos que la norma recoge en relación a «**aprovisionamiento**», «**planificación y desarrollo**», «**producción**» e «**inspección**», entre otros.

En relación al primero, aprovisionamientos (compras), la norma habla de programar y controlar los mismos, estableciendo **relaciones estrechas** de trabajo con cada proveedor, y un sistema de realimentación de datos. Se citan, cómo no, criterios para la selección de proveedores cualificados, acuerdos para el aseguramiento de la calidad, planes para la inspección de entrada, etc.

En relación al tema de compras, **las especificaciones de seguridad son un aspecto importante en la gestión de compra**. En este sentido, las tendencias actuales en relación a **certificación y homologación**, y la **normativa sobre seguridad del producto**, establecen **condicionantes importantes por seguridad** a toda la gestión de compra, que está condicionada no sólo por la seguridad del producto, sino también por la de los propios trabajadores.

Conviene no olvidar que para determinados productos químicos resulta aconsejable exigir la ficha de riesgos, y que la utilización de otros, por ejemplo el amianto, puede dar lugar a problemas graves, incluso cuando finaliza su vida útil.

También hay que tener presentes las responsabilidades de la empresa contratante, en relación a la falta de medidas de seguridad de contratistas y subcontratistas, que puedan realizar obras o servicios en sus instalaciones.

Dentro del apartado de «**calidad en la producción**», la norma establece criterios para la planificación y control de la misma, capacidad de los procesos y suministros, servicios complementarios y condiciones medioambientales.

En relación a las condiciones a controlar, incluye inspecciones sobre:

- Los materiales.
- Los equipos de producción.
- Los procesos y procedimientos.
- El personal y sus equipos.
- Las instalaciones.
- Las condiciones ambientales.

Los aspectos antes referenciados se contemplan en la norma, principalmente desde la óptica de la calidad del producto, y no la seguridad en el trabajo o mejora de las condiciones para los trabajadores. No obstante, el hecho de que **los procedimientos estén perfectamente definidos, teniendo en cuenta todas las circunstancias, facilita enormemente el desarrollo de una política de seguridad integrada, que se mueve con los mismos esquemas**.

(Más adelante veremos que la norma también se refiere expresamente a la seguridad en el trabajo).

En lo relativo a inspección, ensayo y verificación, la norma recoge lo que podrían ser las actividades básicas del antiguo «**Control de Calidad**», extendiéndose en criterios relativos a control de entrada de materiales, inspecciones durante el proceso, verificaciones del producto acabado, equipos de medición, etc. Para cuando existen fallos, y para las acciones pertinentes, se establecen **criterios que igualmente podrían ser válidos en el tratamiento de los incidentes de seguridad**.

Del apartado «**Acciones Correctivas**», destacamos que entre los criterios de evaluación de la importancia y trascendencia de los problemas que afectan a la calidad, figuran aspectos tales como costos de producción, costos de calidad, satisfacción del cliente y, desde luego, **seguridad**.

Independientemente de lo apuntado en la norma, y en relación a la importancia de la seguridad en el logro de la calidad en la fase de fabricación, alguno de los más altos directivos de una empresa con calidad internacionalmente reconocida, opina de la siguiente forma:

«La calidad ha de producirse directamente en el puesto de trabajo, de una forma consistente, y por ello, otro factor estratégico a considerar es la Ergonomía. Es un hecho que si el operario dispone de condiciones ergonómicas adecuadas en relación con la temperatura ambiente, limpieza, seguridad y fatiga, tanto por el esfuerzo físico como por la monotonía del trabajo, la probabilidad de fallo humano disminuirá sensiblemente.

Por otro lado, un ambiente de trabajo limpio y grato invita a mantenerlo de esta forma, convirtiéndose éste en un mensaje subliminal de calidad.

Los equipos y materiales se utilizan de forma más completa y eficiente, lo cual, además de reducir costos, lleva a la eliminación de defectos, reducción del material desechable y, en definitiva, la mejora de la calidad del producto.

En este sentido, podría decirse que seguridad, salud, confort y satisfacción laboral son también sinónimos de calidad.»

(Conferencia «La calidad en un mundo sin fronteras», Angel Perversi. Presidente, hasta fechas recientes, de GENERAL MOTORS ESPAÑA, S.A.).

### 3.3. *Calidad y seguridad en la distribución y uso. (Cuadro 17)*

Se contemplan en este apartado las fases del «bucle de la calidad» correspondientes a «Venta y Distribución», «Instalación y Funcionamiento», «Asistencia Técnica y Mantenimiento», y «Destino después de la vida útil».

Para cada una de éstas, figuran en la norma indicaciones en relación a los criterios de calidad, **haciendo referencia a la prevención de daños o a la seguridad en aspectos tales como métodos apropiados para la manipulación y almacenamiento, marcado y etiquetado de materiales**, temas en los que **la seguridad puede tener un protagonismo total**, como es el caso de los productos químicos peligrosos para los que, como saben, existe una amplia normativa.

En relación a la **instalación**, se insiste en la necesidad de incluir con cada elemento las **instrucciones de montaje**, para evitar cualquier instalación incorrecta o factores que deterioren la calidad, la fiabilidad, la seguridad o las prestaciones.

En relación al **servicio post-venta**, se indica se debe establecer y **dar a conocer la responsabilidad de los suministradores, distribuidores y usuarios**, y garantizar que se toman rápidamente las acciones correctivas necesarias.

Particularmente interesante es el apartado relativo a **informes del mercado y supervisión del producto**, donde se indica la necesidad de establecer un sistema de información sobre la prestación de servicio, sistema que debe incluir el grado con el que el producto satisface las expectativas del usuario sobre la calidad, **incluyendo las características de seguridad y fiabilidad**. Asimismo, incluye la **información sobre las quejas del cliente**, forma y modo en que se presentan los fallos, aspectos que deben servir para la **revisión del proyecto**, y para la adopción de acciones correctivas en el suministro o en la utilización de los productos.

No quiero insistir en la importancia de la detección precoz de posibles fallos, para la seguridad del usuario, que puede evitar costos astronómicos de retirada de mercado.

En lo relativo a **eliminación del producto**, o su destino después de la vida útil del mismo, ciertamente, como conocen Vds., pueden existir problemas vinculados a la **peligrosidad específica de determinados equipos** (los que llevan componentes radiactivos, por ejemplo), y en la mayor parte de los casos, se plantean **problemas de contaminación de aire, suelo, deterioro del paisaje, etc.**, que deben ser contemplados también desde una óptica global de calidad del producto y satisfacción del consumidor.

### 3.4. Otros aspectos de la Gestión de la Calidad y la Seguridad. (Cuadro 18)

Aparte del análisis, necesariamente rápido, de aquellos temas de la seguridad que pueden tener importancia en las distintas fases del «bucle» de la calidad, creemos importante, en relación a la norma UNE que venimos comentando, los siguientes aspectos:

**Personal.** En el apartado 18 se destaca su protagonismo, y se establecen criterios para el adiestramiento, la cualificación y la motivación.

En relación al **adiestramiento**, se reconoce la necesidad de formar al personal, y de establecer un método que lo facilite a todos los niveles dentro de la organización. Se indica que, en especial, se debe atender a la **selección y adiestramiento de personal de nueva incorporación, y del que se transfiere a nuevos cometidos** (idéntica preocupación encontramos en el artículo 12.1 de la Directiva Marco de Seguridad).

En cuanto al **personal directivo**, se destaca la importancia de que éstos comprendan los **criterios utilizados para evaluar la eficiencia del sistema**. Difícilmente se pueden gestionar calidad (o seguridad), si se desconocen los **indicadores de gestión** más importantes.

Para operarios y mandos intermedios, se destaca la necesidad de que tengan una información completa sobre métodos y especialidades que se requieren, y **la seguridad en el puesto de trabajo**. Se hace referencia también, al caso de operarios que deben estar provistos de los **certificados de su especialidad**, poniendo el ejemplo de los soldadores (nosotros ampliaríamos el tema, desde el punto de vista de calidad y seguridad, a otros profesionales como operadores de calderas, manipuladores de alimentos, conductores de carretillas elevadoras y grúas, etc.). Para este tipo de personal, la norma exige la **demonstración de la aptitud**.

En el aspecto de la **motivación**, maneja los mismos criterios que se han venido utilizando para motivar al personal en seguridad, tratando de conseguir una «**concienciación de la calidad**», para lo que incluye la posibilidad de incentivos para que los mismos empleados inicien acciones correctivas y sugieran nuevos métodos.

**Seguridad y responsabilidad legal derivada del producto (apartado 19).** Sin perjuicio de que el tema de seguridad esté contemplado insistentemente, como hemos podido ver, en diferentes apartados de la norma, se incluye uno específico, relativo a seguridad y responsabilidad legal derivada del producto, en el que la norma indica textualmente:

«Se deben destacar aquellos aspectos de la calidad de un producto o servicio que afectan a la seguridad, con el fin de aumentar la seguridad del producto y disminuir la responsabilidad legal derivada del mismo. Se deben tomar medidas tanto para limitar los riesgos derivados de la responsabilidad legal, como para minimizar el número de casos mediante:

- a) El conocimiento de las normas de seguridad.
- b) La realización de ensayos relacionados con seguridad.
- c) El análisis de las instrucciones y avisos a los usuarios, de los manuales de mantenimiento, de las etiquetas, de los folletos y otros materiales de propaganda, con el fin de minimizar las malas interpretaciones del desarrollo de unos medios para facilitar su retirada si se descubren fallos que afectan a la seguridad, y para permitir una investigación planificada de los productos y servicios que, supuestamente, están afectados por dichos fallos.»

Estos últimos puntos recogen, sin duda, los aspectos más importantes de lo que podría ser un programa de seguridad en el producto, tema que como ven está insistentemente presente en esta norma de calidad.

Como hemos podido ver, también hay referencias, quizá no tan explícitas, a la importancia de otros aspectos de la seguridad, como pudiera ser la seguridad e higiene en el trabajo.

Como suele ser habitual, **la industria se adelanta a la norma** de tal forma que, en este momento, **los temas de prevención de riesgos profesionales y calidad de vida en el trabajo, la contaminación ambiental, etc.**, forman parte de los esquemas y programas que, **para lograr la calidad total, se plantean las empresas más importantes.**



Es más, no es ya excepcional la integración de los Departamentos de Calidad y Seguridad. El Metro de Londres es un ejemplo que nos ha llamado la atención.

Desde el punto de vista de la Legislación, seguridad y calidad se contemplan en el mismo título dentro de la Ley de Industria (Ley 21/1992, de 16 de julio - BOE del 23 de julio de 1992). (**Cuadro 19**)

Esta Ley tiene como objetivos:

- a) Establecer las normas básicas de ordenación de las actividades industriales por las Administraciones Públicas.
- b) Fijar los medios y procedimientos para coordinar competencias en materia de industrias en dichas Administraciones.
- c) Regular la actuación de la Administración del Estado en relación con el sector industrial.

La Ley se estructura en los cinco títulos siguientes:

- Título I. Disposiciones Generales.
- Título II. Objetivos de promoción y modernización a desarrollar por las Administraciones Públicas.
- Título III. **Seguridad y calidad industriales. «Constituye el núcleo de la Ley, por la importancia creciente de esta materia en el contexto internacional».**

Dentro de este título, y en lo que a Seguridad Industrial se refiere, se incluyen apartados en relación al objeto de la seguridad, contenido de los reglamentos, medios de prueba del cumplimiento reglamentario y control administrativo de dicho cumplimiento.

En él se configuran los organismos de control como entidades con personalidad jurídica propia, que han de disponer de medios materiales y humanos, así como solvencia técnica y financiera para verificar que las instalaciones y productos industriales cumplen las condiciones de seguridad fijadas por los Reglamentos.

Se regulan también las Entidades de acreditación, y se crea el Consejo de Coordinación de Seguridad Industrial.

En cuanto a calidad industrial, en este Título se establecen las actuaciones que las Administraciones Públicas desarrollarán para procurar la competitividad de la industria española, incluyendo un sistema de normas de cumplimiento voluntario.

- Título IV. Configura el Registro de Establecimientos Industriales, de carácter administrativo y de ámbito nacional.
- Título V. Se refiere a Infracciones y Sanciones, regulando la responsabilidad de las partes y agentes que intervienen en las actividades industriales, tipificando las infracciones y estableciendo el correspondiente régimen sancionador, los sujetos responsables y las competencias sancionadoras.

Creo, como han podido ver, que la calidad y la seguridad industrial tienen en esta Ley el protagonismo que era de esperar por la importancia que tanto una como otra, tienen en la competitividad de nuestra industria, en la seguridad a todos los niveles, y en función de ellas, en la **calidad de vida de la sociedad española**.

En un Symposium que, sobre Calidad en el Area Sanitaria, organizó en Madrid la Fundación MAPFRE Medicina los días 24 y 25 del pasado mes de mayo, se expresaba la siguiente opinión, que compartimos:

**«Si como creemos, hemos de cambiar el modelo de confrontación, debemos generar un medio que impida su desarrollo; hemos de superar los antagonismos, hemos de ser capaces de encontrar las áreas de intereses compartidos en el que simultánea y armónicamente se mejoren las condiciones de los trabajadores, y se incremente la productividad.»**

Me parece que la calidad y la seguridad, además de ser interdependientes están, ambas, dentro de las **«Áreas de los intereses compartidos»**. Esto sólo puede lograrse con las acciones del día a día, realizadas en un entorno organizativo que permita la participación, la integración, la comunicación y la creatividad de todos los componentes de la empresa.

## CONCLUSIONES. (Cuadro 20)

Ya para terminar, y a modo de resumen, creo que de todo lo expuesto pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. En el tratamiento de la «**Calidad en la empresa**» se ha pasado del «**Control de Calidad**» al concepto «**Calidad Total**», que supone que:

- La calidad abarca todas las actividades de la empresa.
- Es responsabilidad y compromiso de cada uno de los integrantes de la misma.
- Cada persona es proveedor y cliente, interno o externo, de otras personas.

Con el enfoque de calidad total, se busca la participación y el compromiso de todos.

2. Paralelamente a la evolución de la calidad, la seguridad ha pasado de un concepto restringido a enfoques mucho más amplios, que se han traducido en:

*Desde el punto de vista del trabajador:* En el concepto «**calidad de vida en el trabajo**».

*Desde el enfoque de la empresa:* En el «**Control Total de Pérdidas**», la «**Gerencia de Riesgos**» y la «**Seguridad Integral**».

*Desde el enfoque asegurador:* En el «**Concepto Integral del Tratamiento del Riesgo Profesional**».

3. Los programas actuales de calidad en la empresa contemplan siempre aspectos relativos a seguridad. Las normas internacionales, europeas y españolas al respecto, integran los temas de seguridad y los planes de calidad en todas las fases correspondientes al denominado «bucle de la calidad». En este sentido, se contemplan los aspectos de seguridad del producto, pero también de seguridad en el trabajo, prevención y corrección de la contaminación ambiental, prevención de daños materiales, etc., en las fases de: estudio e investigación de mercado; diseño; producción; inspección, ensayo y verificación; así como en todas las fases posteriores a la fabricación, como almacenamiento, venta, instalación, asistencia técnica e, incluso, el tratamiento del producto después de la vida útil del mismo.

Las empresas más avanzadas contemplan la acción en seguridad en el trabajo y mejora de las condiciones del mismo, dentro de sus programas de control de calidad.

4. Seguridad y Calidad son los temas centrales de la reciente Ley de Industria, reconociendo de esta forma la importancia creciente de estas materias en el contexto nacional e internacional.
5. Se reconoce la interdependencia mutua de las acciones de calidad y seguridad, siendo consideradas ambas como instrumentos necesarios para la competitividad de nuestras empresas y, en función de ella, para la calidad de vida de la sociedad española.

### Cuadro 1

#### CONTENIDO

- \* Evolución y tendencias en el concepto "CALIDAD"
- \* Evolución y tendencias en el concepto "SEGURIDAD"
- \* La seguridad dentro de la "GESTIÓN DE LA CALIDAD"
- \* Conclusiones.

Cuadro 2

**EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO “CALIDAD”**

	<u>Escuela del control de calidad</u>	<u>Nuevos planteamientos</u>
1. Política.	Controlar la calidad.	Fabricar la calidad.
2. Nivel de calidad.	Existe un nivel óptimo.	Es un proceso continuo.
3. Fase importante de gestión.	Inspección.	Prevención.
4. Objeto de gestión.	Producto.	Proceso y diseño.
5. Objeto de la calidad.	Calidad estricta.	Fiabilidad, durabilidad, ...
6. Ambito de la calidad.	Calidad técnica.	Calidad comercial.
7. Enfoque.	Formalista.	Sustantivo.
8. Actitud estratégica.	Negativa.	Positiva.
9. Quién define la calidad.	Los expertos.	Los clientes.
10. Cliente considerado.	Cliente “medio”.	Cliente “segmentado”.
11. Análisis de rentabilidad.	Centrado en costes.	Incluye ingresos.
12. Quién gestiona la calidad.	Los inspectores.	Toda la plantilla.
13. Gestor de la calidad.	Unidepartamental.	Multidepartamental.
14. Plantilla involucrada.	Trabajo manual.	Trabajo intelectual.
15. Estilo directivo	Impositivo.	Participativo.

Cuadro 3

**ASPECTOS BÁSICOS DE LA “CALIDAD TOTAL”**

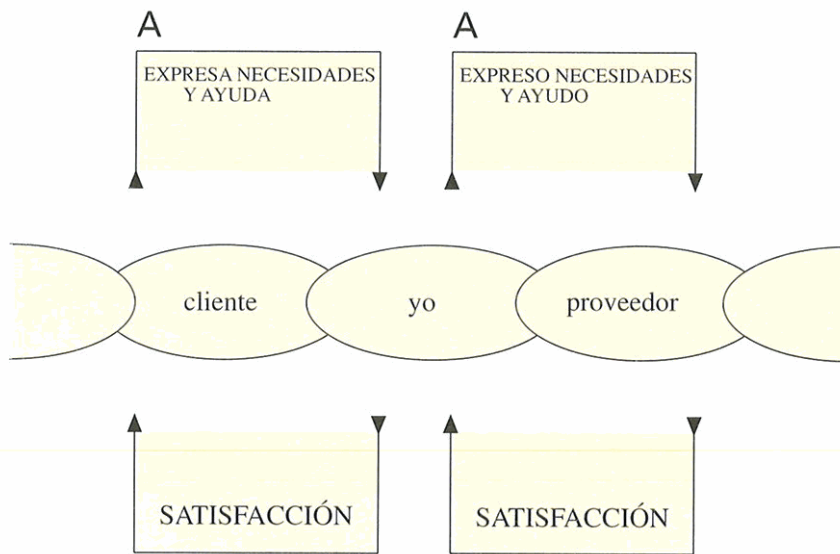
\* Abarca todas las actividades de la empresa.

\* Responsabilidad y compromiso de todos.

\* Todos son clientes y proveedores.

\* Se busca la participación de todo los niveles.

Cuadro 4



Cuadro 5

**EVOLUCIÓN DE LAS TÉCNICAS DE LUCHA CONTRA EL RIESGO**  
VISIÓN DEL TRABAJADOR

	CONCEPTO TRADICIONAL	NUEVOS PLANTEAMIENTOS
OBJETIVOS DE LA PREVENCIÓN	Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Patología Específica.	Incluir otros aspectos, como inadaptaciones del trabajo al hombre, monotonía, disconfort, etc. Patología Inespecífica.
TÉCNICAS PREVENTIVAS	* Seguridad en el Trabajo. • Higiene Industrial. • Medicina Preventiva.	• Incorporación de la ERGONOMÍA. * Mejora condiciones de trabajo. * CALIDAD DE VIDA en el trabajo.

Cuadro 6

**EVOLUCIÓN DE LAS TÉCNICAS DE LUCHA CONTRA EL RIESGO**  
 VISIÓN ENTIDADES ASEGURADORAS ACCIDENTES DE TRABAJO

	CONCEPTO TRADICIONAL	NUEVOS PLANTEAMIENTOS
OBJETIVO DEL SEGURO	lucha contra las consecuencias económicas.	Lucha contra el Riesgo y sus consecuencias físicas, psíquicas, humanas, sociales y económicas.
TÉCNICAS	Indemnizaciones.	Concepto integral del Accidente de Trabajo:  Prevención, Asistencia, Rehabilitación y Reinserción.

Cuadro 7

**EVOLUCIÓN DE LAS TÉCNICAS DE LUCHA CONTRA EL RIESGO**  
 VISIÓN EMPRESARIAL

	CONCEPTO TRADICIONAL	NUEVOS PLANTEAMIENTOS
OBJETIVO	Prevención de daños a los trabajadores.	También se incluyen:  * Daños materiales. * Daños al entorno. * Daños a consumidores.
TÉCNICAS	Prevención de Riesgos Profesionales.	Control Total de Pérdidas  * Seguridad de Bienes. * Medio ambiente. * Seguridad del Producto.

Cuadro 8

**EVOLUCIÓN DE LAS TÉCNICAS DE LUCHA CONTRA EL RIESGO**  
 VISIÓN ASEGURADORA (Seguros Generales)

	CONCEPTO TRADICIONAL	NUEVOS PLANTEAMIENTOS
OBJETIVO	Resarcimiento de daños.	Minimización del riesgo.
TÉCNICAS	Indemnizaciones.	Gerencia de Riesgos: Prevenición y Aseguramiento.

Cuadro 9

**SEGURIDAD INTEGRAL**

Fundación MAPFRE

- \* PREVENCIÓN DE DAÑOS PERSONALES Y MATERIALES.
- \* LUCHA CONTRA CONSECUENCIAS NEGATIVAS.
- \* PROMOCIÓN DIRECTA DE OBJETIVOS (Enfoque positivo).

Cuadro 10

**EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO "SEGURIDAD"**

	CONCEPTO TRADICIONAL	NUEVOS PLANTEAMIENTOS
RAZONES DE LA SEGURIDAD	Costos de la NO seguridad	Seguridad como factor estratégico. (Enfoque positivo)
PROTAGONISTAS	* Estado * Empresario	Participación del trabajador
ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN	Seguridad específica	Seguridad integrada

Cuadro 11

**SEGURIDAD INTEGRADA**

**BASES:**

- Seguridad inseparable de los procedimientos de trabajo.
- Responsabilidades distribuidas en la organización de la empresa.

**PRINCIPIOS OPERATIVOS:**

- Integrar las cuestiones de seguridad.
- Servicio asesor.
- Todos hacen actividades de Prevención.
- Programa: informes periódicos.
- Participación de trabajadores.
- Importancia de la formación.

Cuadro 12

**CORRESPONDENCIA DE NORMAS SOBRE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD**

ESPAÑOLA	EUROPEA	INTERNACIONAL
UNE 66 900-89	EN 29 000-87	ISO 9000-87
UNE 66 901-89	EN 29 001-87	ISO 9001-87
UNE 66 902-89	EN 29 002-87	ISO 9002-87
UNE 66 903-89	EN 29 003-87	ISO 9003-87
UNE 66 904-89	EN 29 004-87	ISO 9004-87

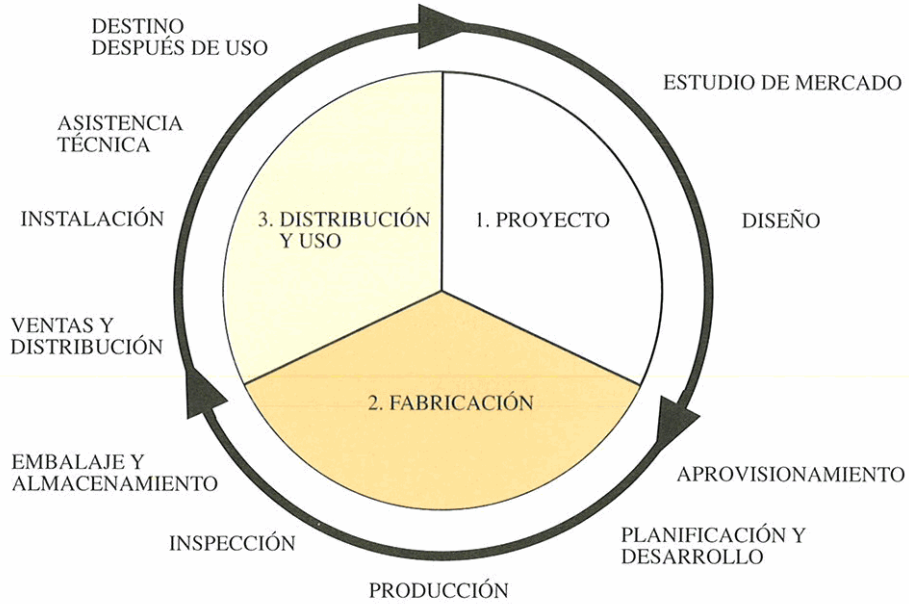
Cuadro 13  
**UNE 66.904**

- OBJETO Y CAMPO DE APLICACIÓN.
- RESPONSABILIDAD DE LA DIRECCIÓN.
- PRINCIPIOS DEL SISTEMA DE LA CALIDAD.
- ASPECTOS ECONÓMICOS.  
CONSIDERACIONES SOBRE LOS COSTES RELATIVOS A LA CALIDAD.
- LA CALIDAD EN RELACIÓN CON EL MERCADO.
- LA CALIDAD EN LAS ESPECIFICACIONES Y EL DISEÑO.
- CALIDAD EN LOS APROVISIONAMIENTOS (COMPRAS).
- CALIDAD EN LA PRODUCCIÓN.
- CONTROL DE LA PRODUCCIÓN.
- VERIFICACIÓN DEL PRODUCTO.
- ACCIONES CORRECTIVAS.
- SERVICIOS DE MANIPULACIÓN Y POSTERIORES A LA PRODUCCIÓN.
- PERSONAL.  
Adiestramiento, Cualificación y Motivación.
- SEGURIDAD Y RESPONSABILIDAD LEGAL DERIVADA DEL PRODUCTO.



Cuadro 14

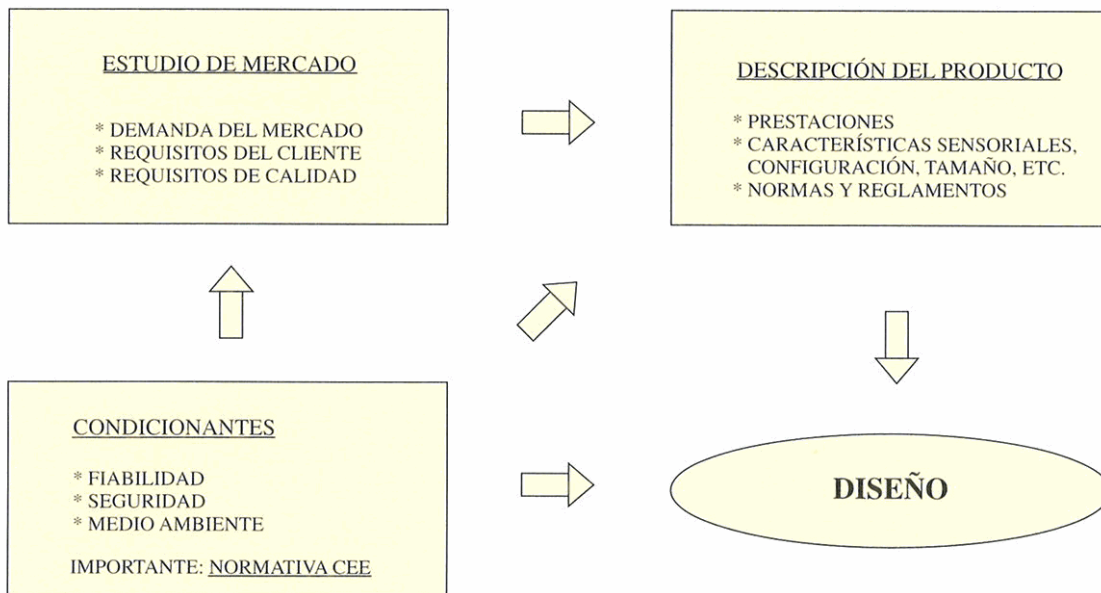
**BUCLE DE LA CALIDAD**



Cuadro 15

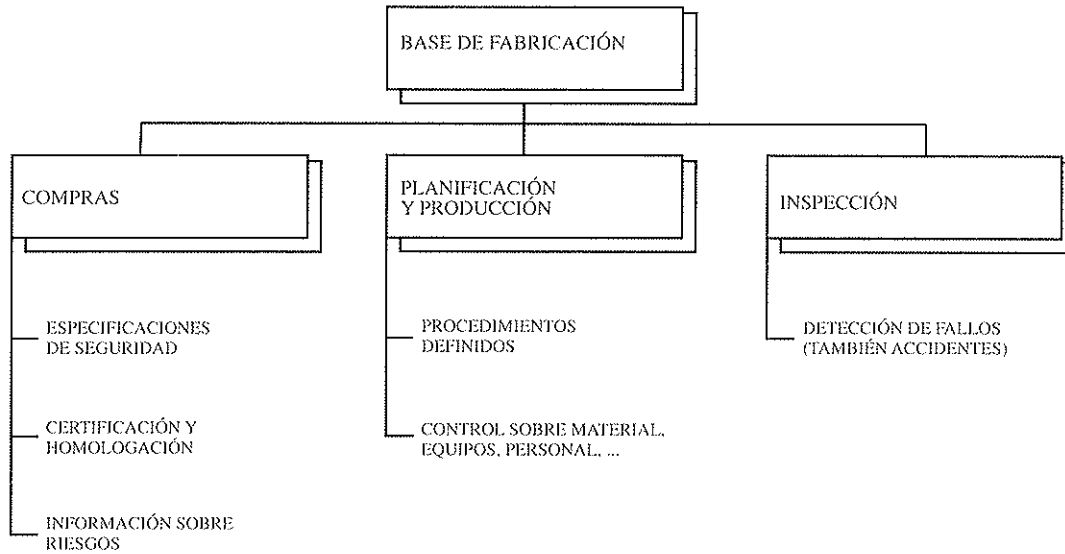
**CALIDAD - SEGURIDAD**

FASE DE PROYECTO



Cuadro 16

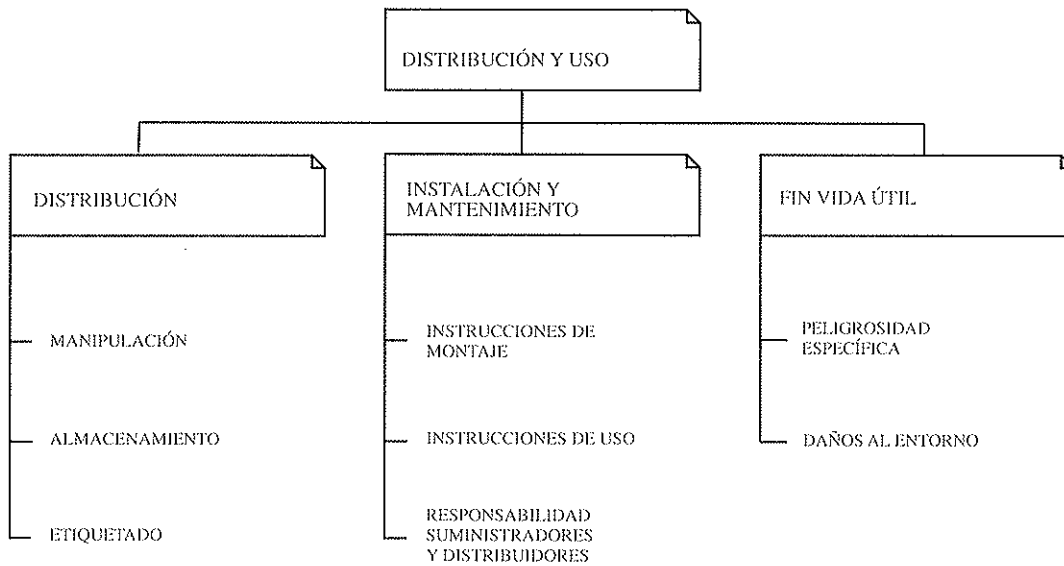
**CALIDAD - SEGURIDAD**



**CONDICIONES DE TRABAJO ADECUADAS = MENOS FALLOS = MÁS CALIDAD**

Cuadro 17

**CALIDAD - SEGURIDAD**



Cuadro 18

**CALIDAD - SEGURIDAD**

OTROS ASPECTOS

PERSONAL.

- ADIESTRAMIENTO EN NUEVAS TAREAS.
- PRUEBAS DE APTITUD PARA PUESTOS ESPECIALES.
- CONCIENCIACIÓN, MOTIVACIÓN, INCENTIVOS.

SEGURIDAD DEL PRODUCTO.

Cuadro 19

**LEY DE INDUSTRIA**

B.O.E. de 23 de julio de 1992

TÍTULO I. Disposiciones Generales.

TÍTULO II. Objetivos de promoción y modernización.

TÍTULO III. Seguridad y Calidad.

TÍTULO IV. Registro de establecimientos industriales.

TÍTULO V. Infracciones y Sanciones.

Cuadro 20

**CONCLUSIONES**

\* De "CONTROL DE CALIDAD" a "CALIDAD TOTAL"

\* La SEGURIDAD como

CALIDAD DE VIDA en el trabajo.  
GERENCIA DE RIESGOS.  
SEGURIDAD INTEGRAL.

\* SEGURIDAD en todas las fases del BUCLE DE CALIDAD.

\* LEY DE INDUSTRIA: SEGURIDAD y CALIDAD.

\* CALIDAD Y SEGURIDAD: Interdependencia.

**PRIMERA PONENCIA**  
**LA ORGANIZACIÓN DE LA PREVENCIÓN**  
**EN LAS PYMES**

D. DANIEL MARCUELLO BENEDICTO  
Director del Gabinete Técnico  
Provincial de Seguridad e Higiene  
en el Trabajo de Zaragoza



## La organización de la prevención en las pequeñas y medianas empresas

---

*D. Daniel Marcuello Benedicto*

Por todos es reconocido el papel fundamental que desempeñan las pequeñas y medianas empresas en nuestro entorno socio-económico y de aquí la preocupación de los poderes públicos por apoyar su desarrollo.

La entrada en vigor del Mercado Unico Europeo está suponiendo para la supervivencia de nuestras empresas y muy especialmente para las de mediano y pequeño tamaño, un nuevo e importante reto desde diferentes perspectivas.

La prevención de los riesgos laborales constituye uno de los aspectos en los que empresarios y trabajadores de este tipo de empresas se encuentran generalmente más desinformados y con escasos conocimientos sobre la evolución de las disposiciones normativas y de las acciones a desarrollar para la mejora de las Condiciones de Trabajo.

Por otra parte en la actualidad, en el seno de nuestras pequeñas y medianas empresas se provocan los índices más altos y más graves de siniestralidad laboral.

La lógica debilidad de sus estructuras de gestión hace que en la mayoría de los casos, sea inexistente la función de prevención y se presenten grandes carencias de formación e información sobre este tema, tanto en empresarios como en sus trabajadores.

Es indudable que de una adecuada protección a su salud no pueden ser discriminados los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, con respecto a los de las empresas de mayor tamaño que generalmente disponen de una mejor organización preventiva y que posibilita con mayor frecuencia, la aplicación de los amplios conocimientos técnicos que hoy se disponen, para la atenuación de los diferentes factores de riesgo.

No podemos decir lo mismo, a la hora de analizar la disponibilidad de métodos eficaces para conseguir esas mejoras, en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas.

Por otra parte existe la tendencia a suponer que las empresas pequeñas tienen los mismos recursos que las grandes compañías y en las reglamentaciones, el legislador opta casi siempre por especificar las condiciones que deben de reunirse, sin preocuparse mucho, por el empresario que debe de asumirlas y que puede no saber cómo encontrar una solución compatible con sus propias limitaciones de recursos.

Tales enfoques, si no se arbitran acciones complementarias conducen desafortunadamente a acentuar en el empresario la idea de que las normas sobre seguridad y salud en el trabajo son simples apremios impuestos al desarrollo de su actividad y que no están estrechamente vinculadas a la propia concepción y organización de su empresa.

Somos conocedores del nuevo panorama normativo que va a incidir en nuestro mundo laboral, en materia de seguridad y salud en el trabajo y debemos de ser conscientes por tanto de las exigencias que en materia de gestión de la prevención se proyectan sobre las empresas.

A nadie se le escapa que no basta sólo con el establecimiento de textos legales, sino que es necesario además, llenar de contenido esos principios y desarrollar estrategias que vayan dando respuesta a las exigencias planteadas y propicien cambios de comportamiento con respecto a los que hoy venimos observando.

Resulta bastante utópico pensar que si no median otras acciones complementarias a las que hasta ahora se han ensayado, la simple modificación normativa va a provocar que el pequeño empresario pueda acometer la adopción de las medidas necesarias para la protección de la seguridad y de la salud de sus trabajadores, así como desarrollar otras acciones tales como la evaluación de los riesgos, la información y formación de sus trabajadores, la elaboración de procedimientos para el seguimiento de las exposiciones, etc.

Las empresas pequeñas y medianas tienen que contar con formas de cooperación y de apoyo institucional que les permita ver cómo la adecuación de los puestos de trabajo además de reducir la siniestralidad y el absentismo, incrementa la calidad, la productividad y mejora las relaciones laborales.

Igualmente hemos de ser capaces de hacer cambiar el modelo de confrontación que en materia de seguridad en el trabajo ha orientado la relación entre empresarios y trabajadores y debemos de conseguir que las condiciones de seguridad, higiene y salud laboral sean áreas de interés compartido dada su estrecha relación con los diferentes aspectos que hoy condicionan la competitividad y supervivencia de las empresas.

De las posibles alternativas que se pueden plantear, como lugar común y punto de coincidencia y arranque para el desarrollo de iniciativas de efecto generalizador y positivo para un determinado colectivo de empresas, pensamos que la proximidad geográfica de un conjunto de pequeñas y medianas empresas, constituyen una gran ventaja para propiciar programas de política industrial y para compartir servicios, incluso los más sofisticados, sólo accesibles a la gran empresa.

La coincidencia de proximidad, entorno social, tamaño, estructuras organizativas, etc., que se dan en las empresas de este tipo de distritos industriales, son un buen punto de partida para aunar esfuerzos que den respuesta a problemas que afecten genéricamente a todo el colectivo.

En los municipios próximos a Zaragoza, denominados Cuarte, Cadrete y María de Huerva, se han venido desarrollando una serie de polígonos industriales, donde se han ubicado progresivamente más de un millar de empresas, que desarrollan todo tipo de actividades pero que presentan ciertos factores comunes estructurales y organizativos que favorecen la posible realización de acciones efectivas para el conjunto.

Por otra parte la extensión en nuestra región y en nuestro país de este modelo de implantaciones industriales de pequeño y mediano tamaño, constituían un escenario adecuado para promover iniciativas que ayudasen a mejorar las condiciones de trabajo en este tipo de distritos industriales y que pudiesen ser aprovechables en otros entornos de características similares.

En una aproximación a la asociación de industriales existente en el seno de estos polígonos, les habíamos planteado su disponibilidad y apoyo para poner en marcha una experiencia que favoreciese la sensibilización por la mejora de las condiciones de trabajo en el colectivo de pequeñas y medianas empresas que se ubicaban en estos polígonos.

Paralelamente, con las organizaciones sindicales provinciales de la Unión General de Trabajadores y de Comisiones Obreras, habíamos coincidido en el análisis de los diferentes factores que dificultaban el mejorar el nivel de acción en seguridad y salud laboral en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas.

Esta reflexión conjunta sobre las carencias que se dan en este tipo de empresas, la necesidad de ensayar modelos nuevos que den respuesta a necesidades concretas, junto con la disponibilidad de colaboración encontrada en la Mutua de Accidentes de Zaragoza, nos llevaron al compromiso de trabajar juntos y así surgió el Proyecto CEPREN.

El proyecto CEPREN se resume en:

- Una iniciativa destinada a aumentar la cultura preventiva en un entorno concreto de pequeñas y medianas empresas.
- Una iniciativa que pretende ayudar al cumplimiento en el seno de estas empresas de las exigencias normativas sobre seguridad, higiene y salud en el trabajo.
- Una iniciativa que pretende ir creando las bases para la organización de un sistema de prevención adecuado a este tipo de empresas, que de respuesta a un nuevo marco de exigencias y permita corregir las carencias que hoy se presentan en este tipo de empresas.

Hoy la palabra CEPREN, es un término definitivamente unido a la salud laboral en España, en cuanto tiene de modelo para una nueva forma de organizar la prevención de los riesgos laborales en las pequeñas y medianas empresas que se agrupan en distritos industriales concretos, en los que son aprovechables factores de semejanza y de proximidad geográfica.

Un modelo que ha demostrado hasta la fecha, la posibilidad de trabajar sobre la base del acuerdo y el compromiso entre trabajadores y empresarios con apoyo institucional.





**SEGUNDA PONENCIA**  
**REFLEXIONES SOBRE UN MODELO**  
**DE FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**EN MATERIA DE CONDICIONES DE TRABAJO**

Ilmo. Sr. D. JOSÉ ANTONIO PÉREZ DE RUEDA  
Director General de Trabajo y Seguridad Social



# Reflexiones sobre un modelo de funcionamiento de la Administración en materia de condiciones de trabajo

---

*Ilmo. Sr. D. José Antonio Pérez de Rueda*

## 1. INTRODUCCIÓN

Las competencias en materia de Seguridad, Higiene y Prevención de Riesgos Laborales fueron transferidas a la Comunidad Autónoma Andaluza a través de los Reales Decretos 4.043/82 y 4.121/82, ambos de 29 de diciembre.

En el año 1990, mediante los Decretos 223/90, de 27 de julio, y 240/90, de 28 de agosto, se radicaron en la Consejería de Trabajo, entre otras, las competencias en materia de Condiciones de Trabajo, concretamente en la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social (DGTSS). En este marco normativo la Junta de Andalucía procedió a organizar y planificar sus Servicios administrativa y funcionalmente, definiendo unas líneas de actuación y estableciendo una estructura que posibilitase su desarrollo.

Dicha estructura se configura sobre la base de unos Servicios Centrales en la DGTSS de la Consejería de Trabajo y unos Servicios Periféricos, los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo (CC.SS.HH.TT.), incardinados en las Delegaciones Provinciales de cada una de las provincias andaluzas.

Esta estructuración, y la subsiguiente política seguida en este campo, ha experimentado unos ajustes derivados de las distintas vicisitudes que se han producido. Así, pueden considerarse los siguientes hitos:

Tomando como base de partida la fecha efectiva de las transferencias de las funciones en materia de Condiciones de Trabajo y, concretamente, en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, puede considerarse que el desarrollo autonómico surge el 17 de marzo de 1983, fecha en la que se publicaron en el BOE los RR.DD. 4.043 y 4.121. Los primeros años supusieron una serie de actividades en la ejecución de estas competencias y una adaptación a la nueva situación.

1989, con la aprobación de la Directiva relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud de los trabajadores en el trabajo (Directiva 89/391/CEE), conocida como la Directiva Marco, supuso la delimitación de un nuevo referente que tendría que adoptarse por los distintos Estados miembros y, en consecuencia, por las diferentes Administraciones Laborales, lógicamente tras la trasposición a nuestro acervo normativo de la citada Directiva. No obstante, y viendo el posible retraso que podría producirse en esta trasposición, la Administración Laboral Andaluza, a partir de 1991, inició una tarea de reorientación de los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo intentando, sin dejar de cumplir los compromisos derivados de una actuación que podríamos calificar de convencional, y a instancias de peticiones formuladas desde otras entidades, instituciones, así como desde otras Administraciones, comenzar una nueva etapa, caracterizada por un mayor peso de las actividades planificadas. Este denominado modelo de funcionamiento será objeto de tratamiento durante mi intervención.

## 2. NOTAS BÁSICAS DE UN POSIBLE NUEVO MODELO

La línea de actuación que plasma la política de la Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía en el Área de las Condiciones de Trabajo, responde a la concreción de una serie de objetivos generales y específicos, que se pretenden conseguir a través de una serie de acciones.

El fundamento de este modelo lo constituye la Directiva del Consejo de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (DIRECTIVA MARCO). A ello habría que añadir la experiencia acumulada en esta parcela de la Administración Laboral a lo largo de su historia, así como la evolución experimentada por nuestra sociedad.

Los objetivos generales que motivan actuaciones de la Consejería de Trabajo en este Área son:

- Disminución efectiva de la siniestralidad laboral en los centros de trabajo.
- Conocimiento pormenorizado y actualizado del estado real de los distintos sectores productivos, desde la perspectiva de los riesgos asociados al trabajo, como base de partida que permita el diseño de programas de actuación específicos que acerquen los CC.SS.HH.TT. a la realidad productiva mediante acciones desarrolladas en ámbitos territoriales específicos.
- Introducción progresiva del término Condiciones de Trabajo como concepto integrador que supere cualitativamente los ya clásicos de Seguridad e Higiene y Medicina del Trabajo.
- Mejora gradual de las condiciones de trabajo y de la calidad de vida laboral de la población trabajadora de Andalucía.
- Establecimiento de un modelo de funcionamiento de la Administración Autonómica actuante en esta parcela, ágil y eficaz, y con los medios humanos, técnicos y económicos adecuados para su implementación.
- Potenciación del diálogo social como vía que posibilite una mayor integración de los interlocutores sociales en las tareas abordadas.
- Desarrollo de la coordinación entre las diferentes Administraciones implicadas en este campo, en aras a una mayor eficacia y economía de medios.
- Puesta en práctica de actividades de control del cumplimiento de las normativas legales en la materia, con especial énfasis en la vigilancia de la nueva normativa asumida tras nuestra incorporación a las Comunidades Europeas. Para ello se hace necesario potenciar y estrechar los cauces de colaboración y coordinación existentes a este respecto con las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, orientadas a conseguir que las actuaciones sancionadoras se adecuen y correspondan con los riesgos profesionales detectados. En este contexto, en nuestra Comunidad Autónoma se ha enmarcado la colaboración con las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social en los Planes de actuación en el Sector de la Construcción y en el Sector Marítimo-Pesquero de Andalucía.

LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y DE MEJORA DE CONDICIONES DE TRABAJO de esta Consejería está orientada al cumplimiento de los objetivos señalados que se explicitan a través de los OBJETIVOS ESPECÍFICOS que se agrupan en cuatro apartados: organizativos, de carácter legal, técnicos y de carácter sanitario. Por cuestión de tiempo no se enunciarán; sin embargo, sí quiero decir que los 19 objetivos específicos que configuran las líneas generales de actuación pretenden entroncar la actividad del Área de Condiciones de Trabajo - Servicios Centrales y CC.SS.HH.TT., en el espíritu del artículo 118.A) del Acta Única Europea y de la ya citada Directiva Marco, todo ello adaptado a las peculiaridades sociales, laborales y económicas de Andalucía.

## 3. EL MODELO DE FUNCIONAMIENTO

Los objetivos generales citados, así como el desarrollo de los objetivos específicos, hacen obligatorio reflexionar sobre el establecimiento de un nuevo modelo de funcionamiento que atienda a su cumplimiento.

El modelo debe partir de dos presupuestos básicos:

- La Administración Laboral no debe suplir las obligaciones de las empresas; en otro caso se limitaría a desempeñar un papel de intermediario, siendo, además, imposible prestar atención u ofertar asistencia a TODAS las empresas andaluzas.
- La mejora de las condiciones de trabajo y la subsiguiente disminución de la siniestralidad es un objetivo de la sociedad en su conjunto. La Administración Laboral Andaluza (CC.SS.HH.TT.), debe asumir un papel especializado, coadyuvando a la cumplimentación de este objetivo general.

Cualquier política global de prevención realizada desde la Administración debe abarcar, al menos y desde un plano teórico, los siguientes tipos de actuaciones:

- De investigación, encaminadas a hacer progresar el conocimiento básico.
- De estudio, orientadas a conocer la situación preventiva real de las empresas.
- De asesoramiento técnico, cuya finalidad estriba en facilitar a los distintos agentes con responsabilidad en materia de prevención el mejor cumplimiento de sus obligaciones.
- De intervención, tendentes a promover y, en su caso, asegurar la efectiva implantación de las medidas de mejora necesarias.

Estas actuaciones pueden subdividirse a su vez en:

- De intervención sectorial, que incluye la generación de normas técnicas vinculantes o de referencia así como la información y difusión de los resultados obtenidos y la formación especializada de los sujetos con responsabilidad preventiva.
- De intervención singular, consistente en programas de apoyo económico a las empresas, y actividades de vigilancia y control del cumplimiento de la Legislación vigente en la materia.

En este punto me centraré exclusivamente en el Área Técnica de Condiciones de Trabajo, no tratando, por tanto, las competencias y funciones desarrolladas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, competencias y funciones éstas en las que se pretende profundizar, aún más, en los aspectos de coordinación entre las dos ramas de la Administración Laboral.

Todo lo anterior se plasma, por tanto, en el área considerada —Área Técnica de las Condiciones de Trabajo— en las siguientes actividades:

#### **Servicios Centrales:**

- De coordinación, estableciendo cauces de colaboración con otras Instituciones así como analizando, coordinando y planificando las actividades de los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- De sensibilización, a través de los pertinentes apoyos publicitarios, de la organización de actividades congresuales así como de distintas publicaciones sobre la materia.
- De participación, mediante el establecimiento de Convenios de Colaboración con Universidades, Asociaciones Profesionales, etc.
- De fomento, mediante programas de subvenciones a empresas y entidades en materia de condiciones de trabajo y de becas de investigación y estudio, así como a través de Convenios con los Agentes Sociales.
- De estudio, promoviendo la elaboración de monografías sobre realidades preventivas así como de encuestas sobre condiciones de trabajo en sectores específicos.

#### **Servicios Periféricos (CC.SS.HH.TT.):**

Las actividades de los Servicios Periféricos de la Consejería (CC.SS .HH.TT.) se distribuyen entre aquéllas provenientes de demanda externa y las derivadas de una programación propia.

Entre las primeras —actividades a demanda externa— se incluyen las abordadas como consecuencia de requerimientos y solicitudes, bien entendido que la distinción entre ambas estriba en el origen de la misma; en el caso de los requerimientos, el demandante es la Autoridad Laboral u otro Órgano u Organismo de la Administración, mientras que, si por el contrario, se trata de entidades ajenas a ella: Empresas, Agrupaciones Empresariales, representantes legales de los trabajadores, etc., serían las solicitudes.

Las actividades a demanda externa suponen una línea de actividad irrenunciable y totalmente apropiada para los CC.SS.HH.TT., si bien debe de estar centrada en la resolución de problemas técnicos-preventivos o en la valoración de situaciones de riesgo que requiera el uso de técnicas e instrumentaciones específicas. Deben establecerse al respecto unos criterios de priorización/selección:

- No admitir peticiones derivadas de deberes empresariales concretos.
- Delimitar operativamente las funciones a realizar por los CC.SS.HH.TT. y la I.P.T. y S.S.
- Rentabilidad preventiva.

En las actividades planificadas llevadas a cabo por los CC.SS.HH.TT. se incluyen los estudios técnicos y las actividades de intervención, considerando dentro de éstas a las formativas, las de información y difusión, y los planes preventivos.

**Los estudios** suponen una actividad sistemática orientada a un conocimiento, que se desarrolla por personas pertenecientes a una o más áreas funcionales de los CC.SS.HH.TT., de acuerdo con un método preestablecido; se extiende a un grupo de empresas o trabajadores que presentan una temática preventiva común, entendiéndose ésta en términos de actividad, proceso de trabajo, riesgo, agente de riesgo o patología. Con carácter previo a su aprobación debe elaborarse una propuesta de estudio que incluirá: título, objetivos, justificación, método de trabajo, cronograma, y medios humanos, técnicos y económicos requeridos. Tras su aprobación, el desarrollo metodológico incluirá la determinación del tema objeto del trabajo, el ámbito del estudio, la elección de la muestra, la elaboración del protocolo necesario, el establecimiento de conclusiones y la elaboración del informe final.

El aprovechamiento de este informe final puede ser múltiple; así puede servir de base para el diseño de actuaciones más amplias que incluso pueden implicar a Órganos Administrativos ajenos al CSHT, sus conclusiones pueden ser tratadas en pertinentes Jornadas Técnicas así como pueden ser objeto de publicación.

**Las actividades formativas** deben evidenciar la importancia que la formación técnica aporta al progreso de la prevención; el papel de los CC.SS.HH.TT. en esta actividad puede resumirse, de manera globalizada, en los siguientes aspectos:

- a) En el nivel básico, entendiéndose por tal la formación de los trabajadores sin especial responsabilidad en materia preventiva, debe promoverse la realización de actividades formativas por las propias empresas. Los CC.SS.HH.TT. podrían apoyar estas actuaciones prestando su asesoramiento en el diseño de programa, soportes didácticos y metodología, o suministrando alguna documentación de interés. Especialmente se podría colaborar, además, en impartición de temas concretos.
- b) El esfuerzo formativo debe centrarse, fundamentalmente, en la denominada formación de formadores, entendiéndose por tales aquellas personas con una real o potencial capacidad formadora: técnicos, personal sanitario de los Servicios Médicos de Empresa, mandos intermedios, representantes de los trabajadores con funciones de prevención, vigilantes de seguridad o similares y empresarios; esta actividad se abordará a través de cursos abiertos de nivel intermedio y superior así como de Jornadas Técnicas, Mesas Redondas o Seminarios de actualización.

**Las actividades de información y difusión** quedan caracterizadas por el propio alcance terminológico de las mismas. Supondrá la publicación de trípticos y dípticos así como de folletos y otras publicaciones de contenido vario, pero siempre con la finalidad de dar a conocer con diferente grado de profundidad según la población diana, aspectos relativos a la prevención de riesgos profesionales y la mejora de las condiciones de trabajo.

Por último, **los planes preventivos** suponen una actividad planificada de intervención múltiple, interdisciplinar en un sector, actividad o subactividad económica. Su ámbito puede ser regional (8 provincias andaluzas), interprovincial (afecta a más de una provincia) y provincial.

Con carácter general, a concretar en cada caso, el diseño del plan deberá responder a los siguientes apartados:

- Introducción/análisis de la situación.
- Bases competenciales y legales.
- Ámbito de actuación/receptores del plan.
- Objetivos generales/específicos (cuantificables).
- Colaboraciones requeridas (sí procede).
- Recursos previstos humanos, materiales y económicos.
- Contenido del plan.
- Desarrollo del plan.
- Dirección y seguimiento del plan.
- Valoración del plan.

#### 4. REQUISITOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL MODELO

Por último indicaremos, desde nuestro punto de vista, los requerimientos necesarios para la puesta en marcha y el desarrollo de lo que, quizás un tanto presuntuosamente, se ha denominado modelo de funcionamiento.

- Definición clara de los CC.SS.HH.TT., como órganos técnicos de estudio, asesoramiento y formación especializada en materia de prevención de riesgos profesionales y promoción de la salud en el trabajo.
- Establecimiento de las líneas principales de actuación a desarrollar por los CC.SS.HH.TT.
- Adecuación de la relación de puestos de trabajo a la nueva situación.
- Formación específica y continuada para el personal de los CC.SS.HH.TT.
- Y por último plazo suficiente para su normal desarrollo.

#### 5. CONCLUSIONES

- En esta nueva etapa que se pretende iniciar y que culminará cuando, como consecuencia de la futura Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se adopte un modelo definitivo que responda a las formulaciones derivadas de la citada Ley, los Servicios Centrales de la Consejería de Trabajo, en su papel de dinamización de las tareas preventivas y de análisis, seguimiento y control de las actividades desarrolladas por los CC.SS.HH.TT. y, fundamentalmente, éstos, dada su proximidad a la sociedad, deben incrementar su prestigio y solvencia como Órganos Técnicos de la Administración Andaluza responsables de la prevención de riesgos laborales y la mejora de las condiciones de trabajo.
- El panorama que se avecina, caracterizado por la incorporación a la legislación aplicable de una extensa normativa con fuerte contenido técnico, hace imprescindible que la Administración Laboral cuente con personal capacitado y suficientemente motivado en la importancia de su tarea.
- La Consejería de Trabajo, en la medida que las disponibilidades presupuestarias y organizativas lo permitan, no escatimará esfuerzos en promover estas líneas de actuación y lo que éstas suponen, dada la proyección social de sus logros.



Por último, sólo me resta agradecer al personal del área el interés en desarrollar una actividad marcada por un mejor servicio a la sociedad a la que todos nos debemos, y a los funcionarios, integrantes del grupo de trabajo que han constituido una célula de reflexión sobre el estado de la cuestión, lo que ha permitido sentar las bases de un futuro esperanzador en esta parcela de las relaciones laborales.

**CONFERENCIA**  
**LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN EUROPA**

Sr. PIERRE LORENT  
Comisión de las Comunidades Europeas



## «Sécurité et Santé»: Les conditions de travail en Europe

---

*Sr. Pierre Lorent*

### 1. ENQUÊTES D'OPINIONS SUR L'ENVIRONNEMENT AU TRAVAIL, LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ

Il y a vingt ans le travail fauchait deux fois plus de vie qu'aujourd'hui et la fréquence des accidents était trois fois plus élevée qu'actuellement en Europe. Ces chiffres expriment l'importance des changements qui ont eu lieu depuis et justifient les deux enquêtes d'opinions<sup>1,2</sup>, qui ont été réalisées en prélude de l'Année européenne pour la Sécurité, l'Hygiène et la Santé sur le lieu de travail.

Durant le printemps 1991, 12.500 européens (y compris ceux de l'ancienne Allemagne de l'Est), représentatifs de la population active des douze États membres, ont été interrogés sur leurs opinions en matière de santé, de sécurité et d'environnement du travail. Les résultats complets de ces enquêtes montrent que le thème de l'environnement au travail, la santé et la sécurité est actuel: il préoccupe les européens.

La première enquête, sous forme de questionnaires sur l'environnement au travail, a été réalisée par la Fondation européenne de Dublin. La seconde enquête réalisée par la Commission des Communautés européennes avait pour objectif de définir les actions prioritaires de l'Année européenne pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail.

Les résultats peuvent être comparés à des enquêtes similaires plus détaillées qui furent effectuées dans certains États membres tels que l'Espagne, le Danemark, la France et l'Allemagne. Le texte qui suit s'appuie simultanément sur les résultats des deux enquêtes.

#### *La force de travail en Europe*

La force de travail dans les douze États membres de l'Union s'élève à 137 millions de travailleurs.

Sur ces 137 millions de personnes occupées, nous retrouvons 111 millions d'employés (81 %) et 26 millions d'indépendants (19 %). 61 % des travailleurs sont de sexe masculin.

La distribution de cette force de travail par secteur montre que 61 % travaillent dans les services, 32 % dans les industries de transformation et le reste (7 %) dans l'agriculture et activités connexes.

Néanmoins, il existe des différences importantes entre pays. Par exemple, 26 % des travailleurs grecs travaillent dans l'agriculture et la pêche contre 2,5 % au Royaume-Uni. Aux Pays-Bas, 69 % des actifs travaillent dans le secteur des services alors que ce chiffre n'est que de 44,2 % au Portugal.

---

<sup>1</sup> Mercy J.L. **Sondage Européen sur la sécurité et la santé au travail**, Publication des Communautés européennes, Direction générale de l'emploi, des relations industrielles et des affaires sociales, Direction «santé et sécurité» Unité V. E. 5 - Année européenne.

<sup>2</sup> Paoli P. **Enquête sur les conditions de travail en Europe**, Dublin, 1991, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

## Les enjeux

### Améliorer la conception des lieux et des outils de travail

Les contraintes physiques (postures, bruit, vibration...) préoccupent la majorité des travailleurs en Europe. Elles relèvent de problèmes musculo-squelettiques (16 %), et de travaux réalisés avec des équipements inadéquats (15 %) ou dans des locaux mal adaptés à la tâche qui s'y déroule. En moyenne, environ 10 % des travailleurs sont exposés de façon permanente à des contraintes telles que des niveaux sonores élevés (10 %), des niveaux de pollution atmosphérique préoccupants (10 %) du fait de système de ventilation mal étudiés ou inadéquats, des niveaux de chaleur ou de froid élevés (13 %) ou le déplacement de charges lourdes. Ce sont les travailleurs manuels, généralement non qualifiés, qui sont le plus exposés: 20 à 25 % sont exposés en permanence aux contraintes citées ci-dessus. Ceci souligne clairement la nécessité d'améliorer la conception des lieux et des outils de travail.

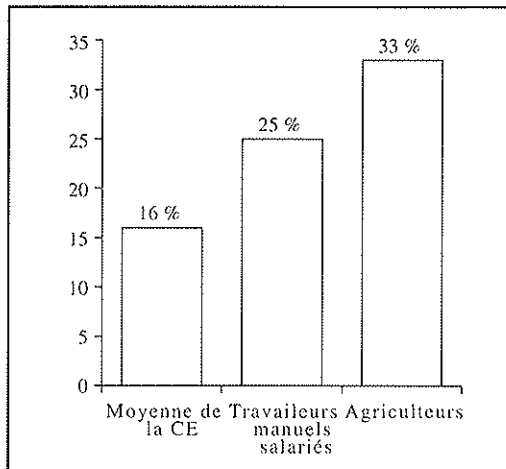


Figure 1: Travailleurs soumis en permanence à des positions douloureuses et fatigantes.

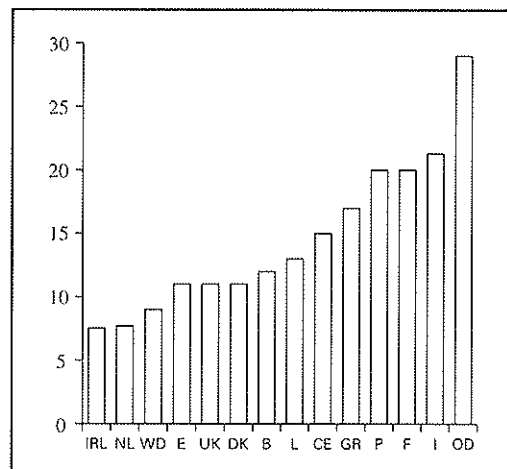


Figure 2: % de travailleurs se plaignant d'un manque d'équipement approprié (machines et outils).

### La manipulation des substances dangereuses sur le lieu de travail

Au même titre que position de travail mal adaptées, l'enquête a fait ressortir que les manipulations des substances dangereuses sur le lieu de travail et leurs conséquences sur la santé sont une préoccupation majeure pour les travailleurs.

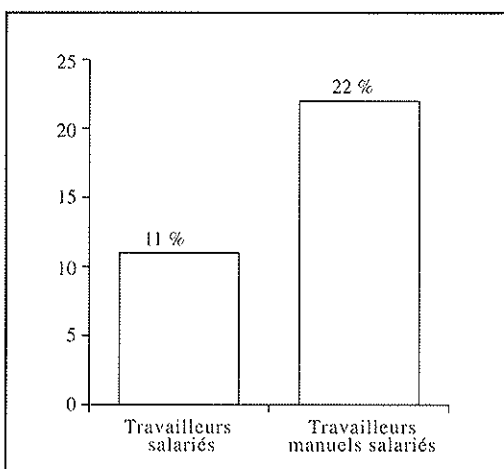


Figure 3: Travailleurs exposés en permanence à l'inhalation de vapeurs, fumées, poussières ou substances dangereuses.

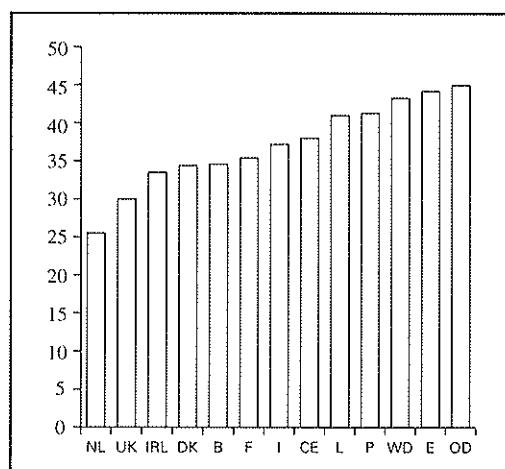


Figure 4: % de travailleurs qui ne peuvent changer ou choisir l'ordre de leurs tâches ou leur méthode de travail.

### Organisation du travail

Les contraintes d'ordre organisationnel concernent un grand nombre de travailleurs en Europe:

- Pour 20 % de travailleurs, des pressions temporelles élevées caractérisent leur travail.
- 35 à 40 % des travailleurs se plaignent de ne pas avoir d'influence sur leur propre travail.
- Des tâches répétitives de courte durée touchent près d'un quart de la main-d'oeuvre (et de façon partielle 60 % d'entre elle).
- 5 % des travailleurs ont des postes de travail de nuit permanent.

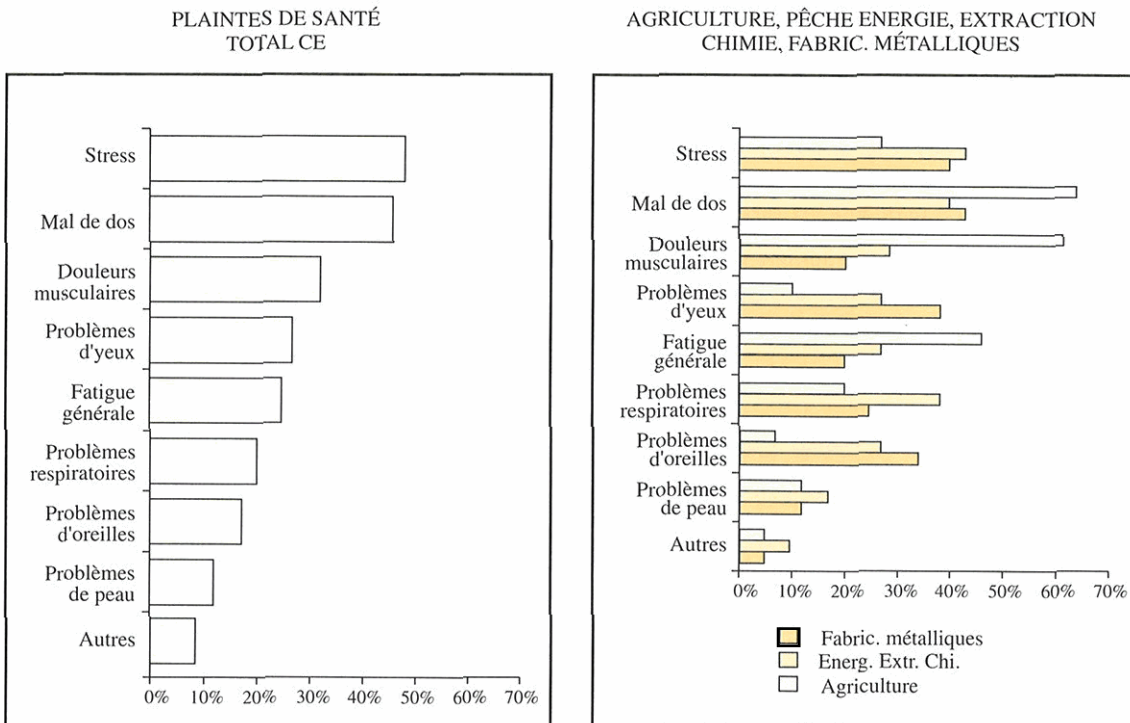
La proportion des travailleurs qui se plaignent de contraintes organisationnelles, particulièrement génératrice de stress, est plus élevée que la proportion des travailleurs se plaignant de contraintes physiques.

La participation et la responsabilité des travailleurs préconisées par la Directive cadre pour ce qui touche aux conditions de sécurité et de santé au travail sont des domaines qui mériteraient d'être étudiés en profondeur pour cerner l'impact des directives «santé et sécurité» communautaires sur l'organisation du travail en général.

### Les groupes à risques

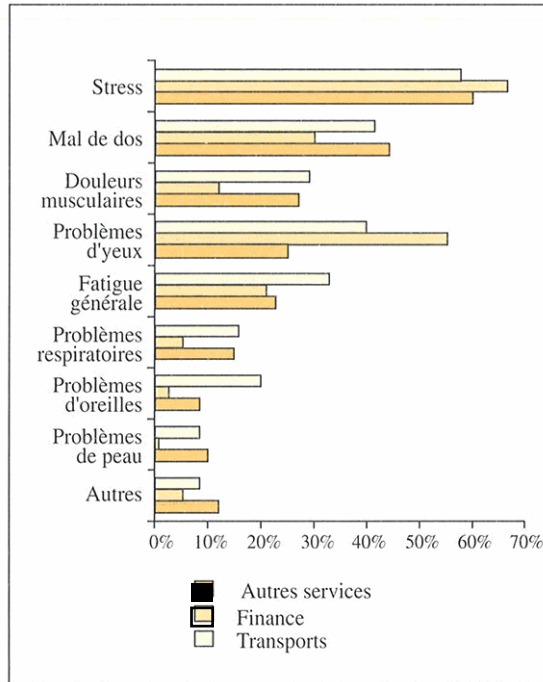
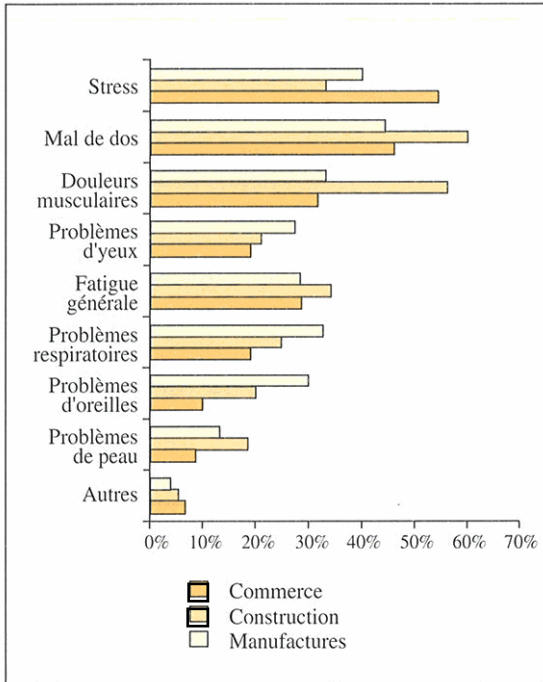
Les tableaux qui suivent illustrent la perception que se font les travailleurs des différents groupes d'activité, des risques professionnels auxquels ils sont exposés.

Les priorités de l'Année européenne pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail correspondent aux préoccupations des groupes ciblés ci-dessous.



MANUFACTURES, CONSTRUCTION, COMMERCE

TRANSPORTS, FINANCE, AUTRES SERVICES



**Sexe**

Il y a de nombreuses différences entre les conditions de travail des hommes et des femmes dans l'Union européenne. Les travailleurs sont généralement d'avantage exposés aux contraintes physiques (bruit, températures, substances dangereuses, charges lourdes, intempéries) que les travailleuses. Celles-ci se plaignent, plus que les hommes, des contraintes musculo-squelettiques et de la conception inadéquate des équipements de travail. Le travail à temps partiel (et donc les doubles tâches) est plus répandu parmi les femmes que parmi les hommes. Le travail de nuit est supérieur chez les hommes.

Les femmes ont moins d'autonomie et elles effectuent des tâches courtes et répétitives plus souvent que les hommes (27 % des femmes travaillent *en permanence* à des tâches courtes et répétitives).

**Taille d'entreprises**

Dans les petites et moyennes entreprises, les risques sont souvent sous-évalués.

Des statistiques s'accordent pour dire que les accidents de travail:

- Sont 20 % plus nombreux dans les entreprises de moins de 50 salariés que dans les entreprises de 100 à 1.000 salariés.
- Sont 40 % plus nombreux dans les entreprises de moins de 50 salariés que dans les entreprises de plus de 1.000 salariés.

Les principaux risques d'accidents cités dans les PME par les travailleurs sont:

- Coupures 44 %.
- Blessures suite à manutention 35 %.
- Chute 33 %.

Écrasement 28 %.

Accidents de la route 24 %.

Brûlures 24 %.

Chutes d'objets 23 %.

Électrocutions 17 %.

Empoisonnement 16 %.

Explosion 11 %.

Autres 11 %.

Les travailleurs des PME sont soumis à des conditions de travail plus changeantes que celles que nous trouvons dans les entreprises plus importantes. Les conditions et le rythme de travail dans les PME sont tributaires des contraintes de production et de produits. Les heures supplémentaires sont plus nombreuses dans les PME mais la contrainte organisationnelle est plus faible que dans les grosses entreprises. Il en découle une autonomie plus importante dans les PME pour laquelle certains travailleurs se plaignent d'un manque de soutien et d'encadrement.

### ***Les pays d'Europe du Nord et du Sud***

L'Europe du Nord bénéficie d'un environnement de travail meilleur que celui de l'Europe du Sud, à en juger par les réponses des personnes interrogées. Sur base des résultats des enquêtes réalisées, nous pourrions envisager trois groupes de pays:

*Le premier groupe* inclut l'Allemagne, la Belgique le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Ces pays sont caractérisés par une bonne infrastructure qui fournit soutien, formation et information ainsi que les équipements et locaux appropriés. De nombreux équipements informatiques sont utilisés. Les contraintes physiques sont relativement limitées et les travailleurs se consacrent plus souvent aux questions organisationnelles qu'aux contraintes physiques.

*Le deuxième groupe* qui comprend la Grèce, l'Espagne et le Portugal se caractérise par de plus longues prestations, des contraintes physiques (bruit, températures, substances dangereuses, charges lourdes, intempéries, positions pénibles) et des pressions temporelles élevées (forte cadence de travail du fait du travail à la pièce). La santé y est considérée, plus qu'ailleurs, menacée du fait de l'activité professionnelle. La proportion de travailleurs indépendants y est plus élevée que la moyenne de la CEE et le poids de secteur agricole est plus important que dans les autres pays communautaires.

*Le troisième groupe* inclut des pays qui ne peuvent être intégrés dans les deux groupes précédents. Ils sont dans une situation intermédiaire.

La France et l'Italie sont, selon les résultats des questionnaires, caractérisées par des lieux de travail peu adéquats aux opérations qui s'y déroulent. L'autonomie est très élevée en France, en Italie et en Irlande, elle est très basse dans l'ancienne Allemagne de l'Est.

### ***Les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO)***

A l'Est, une nouvelle économie de marché est née. Elle se caractérise par un déficit fondamental de culture de projet et particulièrement dans le domaine social. Nous reprendrons pour cet exposé de larges extraits de l'étude réalisée par Wolfigthofen<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Labour Inspection in Central/Eastern Europe: Position, problems, prospect (intern Note).



### *Bas salaires, productivité et innovation*

Les atouts actuels en Europe Centrale et Orientale sont ses bas salaires qui sont perçus comme un risque de concurrence déloyale à l'Ouest. Retenons que l'innovation créatrice des entrepreneurs est destructrice des emplois traditionnels et que les forces sociales et les protections mises en place, doivent avoir le temps de s'adapter. Avant, les bouleversements politiques récents, le dialogue social ne se déroulait qu'entre les représentants gouvernementaux (les réels propriétaires des entreprises) et les représentants des travailleurs, actuellement la composante «employeur privé» devient une réalité dans les nouveaux textes consacrés aux rapports sociaux. Actuellement, sur papier, la relation tripartite «Gouvernement-Employeurs-Travailleurs» est bien réelle, mais sur le terrain la situation est bien différente: en Pologne, durant ces quatre dernières années, le nombre d'entreprises privées s'est accru de 1.000 %. Durant la même période, l'inspection du travail a seulement été renforcée par une augmentation de l'ordre de 20 % de ses effectifs.

Les associations professionnelles d'employeurs sont peu nombreuses, celles qui existent sont rarement représentatives et n'ont pas le poids suffisant pour assurer que leurs adhérents s'engagent dans la voie du dialogue social.

Ainsi en ex-RDA une hausse importante des accidents mortels dans le secteur de la construction: les chantiers sont disséminés et de petites tailles, l'inspection du travail a constaté un taux de plus de 20 % de travailleurs clandestins provenant d'Ukraine ou de Pologne.

Les entreprises de type «micro» se créent par dizaines, sans capitaux donc sans matériel performant ou, au minimum, adapté. Les nouveaux entrepreneurs utilisent du matériel obsolète, ignorent les technologies de mise en oeuvre pour les nouveaux matériaux provenant de l'Union. Ils connaissent mal ou ne connaissent pas du tout la législation du travail, la prévention des risques ou les règles qui prévalent pour un bon management des ressources techniques et humaines.

### *Deux grandes tendances*

Nous retrouvons bon an mal an en Europe Centrale et Orientale deux grandes tendances:

- Les grandes entreprises prospères, dirigées par des employeurs responsables, persuadés des avantages d'une politique à long terme et qui intègrent les logiques sociales aux logiques économiques, conscients que cette démarche est un facteur d'enrichissement de performances.
- Les petites entreprises qui viennent de se créer visent immédiatement le plus de profit possible. Elles ne savent pas si elles existeront encore dans les mois qui suivront. Priorité aux économies sur les salaires, la sécurité et la santé... avec des travailleurs qui acceptent de monnayer leur santé et leur sécurité pour renforcer leur pouvoir d'achat face à une inflation galopante.

## **2. ANNÉE EUROPÉENNE, BILAN ET PERSPECTIVES**

L'Année européenne pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail vient de s'achever.

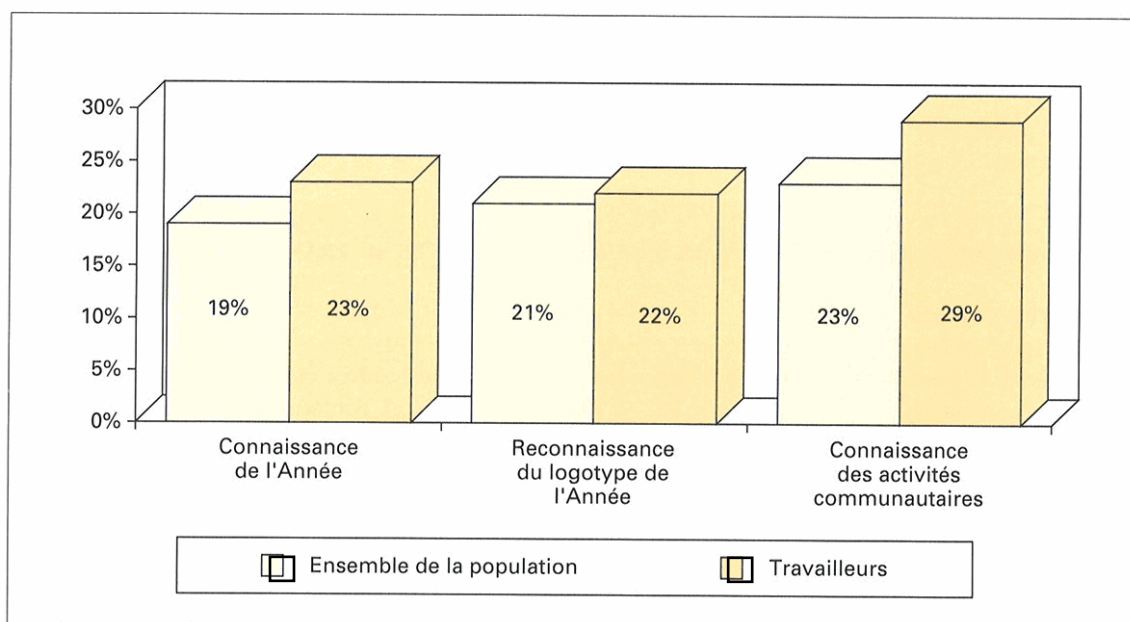
Le résultat est important:

- Un budget de 12 millions d'Ecus dont 60 % attribués aux Etats membres.
- Plus de 2.600 actions et plus de 60 millions de personnes touchées.
- 58 % d'actions en faveur des PME.
- 44 % en faveur des jeunes.
- Plus de 2.096 actions développées sans le soutien de la Commission.
- 375 projets sont déclarés avoir des prolongement après 1992.
- Plus de 1.020.227 brochures diffusées.

- 17 émissions sur les principales chaînes de TV.
- 323 films de formation présentés au festival de Thessalonique.
- 220 produits de formation au concours AISS/CEE Produits de formation, des initiatives hors de l'Europe des douze: en Turquie, en Russie, en Israël, aux Etats-Unis.
- Une campagne qui a été suivie et prolongée dans les pays de l'AELE et de l'Europe centrale et orientale.

### **Connaissance de l'Année européenne par les européens**

- Près d'un travailleur sur quatre sait que l'Année 1992 a été consacrée à la sécurité, l'hygiène et la santé au travail.
- Plus d'un européen sur cinq dit reconnaître le logotype utilisé durant l'Année. Rapporté à la population totale, ce chiffre représente près de 60 millions d'européens de plus de 15 ans.
- Près d'un tiers des actifs (29 %) a connaissance des activités communautaires en santé et sécurité au travail.
- Ces chiffres globaux recouvrent des variations parfois importantes entre pays ou secteurs d'activité.
- Les médias et l'entreprise sont les canaux d'information privilégiés.



### **Participation et information des travailleurs européens**

Sans faire explicitement référence à l'Année européenne en elle-même, en 1992:

- Un travailleur sur quatre a reçu de l'information ou donné son avis dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail.
- Un sur dix a participé à une action spécifique, tandis que 16 % ont pris des initiatives dans cette matière.
- Parmi les travailleurs connaissant l'Année, un sur trois a vu une amélioration dans son environnement de travail. 58 % d'entre eux ont reçu de l'information en santé et en sécurité au travail.

- Les différences entre secteurs d'activité sont importantes: à un extrême, les travailleurs des industries chimiques et énergétiques, mieux informés et plus actifs en la matière; à l'autre, les travailleurs de l'agriculture, avec les résultats les plus bas.

#### *Pour une poursuite des actions entreprises*

- 59 % des travailleurs en 1991 et 61 % en 1993 considèrent que la législation communautaire va améliorer leurs conditions de santé et de sécurité. Un pourcentage croissant (19 % en 1991 et 28 % en 1993) ne se prononcent pas sur cette question.
- Près de deux tiers d'entre eux sont tout à fait ou assez d'accord avec l'idée que «la CE doit prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la santé, la sécurité et l'hygiène sur le lieu de travail», par opposition à l'opinion selon laquelle «aucune mesure concernant ces matières ne doit être prise au niveau de la CE».
- Les travailleurs estiment que les priorités communautaires sont la stimulation de la recherche (71 %) et l'information en santé et sécurité (69 %), ainsi que le contrôle de l'application des législations communautaires (65 %) et la stimulation du dialogue entre partenaires sociaux (64 %).

#### *L'entreprise doit agir*

- En 1991, deux tiers des travailleurs estimaient que l'entreprise est le principal responsable de la prévention des maladies et des accidents professionnels.
- A l'intérieur de l'entreprise, en 1993, parmi les acteurs de la prévention, c'est vers l'employeur (46 %), les services spécialisés (45 %) et l'inspection du travail (43 %) que se dirigent les attentes principales.

### **3. UNE AGENCE EUROPÉENNE POUR LA SÉCURITÉ ET LA SANTÉ AU TRAVAIL À BILBAO**

#### *L'objectif de l'Agence*

L'objectif de l'Agence est d'assister la Commission en mettant en oeuvre et en coordonnant un réseau constituant un système européen d'observation, de collecte et d'échange d'informations sur la sécurité et la santé sur le lieu de travail.

Chargée de coordonner cette action, l'Agence aura pour mission de fournir à la Commission, aux Etats membres, aux organisations internationales et autres milieux intéressés, toutes les informations et recherches techniques, scientifiques et économiques utiles dans les domaines de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail.

#### *Les missions de l'Agence*

En plus du support technique, les missions de l'Agence seront les suivantes:

- Elle diffusera les résultats des recherches et soutiendra la coopération entre experts.
- Elle facilitera les échanges concernant les formations.
- Elle assistera la Commission, en lui fournissant les éléments d'information nécessaires pour assurer son rôle dans le domaine législatif.
- Coordonner des réseaux mettant en contact des agences et organisations nationales, communautaires ou internationales.

- Elle fournira des informations pertinentes sur les méthodes et outils destinés à des actions de prévention avec une attention particulière pour les PME.
- Elle contribuera au développement des futurs programmes d'action communautaires relatifs à la promotion de la santé et de la sécurité au travail.

#### *Les caractéristiques du réseau à établir par l'Agence*

Ce réseau européen, établi en concertation avec les États membres à partir de leurs réseaux de centres nationaux spécialisés, devra assurer une couverture la plus complète possible du territoire. Les autorités nationales indiqueront les institutions en mesure de collaborer avec l'Agence qui sera habilitée ensuite à conclure des accords avec ces institutions.

#### *Le Conseil d'Administration de l'Agence*

Son Conseil d'Administration est composé de 27 membres à raison de:

12 membres représentant les États membres, 6 membres représentant les employeurs, 6 membres représentant les travailleurs et 3 membres représentant la Commission.

Concernant la désignation des membres précités la décision est prise par le Conseil de Ministres. La durée du mandat des membres du Conseil d'administration est de trois ans.

Le personnel de l'Agence est soumis aux règlements et réglementations applicables aux fonctionnaires européens.

#### **4. CONCLUSIONS**

Quelles sont les synergies entre les organismes nationaux et l'Agence, les priorités, les attentes des acteurs de la prévention?

Si l'heure du bilan (très largement positif) a sonné pour l'Année européenne pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail, il n'en est pas moins vrai que nous pouvons nous réjouir d'assister, à la prolongation et au renouvellement d'actions qui ont été entreprises lors de l'Année européenne et qui assurent ainsi les acquis.

Que dire du succès remporté par le «festival européen du film vidéo de formation à la sécurité et à la protection de la santé sur le lieu de travail», par le «concours produits d'éducation et de formation à la prévention de l'AISS/CEI», par l'idée de réaliser une semaine pour la sécurité et la santé au travail ...ceci grâce à la persuasion et au dynamisme des Comités de Liaison Nationaux et des services de la Commission sans lesquels l'Année européenne n'aurait pas été ce qu'elle a été.

Des préventeurs de spécialités très diverses ont eu l'occasion de travailler ensemble lors de cette Année et de créer ainsi un premier réseau d'échange d'information et d'expérience autour d'un thème commun.



1.<sup>a</sup> MESA REDONDA

**PERSPECTIVAS TÉCNICO-SANITARIAS  
DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN**

PARTICIPANTES

D. RAMÓN ARMENGOU FOIX

D. JOSÉ LUIS MILLARES LORENZO

D. ENRIQUE VILLANUEVA CAÑADA

D. VICENTE RIVEIRA RICO



## Perspectivas técnico-sanitarias de los servicios de prevención

---

*D. Ramón Armengou Foix*

La primera precaución que debemos considerar al desarrollar el tema que se nos ha propuesto, es la de no confundir PERSPECTIVAS con DESEOS ya que en una cuestión tan importante para las MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO, sería fácil dejar que nuestra mente plasmase como perspectivas, unas situaciones ideales que sin ser utópicas no responderían a una visión realista, ni se someterían a las tendencias que se pueden adivinar como directrices del futuro de la Higiene y Seguridad en España.

Dicho esto, intentaremos analizar desde la posición de una MUTUA DE ACCIDENTES DE TRABAJO, cual es la situación actual del tema que nos ocupa y a la vista de las tendencias que sobre el mismo actúan, estableceremos una probable evolución en el futuro.

Desde la plataforma de una Mutua de Accidentes de Trabajo se puede plantear el análisis de las perspectivas en materia de Higiene y Seguridad de una forma singular, teniendo en cuenta dos características fundamentales:

- Son entidades que trabajan con y para los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Poseen una escasa influencia en el diseño de un futuro marco de referencia.

### SITUACIÓN ACTUAL

No me extenderé demasiado en la descripción del estado actual de la Higiene y Seguridad en el trabajo, ya que es ampliamente conocida por todos los presentes, pero sí me referiré a aquellos aspectos de la realidad actual que pueden resultar fundamentales, por ser condicionantes de una futura evolución.

Resulta obvio que los principales interesados en un desarrollo amplio y eficaz de la Higiene y Seguridad en el trabajo son los propios **trabajadores**, como afectados en su integridad física y las **empresas**, por las repercusiones económicas que los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales tienen en su gestión. Pero la realidad pone en evidencia una elevada siniestralidad debida a falta de uso de prendas de protección personal o de dispositivos o medidas de prevención en máquinas e instalaciones.

Nos encontramos, por tanto, con un elemento crucial como es la **motivación personal** (Trabajadores y Empresarios), con posibles deficiencias importantes y que nos marca, como punto de partida, cualquier respuesta a otros estímulos que pudieran producirse.

Por lo que se refiere al **Marco Legal**, la situación es compleja, desde el punto de vista de la diversidad de normas que regulan de forma parcial y a veces contradictoria las materias relativas a Higiene y Seguridad en el trabajo.

Por último debemos destacar la falta de un **perfil profesional** homologado para las personas que se dedican a temas relativos a Higiene y Seguridad y lo que es más grave, no existe, en nuestro cuadro educativo y



formativo un plan de estudios que garantice para el futuro la salida de profesionales formados específicamente en las diversas materias que abarca la Higiene y Seguridad.

Los tres aspectos indicados anteriormente deben tenerse en consideración ya que influirán de forma decisiva en el desarrollo e implantación de cualquier expectativa futura.

Resulta evidente que podríamos establecer unas perspectivas de futuro considerando que el entorno no experimentase alteraciones sustanciales, pero el escaso interés de esta alternativa creemos que descarta por sí solo el que perdamos el tiempo en su análisis.

Lo probable, y por ello estamos aquí, es que la realidad actual, ayudada por estímulos externos, evolucione hacia otra distinta y esperemos que mejor, y en base a lo que conocemos de estos estímulos que nos atrevemos a pronosticar una evolución de la Prevención en nuestro país.

¿Cuáles son los previsibles **estímulos externos** que, en este momento, podemos citar por ser conocidos?

En primer lugar los que nos afectan como miembros de la **CEE** y que fundamentalmente emanan de la **Directiva Marco** existente y que ya debería tener una respuesta legislativa en nuestro país.

También condicionan las perspectivas las iniciativas tanto legislativas como asociativas que el **Estado y las Comunidades Autónomas** han tenido y puedan tener sobre la materia.

Por último los estímulos que provengan de iniciativas individuales o de Organizaciones, Sindicales, Empresariales, Profesionales, etc.

Todos estos estímulos actuarán sobre la Higiene y Seguridad y configurarán por tanto la estructura y funcionamiento de los **Servicios de Prevención** en sus distintas modalidades:

- los de las **EMPRESAS**;
- los de las **MUTUAS**;
- los de las **ORGANIZACIONES SOCIALES**;
- los de **ASOCIACIONES PRIVADAS**;
- los de la **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**;
- los de **GABINETES PRIVADOS**.

## ESTÍMULOS COMUNITARIOS

La Comunidad Económica Europea, tanto a través de los programas de acción periódicos, en relación con la Prevención como mediante las diferentes Directivas incide sobre los Estados miembros y provoca la aparición de una legislación propia que, a través de las distintas áreas ministeriales, va configurando el nuevo marco legal en materia de Higiene y Seguridad.

Los Servicios de Prevención son los receptores de estas novedades legislativas viéndose obligados a ir modificando sus estructuras y programas de actuación adaptándose así a las nuevas exigencias.

En materia específica de Higiene y Seguridad haremos especial mención de la **Directiva 89/381/CEE**, de 12 de junio de 1989, conocida como **DIRECTIVA MARCO**, que en su artículo 7 se refiere, específicamente, a los **SERVICIOS DE PROTECCIÓN Y DE PREVENCIÓN** y que atendiendo a su contenido, nos permite ver las siguientes líneas directrices.

1. Las empresas dispondrán, al menos, de **un trabajador** para ocuparse de la prevención de riesgos profesionales.

Existirá, por tanto, en **todas las empresas**, un **elemento activo** dedicado a la prevención de riesgos profesionales que podrá ser el propio empresario si así lo indica la legislación estatal, en cada caso.

2. El personal destinado a estas materias deberá ser **suficientemente competente** pudiendo recurrir, en caso de inexistencia de personas idóneas, a personal o servicios ajenos a la empresa.

Este aspecto resulta especialmente importante para empresas de dimensión reducida.

3. Los trabajadores designados deberán tener **capacidad y medios** suficientes para el desarrollo de su función.

La legislación estatal será la que defina las capacidades necesarias, así como el número suficiente de trabajadores precisos para la prevención, en cada caso.

En este punto, la Directiva no se compromete y deja en manos de los Estados Miembros la difícil papeleta de definir algo tan complejo como el término «capacidad suficiente».

4. Como ya se ha dicho, el Empresario podrá asumir las funciones relativas a Prevención siempre y cuando:

- tenga la capacidad necesaria;
- el tamaño de la empresa coincida con el indicado por la legislación de cada Estado en esta cuestión concreta.

5. En el caso de utilizar servicios ajenos, éstos deberán tener información completa de los factores y riesgos de la empresa.

6. El trabajador o trabajadores a los que se asigne la Prevención deben ser **designados por el EMPRESARIO** y deberán disponer de un tiempo apropiado.

La Directiva no fija la procedencia, académica, laboral o sindical de las personas ni atribuye la facultad de su nombramiento a los Estados miembros.

Hasta aquí, las Perspectivas sobre el futuro de los Servicios de Prevención si nos atenemos, sin poner ni quitar nada, a la normativa comunitaria.

Pero cabría añadir algo más ya que, la Directiva, en la Sección IV de disposiciones varias, incluye el artículo 14 sobre **VIGILANCIA DE LA SALUD**, en el que se especifica:

1. Para garantizar la vigilancia de la salud se fijarán medidas de conformidad con las legislaciones nacionales.

2. Estas medidas permitirán que cada trabajador pueda someterse a una vigilancia de salud a intervalos regulares.

3. Esta vigilancia de la salud puede ser parte de un sistema nacional de sanidad.

Como resumen cabría hacer notar dos cuestiones fundamentales que puestas en clave de perspectiva podrían definirse como:

— **Toda empresa** deberá tener un **elemento activo** en materia de Prevención de riesgos profesionales que podrá ser **propio o ajeno** y que deberá contar con la **formación y los medios** necesarios para el desarrollo de su función.

— Las empresas **no deberán tener servicios de salud** para el control y vigilancia de aquellos riesgos distintos a los encuadrados dentro del laboral, con lo cual no será obligatoria la existencia de los actuales Servicios Médicos de Empresa, al menos, con las competencias y características actuales.

## ESTÍMULOS ESTATALES

Nos proponemos analizar ahora la situación normativa estatal como reflejo y adaptación del marco comunitario expuesto.

Por desgracia, no contamos todavía con esta adaptación legislativa de forma definitiva y sólo podemos acudir al contenido del **Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales** a fin de intentar perfilar un poco más las perspectivas sobre los Servicios de Prevención en España.

La exposición de motivos, que contempla el Anteproyecto, indica como fundamentales tanto la **obligación constitucional** de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo como la **necesidad de adaptación a la normativa comunitaria** y muy especialmente a lo señalado en el artículo 118.a) de la llamada ACTA ÚNICA en el que se indica la obligación de los Estados miembros de procurar promover la seguridad y la salud de los trabajadores.

La normativa propuesta por el Anteproyecto parte, por tanto, del reconocimiento del derecho de los trabajadores en el ámbito de la relación laboral a la protección de su salud e integridad y consecuentemente con ello indica como Objeto de la Norma, la **PROMOCIÓN DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES**.

Podemos destacar como datos más importantes para la definición de perspectivas para los futuros Servicios de Prevención los siguientes:

Se consideran **daños a la salud** del trabajador, y por tanto como riesgos a prevenir a aquéllos que los producen:

- Las patologías o **lesiones de carácter traumático** sufridas con motivo u ocasión del trabajo. Estas patologías son las que tradicionalmente se han considerado como típicas del Accidente de Trabajo.
- Las patologías causadas o potenciadas por la **acción intensa, repetida o continuada** de energías, sustancias y organismos presentes en el ambiente de trabajo. Consolidando así un tipo de dolencias que, en los últimos años, también se encuadran dentro del concepto de Accidente de Trabajo.

Se definen también,

- Las patologías causadas o potenciadas por los **esfuerzos repetidos o continuados**, físicos o mentales, realizados en el ejercicio del trabajo y, ciertamente la inclusión de las mismas puede provocar cierto grado de indefinición por su posible interrelación con actividades no laborales.

Por último se definen también,

- Las patologías de **naturaleza psíquica** que sean esencialmente imputables al trabajo.

Definición complementaria de la anterior y de difícil interpretación práctica.

Vemos por tanto que cualquier situación que implique un riesgo que potencialmente pueda provocar alguna de las patologías descritas deberá ser materia de ocupación por parte de los Servicios de Prevención con lo cual se extiende el ámbito tradicional de los mismos sobrepasando cuestiones puramente técnicas y entrando en el terreno de lo ambiental e incluso de lo personal.

Veamos cuál deberá ser el papel del EMPRESARIO, definido por la norma.

Según el Anteproyecto, deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo:

- Dando cumplimiento a las obligaciones establecidas.
- Organizando el trabajo conforme a las reglas definidas por la Ley.

Paralelamente el Anteproyecto define los **derechos de los trabajadores** en materia de Prevención que de forma resumida podemos agrupar en:

- **Formación** teórica y práctica en materia preventiva.
- **Información** sobre riesgos y medidas de prevención.
- **Vigilancia periódica** sobre su estado de salud respecto de los riesgos específicos de su trabajo.
- **Cambio a un puesto de trabajo** compatible con su estado de salud.
- **Paralización de actividades** en caso de riesgo grave.
- **Participación** en materia preventiva.

Cabe destacar como novedad dentro de la definición de riesgos específicos, la especial mención que se hace en el Anteproyecto de la evaluación de los riesgos que el trabajo puede significar para las **mujeres embarazadas** o que acaben de dar a luz.

Por lo que se refiere a los SERVICIOS DE PREVENCIÓN el proyecto de norma, recoge aquellos puntos destacados en la Normativa Comunitaria relativos a:

- Obligatoriedad de los Servicios de Prevención para TODAS las empresas.
- Funciones de vigilancia, asesoramiento, evaluación y planificación.
- Dotación de conocimientos, medios y tiempo suficientes.

Destacando el carácter interdisciplinario de los Servicios de Prevención que, por lo comentado al definir los riesgos, resulta obvio.

La existencia de los Servicios de Prevención podrá adaptarse a distintas **modalidades**, dependiendo del tamaño, grado de conocimientos del personal y medios de que disponga.

Las modalidades previstas son:

- De titularidad empresarial.
- Concertado, y
- Conjunto.

## **LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES**

En este momento podríamos ya establecer de forma más definida cual podría ser el **papel de las Mutuas de Accidentes** y especialmente de sus Servicios de Prevención en el terreno de la Higiene y Seguridad en el trabajo, pero de poco serviría si las normas legales no permitieran su participación.

Lo cierto es que el propio Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales determina cuál va a ser la participación de estas entidades resumiéndolas al decir que «**Desarrollarán las funciones correspondientes a los Servicios de Prevención con el alcance que corresponda**».

Por tanto debemos concluir que los Servicios de Prevención de las Mutuas deberán:

**ORGANIZARSE** para cumplir con las funciones de un Servicio de Prevención de empresa para dar respuesta a los mutualistas que por su tamaño no se vean obligadas a constituir Servicios propios y de aquellas otras que disponiendo de Servicio propio deseen utilizar los de la Mutua para la realización de actividades preventivas no regulares o que exijan conocimientos o medios especializados.

En definitiva, las Mutuas deberán colaborar con sus empresas mutualistas en la **FORMACIÓN** del personal, **ASESORANDO** a los Servicios de Prevención y también **EJECUTANDO** las funciones propias de dichos servicios en aquellos casos en que se le solicite.

Para ello tendrán que **DOTARSE** de medios humanos y materiales suficientes y cualificados para atender las necesidades de sus empresas mutualistas.

En realidad ambas cosas ya las han venido haciendo las Mutuas, especialmente en los últimos tiempos, pero existen suficientes indicios que indican la necesidad de un cambio cuantitativo y cualitativo en la estructura y funcionamiento de sus Servicios de Prevención.

La extensión a TODAS las empresas de la obligación de tener una preocupación objetiva en materia de Prevención determina la imperiosa necesidad de **ampliar la dotación de medios** de las Mutuas.

Las nuevas definiciones de «daños» conllevan aparejadas nuevas definiciones de «riesgos» a considerar de forma real ya que si bien en algunos casos la práctica ha hecho que fueran tenidos en cuenta, como es el caso de acciones continuadas de elementos o esfuerzos, en otros terrenos como las patologías de naturaleza psíquica

o los riesgos sobre la mujer embarazada son totalmente novedosos y requieren una adaptación formativa y organizativa.

Por el contrario resulta evidente que ciertas prácticas hoy habituales perderán su obligatoriedad, encontrándose en este caso los reconocimientos sistemáticos e inespecíficos que se vienen realizando como respuesta a normas en vías de derogación.

Los SERVICIOS DE PREVENCIÓN de las Mutuas poseen ya una amplia EXPERIENCIA que complementada con los MEDIOS necesarios para adaptarse a las nuevas necesidades les dará la CUALIFICACIÓN necesaria para colaborar con sus empresas mutualistas.

No me gustaría terminar mi intervención, sin exponer aquellos aspectos de la realidad que, a mi juicio, afectarán a la aplicación del marco legal descrito y que forzarán a retoques del mismo a fin de que resulte más operativo y eficaz.

Deberemos tener en consideración que la extensión de los conceptos de riesgos profesionales a terrenos que hasta ahora eran considerados de forma más genérica, abre un camino que si bien es lógico y totalmente positivo, entraña algunos problemas potenciales que deberemos evitar en lo posible.

La inclusión como riesgos laborales de acciones repetidas y continuadas de productos o elementos nocivos, por ejemplo, puede ocasionar problemas de competencia, en ciertos casos, con los organismos y autoridades que tengan bajo su responsabilidad temas de contaminación y medio ambiente ya que la acción de ciertos elementos o sustancias escapa a menudo, del ámbito estricto del puesto de trabajo e incluso del propio centro en el que se desarrolla.

Hemos comentado también, la especial mención que en el Anteproyecto de Ley se hace sobre la vigilancia de los posibles riesgos que afectan a la mujer embarazada, pero será necesario considerar también, con toda certeza entre otros, problemas relativos al origen de ciertas esterilidades tanto masculinas como femeninas.

Hoy en día, ya se consideran accidentes laborales las cardiopatías que se presentan de forma aguda en el puesto de trabajo, pero la consideración de daños de origen laboral de patologías causadas por acciones continuadas puede introducir un factor de polémica difícil de resolver.

Cabría añadir también un comentario sobre el tema de los controles periódicos de salud ya que si bien, tanto la norma comunitaria como el Anteproyecto de Ley de Prevención, son coincidentes en rechazar su obligatoriedad la realidad nos dirá hasta qué punto podrán eliminarse, o si por el contrario se considerarán como posibles factores de riesgo, los de la persona además de los inherentes al puesto de trabajo, con lo cual patologías como las de tipo cardiovascular deberán seguir siendo controladas de forma regular atendiendo a los factores de riesgo del trabajador.

La capacitación del personal dedicado a la Prevención, tan repetidamente exigida, precisará de una definición clara de su homologación y como consecuencia generará una extraordinaria demanda de formación a todos los niveles pero muy especialmente de aquellas empresas que, por su volumen, carezcan de la experiencia y medios suficientes para adquirirla. La participación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo en este esfuerzo formativo inicial creemos que deberá ser decisivo y por nuestra parte estamos dispuestos a que lo sea.

He dejado para el final la consideración de un aspecto fundamental en el buen éxito de la futura potenciación de la Prevención y que, citado al principio lo he calificado de crucial éste, es el de la motivación de los principales actores de la Seguridad Trabajadores y Empresarios.

Sabemos todos que la Prevención se financia sola, al evitar los daños a la persona y a la economía, pero factores humanos («a mí no me pasará ...»), en unos casos y económicos («hay inversiones más productivas ...») en otros hacen necesario el establecimiento de instrumentos de motivación positiva, como complemento de las sanciones, que premien la ejecución de acciones preventivas serias y continuadas.

Estos instrumentos deberán ser de índole económica y a título de ejemplo podríamos indicar el modelo que, con buen éxito, funciona en el sistema chileno de cobertura de riesgos laborales el cual, mediante la

reducción de la tarifa, premia a las empresas que consiguen con sus continuados esfuerzos e inversiones en materia de Prevención reducir riesgos, accidentes y enfermedades.

Para terminar quisiera dejar constancia de la esperanza de un futuro más seguro para toda la población y para ello solicitar desde aquí la urgente aparición de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de forma que no tengamos que hablar de perspectivas sino de una realidad que con una base sólida nos permita, con el esfuerzo de todos, mejorar la Seguridad de los trabajadores.



## La Salud Laboral en los Servicios de Prevención

---

*D. José Luis Millares Lorenzo*

Los Servicios de Salud Laboral públicos o privados actualmente existentes realizan funciones sanitarias principalmente asistenciales, estando separadas de las preventivas tanto de salud como de higiene y seguridad en las empresas, debido principalmente a una legislación dispersa y obsoleta, con más de 20 años desde su promulgación, que responde a las necesidades políticas, económicas, sociales y culturales de su época, a la no recepción en nuestro marco normativo de la Directiva 89/391, de la CE, de 12 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, a su no desarrollo normativo, y a la complejidad de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo.

La Directiva marco citada, pone las bases para el desarrollo de los Servicios de Prevención para la atención a la empresa en salud y seguridad. Define la prevención (art. 3), como el conjunto de disposiciones o de medidas adoptadas o previstas en todas las fases de la actividad de la empresa, con el fin de evitar o disminuir los riesgos profesionales.

Los servicios de prevención deberán integrar la atención de la salud de los trabajadores con la higiene y seguridad en la empresa, siendo para ello necesario la planificación de la prevención para:

- a) evitar los riesgos;
- b) evaluar los riesgos que no se puedan evitar;
- c) combatir los riesgos en su origen;
- d) adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos de trabajo y los métodos de trabajo y de la producción, con miras en particular, a atenuar el trabajo monótono y el trabajo repetitivo y a reducir los efectos de los mismos en la salud;
- e) tener en cuenta la evolución de la técnica;
- f) sustituir lo peligroso por lo que entraña poco o ningún peligro;
- g) buscar un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo;
- h) adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual;
- i) dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

En todo el proceso de la programación deberán integrarse la participación de los trabajadores junto al empresario, responsable de la prevención, para la mayor eficacia y eficiencia de las actuaciones de los servicios de prevención.



Con el fin de garantizar una adecuada atención a la complejidad de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo, la Junta de Andalucía ha elaborado el Plan Andaluz de Salud, con un apartado dedicado a la salud laboral, definido en los siguientes objetivos:

**Objetivo 49:** Las empresas están obligadas a respetar la normativa nacional y comunitaria de aplicación, y deberán articular los medios preventivos necesarios para disminuir, progresivamente, las cifras de siniestralidad hasta los estándares de la Comunidad Europea.

**Objetivo 50:** Antes de 1997, las Administraciones Públicas pondrán en marcha un estudio que permita conocer, en mayor profundidad si cabe, la situación de los factores de riesgo por sector de actividad, así como la morbilidad por enfermedades profesionales, a fin de seguir articulando estrategias específicas tendentes a su reducción.

**Objetivo 51:** Para el año 2000, deberá disminuir en nuestra Comunidad Autónoma la incidencia de accidentes de trabajo de carácter grave.

**Objetivo 52:** Para el año 2000, deberá disminuir la tasa de mortalidad por accidentes de trabajo en Andalucía de tal manera que sus cifras sean homologables a las de la Comunidad Europea.

**Objetivo 145:** Definir, por las Consejerías de Trabajo y de Salud, los criterios a seguir en el desarrollo de las actividades de educación para la salud en el medio laboral, promoviendo la participación de empresarios y sindicatos, en el marco de las estrategias de salud laboral previstas en otro epígrafe de este documento.

Además, el Plan Andaluz de Salud contempla actuaciones en grupo de trabajadores bien definidos, como pueden ser:

- a) En los trabajadores de los servicios sanitarios públicos, en los mecanismos de transmisión y prevención de la hepatitis B, a través de la oferta de inmunoprofilaxis, comenzando por los de mayor riesgo, con el fin de disminuir su incidencia (Objetivos 11, 12 y 15).
- b) En los trabajadores con trastornos músculo-esqueléticos crónicos, evaluando sus características epidemiológicas a fin de concretar estrategias de actuación y puesta en marcha de programas específicos (Objetivo 40).
- c) En los trabajadores que manipulan plaguicidas, realizando la promoción de los mecanismos que faciliten mejoras de las condiciones de seguridad, con especial desarrollo de la vigilancia epidemiológica en las zonas agrícolas y de invernaderos (Objetivos 108 y 111).
- d) En los trabajadores expuestos a las radiaciones ionizantes, a través de la implantación de un sistema de control con el fin de garantizar la progresiva adecuación de estas tecnologías a las normas de seguridad vigente (Objetivo 112)

Por otra parte, en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1994 se encuentra, dentro de la Dirección General de Salud Pública y Consumo de la Consejería de Salud, como uno de los Objetivos prioritarios la Salud Laboral.

Las Consejerías de Trabajo y de Salud, con el fin de alcanzar los objetivos contemplados en el Plan Andaluz de Salud, están desarrollando una política de colaboración para la integración de las actuaciones según las competencias asignadas legalmente a cada una de ellas. Así, han profundizado conjuntamente en el análisis de la situación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, con una primera aproximación a través de su distribución por Distritos Sanitarios, ramas de actividad económica, número total y gravedad de los accidentes de trabajo, y facilidad del abordaje para mejoras de las condiciones de trabajo.

En Andalucía, la población andaluza (6.940.522 habitantes de Derecho según el Censo de 1991) se encuentra repartida entre 69 Distritos Sanitarios. El 60-70 % de los accidentes de trabajo con baja de Andalucía se producen en once distritos sanitarios (29 % de los habitantes de derecho), los cuales se distribuyen principalmente en cuatro de las diez ramas de actividad económica existentes.

A tenor de las consideraciones anteriores deberán tenerse en cuenta los tipos y gravedad de los riesgos, el número de trabajadores expuestos y las posibilidades técnicas para su resolución, en las empresas existentes

en el ámbito de actuación de los Servicios de Prevención públicos o privados, para definir las características técnico-sanitarias de los mencionados servicios.

Entendemos que no son lo mismo empresas del sector industrial que del sector servicios y dentro de ellas no es lo mismo la construcción que la minería, los transportes que la hostelería, aunque pudieran tener algunos riesgos comunes no serían suficientes para agruparlas en las mismas necesidades de atención por un Servicio de Prevención. Asimismo estará en función de la definición de su amplitud en la atención sanitaria para delimitar el nivel técnico de las prestaciones que deberán considerarse.



**2.<sup>a</sup> MESA REDONDA**  
**LAS CONDICIONES DE TRABAJO**  
**EN LAS AUTONOMÍAS:**  
**ORGANIZACIÓN Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN**

**PARTICIPANTES**

Ilmo. Sr. D. MARIANO UNZETA LÓPEZ  
D. ANTONIO ROLDÁN NOGUERAS  
D. ANTONIO DE LA HERA ROLDÁN  
D. ESTEBAN MELÓN HIGUERA  
D. JESÚS ECHEAZARRA OROBIO DE ECHEAZARRA  
D. FLORENTINO ALONSO ARENAL  
D. RICARDO GOBERNA ORTIZ



## Organización de la prevención en la Comunidad Autónoma de Cataluña

---

*Ilmo. Sr. D. Mariano Unzeta López*

Los vertiginosos cambios que se están produciendo en el campo de la prevención, tanto legislativos, tecnológicos como sociales, nos ha obligado a un replanteamiento de la actuación en cuanto a la Administración se refiere.

En Cataluña y a raíz de un estudio profundo de la situación actual nos hemos hecho un nuevo planteamiento cuyo éxito dependerá de la capacidad de respuesta de todos los que tenemos alguna responsabilidad en esta materia.

En síntesis lo que nos proponemos es:

- Potenciar la estructura y funciones de la propia Consejería de Trabajo.
- Potenciar las vías de participación de los agentes sociales.
- Coordinar de manera efectiva las diferentes Consejerías con competencias en la materia.

Respecto al primero, se ha creado la Subdirección General de Seguridad y Condiciones de Salud en el Trabajo dotada con seis técnicos especialistas en otras tantas áreas a fin de dar respuesta a las competencias que tenemos asignadas y que, por otro lado la sociedad nos reclama.

- Asistencia técnica: entre otros objetivos, la unificación y el perfeccionamiento de criterios técnicos, a fin de incrementar la calidad en la respuesta.
- Información: incrementar y diversificar el servicio de información derivado de las restantes áreas.
- Promoción de la prevención: acción a realizar en todos los niveles educativos y organizaciones laborales para difundir los resultados obtenidos en nuestros estudios e investigaciones, sin olvidar la formación y reciclaje de nuestros propios técnicos.
- Condiciones de trabajo: para impulsar y coordinar los trabajos de investigación, especialmente en lo que se refiere a problemas derivados de nuevas tecnologías y nuevos modelos en la organización de la prevención.
- Reglamentación técnica diseñada para realizar estudios jurídicos e investigación de toda la normativa existente (autonómica, nacional y de la CEE).
- Gestión administrativa para elaborar los presupuestos de acuerdo con los programas anuales coordinando y rentabilizando las inversiones.

Estas actividades aquí sintetizadas, se desarrollan independientemente de las que podríamos denominar «regladas» y que hasta ahora han constituido el núcleo fundamental de nuestra actuación.

El segundo aspecto, el de la participación de los agentes sociales, lo consideramos de capital importancia por cuanto todos viajamos en el mismo tren y con idénticos objetivos. Por ello, hemos creado el Consejo Catalán de Seguridad y Salud Laboral, en el que, además de los agentes sociales, participa la Consejería de Sanidad a fin de potenciar y coordinar las materias referentes a las enfermedades profesionales, tema este que tradicionalmente presenta importantes deficiencias.

De este Consejo Catalán dependen las Juntas Territoriales con la misma representación y pudiéndose constituir en su seno, grupos técnicos de trabajo para planificar, desarrollar y marcar las pautas de actuación en la aplicación de las conclusiones de los estudios que realicen.

Nuestro convencimiento en la necesidad de que las partes afectadas (empresarios y trabajadores) lleguen a un entendimiento mutuo en esta materia, lo demuestra el soporte financiero y técnico que otorgamos a la Comisión de Seguridad e Higiene de la Construcción de Cataluña, órgano paritario creado a iniciativa de las partes para hacer frente a la problemática del Sector.

El tercer bloque tiene un contenido ciertamente ambicioso, la coordinación de los diferentes estamentos que componen la Administración Autonómica y que tienen competencias sobre esta materia.

Para lograr este objetivo, se ha creado la Comisión Interdepartamental formada por las Consejerías de Sanidad, Gobernación, Medio Ambiente, Industria, Agricultura, Educación, Política Territorial, Trabajo y Presidencia.

Esta última se incorpora precisamente para reforzar esta Intención de consenso entre todos los implicados.

Entre sus objetivos destacaremos:

- Coordinar todas las iniciativas y proyectos de las diferentes Consejerías en esta materia (entre ellos los legislativos).
- Dar cumplimiento a las propuestas del anteriormente citado Consejo Catalán por la posible implicación de diferentes Consejerías.
- Aunar esfuerzos en la realización de campañas sectoriales de prevención.

Por último, quiero agradecer la oportunidad que nos brinda la Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía para presentar nuestros objetivos y poder contrastar opiniones y experiencias con las restantes Comunidades Autónomas en estos temas.

## Líneas de actuación en Seguridad e Higiene en la Comunidad Autónoma de Canarias

---

*D. Antonio Roldán Noguera*

En nombre de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Trabajo y Función Pública del Gobierno de Canarias, debo, en primer lugar, agradecer a la Junta de Andalucía, y en particular a la Dirección General de Trabajo la deferencia que ha tenido al invitarnos a participar en la presente edición de PREVEXPO'93, mediante la exposición de las experiencias vividas en la Comunidad Autónoma de Canarias en las materias de Seguridad e Higiene en el Trabajo, líneas de actuación definidas sobre las mismas y peculiaridades propias de la Comunidad.

El nivel de organización de estas Jornadas, su contenido, la reconocida cualificación de sus ponentes y participantes y el grado de implicación de los interlocutores sociales en las mismas, son una muestra más del buen hacer de la Dirección General de Trabajo de la Junta de Andalucía, y en particular del Servicio de Condiciones de Trabajo en las materias de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Los Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife fueron transferidos a la Comunidad Autónoma de Canarias en julio de 1984. Desde aquella fecha hasta la actualidad, han evolucionado sorteando múltiples vicisitudes administrativas, que han permitido alcanzar la situación actual.

Desde el punto de vista administrativo, los Gabinetes se adscriben a las Direcciones Territoriales de Trabajo de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife de la Dirección General de Trabajo, la cual, a su vez queda integrada en la estructura de la Consejería de Trabajo y Función Pública del Gobierno de Canarias.

Administrativamente cada Gabinete tiene categoría de Servicio Nivel 28, del cual dependen otros tres Servicios Nivel 26 en cada uno de ellos: Análisis y Prevención de Riesgos, Formación y Documentación y Patología Laboral. Del primero, es decir, del Servicio de Análisis y Prevención de Riesgos, dependen asimismo tres Secciones en Las Palmas: Seguridad, Higiene y Ensayos de Reacción al Fuego; y dos en Santa Cruz de Tenerife: Seguridad e Higiene. El proyecto, ya elaborado, de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería, contempla el cambio de denominación de estos Servicios, cuyos titulares pasarán a llamarse Coordinadores de Programa de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de Formación y Documentación y de Patología Laboral, de forma similar a como se denominan estos puestos de trabajo en otras Comunidades Autónomas y en el propio Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Las actuales jefaturas de Sección pasarán a denominarse jefaturas de Área Técnica.

Una de las características que han rodeado la definición de objetivos y programas de acción de los Gabinetes en los últimos años, ha consistido en que, tras la correspondiente aprobación por parte de los interlocutores sociales que integran la Comisión Regional de Asuntos Laborales, son publicados en el Boletín Oficial de Canarias bajo la forma de Circulares de la Dirección General de Trabajo.



Así, los objetivos a alcanzar por los Gabinetes, que posteriormente comentaré, junto con el Reglamento Funcional, que como su nombre indica, define las funciones específicas de cada uno de los puestos de trabajo de los Gabinetes, se agrupan en la Circular n.º 1/1993, de 11 de enero, de la Dirección General de Trabajo (BOC n.º 14, de 1 de febrero). El Programa General de Actuación de los Gabinetes, constituye la Circular n.º 2/1993, de 1 de marzo, de la Dirección General de Trabajo (BOC n.º 54, de 26 de abril). La coordinación de las acciones técnicas y administrativas de los Gabinetes queda encomendada al Director del Gabinete de Las Palmas, según Circular n.º 3/1993, de 15 de junio (BOC n.º 87, de 7 de julio), etc.

Análogamente, han adoptado forma de Circulares de la Dirección General de Trabajo, las instrucciones de coordinación de acciones con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Circular n.º 1/1992, de 23 de noviembre), y la participación y funciones que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha de prestar a la Comunidad Autónoma de Canarias, donde queda incluida la ordenación de actuaciones en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo (Circular n.º 2/1992, de 9 de diciembre), ambas publicadas en el BOC n.º 1 de 1 de enero de 1993.

Volviendo al tema que nos ocupa, los objetivos a alcanzar por los Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Comunidad Autónoma de Canarias quedan definidos en la ya mencionada Circular n.º 1/1993, de 11 de enero, y coinciden básicamente con los que plantean las demás Comunidades Autónomas con competencias sobre la materia, es decir:

- Disminución de la Siniestralidad Laboral en los Centros de Trabajo de la Comunidad Autónoma y mejora paulatina de las Condiciones de Trabajo en los mismos.
- Mayor y mejor conocimiento de la situación real de las Condiciones de Trabajo en Canarias que permitan definir las políticas preventivas adecuadas.
- Fomento de la formación, y en particular de especialistas a todos los niveles en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- Y finalmente, puesta en práctica de los instrumentos adecuados que permitan, desde la perspectiva de la Consejería de Trabajo y Función Pública del Gobierno de Canarias, el mantener, favorecer y fomentar la principal actividad del Archipiélago, la industria turística, cuestión que posteriormente comentaré.

La Instrucción 3.ª del ya mencionado Reglamento Funcional de los Gabinetes, indica que el cumplimiento de los objetivos señalados ha de suponer la puesta en práctica, por parte de la Dirección General de Trabajo, de una política de prevención de Riesgos Profesionales y de mejora de las Condiciones de Trabajo que periódicamente se plasmará en Programas Generales de Actuación de los Gabinetes. El Programa General de Actuación de los Gabinetes para el trienio 1993-1995 establece líneas generales y actuaciones específicas de los diferentes Servicios. Constituye el instrumento base que integra las políticas preventivas en materias de seguridad e higiene en el trabajo definidas por la Consejería de Trabajo y Función Pública.

La participación de los interlocutores sociales en la formulación del Programa General de Actuación es la garantía de la adecuación del mismo a las necesidades reales sentidas en los centros de trabajo por empresarios y trabajadores, y asimismo constituye el principal aval del cumplimiento de las metas trazadas

El Programa General de Actuación de los Gabinetes para el trienio 1993-1995 contempla como Acciones Generales todas aquellas iniciativas que puedan contribuir a la mejora global de las Condiciones de Trabajo, al mayor conocimiento de las condiciones reales de seguridad e higiene en la Comunidad, a la potenciación del conocimiento que los interlocutores sociales que componen el mundo del trabajo tienen de los Gabinetes de Seguridad e Higiene y de sus acciones, etc. Incluyen la suscripción de diferentes Convenios de Cooperación y líneas de colaboración con diferentes Organismos, Empresas, Centrales Sindicales, Asociaciones Patronales canarias, Universidades, Cabildos Insulares, etc.

Con especial énfasis se definen las Acciones Generales tendentes al mantenimiento o establecimiento, en el aspecto institucional, de líneas de colaboración con otras Consejerías del Gobierno de Canarias. Así, la colaboración con la Consejería de Educación, Cultura y Deportes se basa, en esencia, en el desarrollo de actividades formativas dirigidas al profesorado de Formación Profesional Reglada, y en particular a los profesores encuadrados en el Área de Formación Empresarial y Profesores de Prácticas. Las líneas de colaboración con la

Consejería de la Presidencia tratan de regular las acciones que se vienen realizando en relación con espectáculos públicos y actividades recreativas, competencia que ha sido transferida a los Cabildos Insulares, y que trata un aspecto también relacionado en gran medida con la actividad turística. Con la Consejería de Agricultura y Pesca, y de Sanidad y Servicios Sociales desde el punto de vista de regular las acciones que se vienen ejecutando en relación con la utilización de productos fitosanitarios en el Archipiélago, y especialmente en el interior de invernaderos. Con la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales desde el punto de vista de la determinación de las causas y factores causantes de las enfermedades profesionales, investigaciones y estudios conjuntos, etc.

Como acciones específicas se contemplan las propias de los diferentes Servicios, que con independencia de las tradicionales de investigación de accidentes y enfermedades profesionales, acciones consecuencia de las Comunicaciones de Apertura de Centros de Trabajo, de los requerimientos de la Autoridad Laboral, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, del Poder Judicial, etc., se subdividen, como es habitual, en dos grandes grupos:

- Atención y respuesta puntual a las demandas sociales.
- Y desarrollo de estudios específicos, estudios por agentes y estudios sectoriales concretos, de entre los que destacan, en el primer grupo, el relativo a la utilización de productos fitosanitarios en el Sector Agrario, y en el segundo, el correspondiente al seguimiento de riesgos en el Sector de la Construcción (Edificación y Obras Públicas) y el relativo al estudio de la actividad de «Reparación de Automóviles» (Chapa y Pintura).

Finalmente, y en relación con el apoyo que los Gabinetes han de prestar al desarrollo de la infraestructura turística en el Archipiélago, y siguiendo instrucciones de la propia Presidencia del Gobierno de Canarias, se hace necesario señalar que la ordenación del Sector en materias de seguridad y protección contra incendios en establecimientos turísticos alojativos, esto es, en establecimientos hoteleros y extrahoteleros, se realiza a través de los Decretos 131 y 132/1990, de 29 de junio, los cuales fueron elaborados por los Gabinetes en colaboración con la actual Consejería de Presidencia y Turismo.

En ellos, queda establecido que son los Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo los órganos técnicos con capacidad reconocida para la emisión de dictámenes técnicos de conformidad de las instalaciones sobre la materia.

Se caracterizan los Decretos, no sólo por fijar unos niveles de seguridad y protección propios de toda norma, sino también por establecer programas periódicos de mantenimiento de las instalaciones, y por el establecimiento de programas de formación periódica y permanente de los trabajadores sobre la materia.

Para su redacción, se tuvieron en consideración no sólo las Disposiciones nacionales vigentes en materia de seguridad y protección contra incendios, sino también las orientaciones establecidas por el Consejo de las Comunidades Europeas sobre la cuestión, que se refieren exclusivamente a establecimientos hoteleros existentes. En consecuencia, los mencionados Decretos diferencian específicamente su aplicación en los establecimientos turísticos existentes y en los de nueva creación, siendo el nivel de exigencia muy diferente para cada uno de ellos.

Estas son, en esencia, las características organizativas y las líneas de actuación de los Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, encuadrados en la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Trabajo y Función Pública del Gobierno de Canarias.



## La Seguridad e Higiene en Galicia: presente y futuro

---

*D. Antonio de la Hera Roldán*

Desde la asunción de competencias en materia de Seguridad e Higiene en el trabajo en 1982, la Xunta de Galicia ha venido realizando un proceso organizativo, normativo y de desarrollo de actuaciones cuyo objetivo último ha sido ejecución de políticas de institucionalización y mejora de las competencias asumidas.

El modelo organizativo actual de la gestión de la Seguridad e Higiene está basado en el sistema de órganos de participación y de gestión.

En el ámbito de la participación se crea, en 1988, el Consello Galego de Seguridad e Higiene en el Trabajo siguiendo las directrices marcadas por la normativa de la Comunidad Europea así como el Convenio 150 de la OIT, en los que se propugna el establecimiento a nivel regional y local de procedimientos que garanticen la cooperación entre las entidades públicas y las organizaciones de empleadores y trabajadores. El Consello está integrado de forma tripartita por representantes de la Administración, de los trabajadores y de los empleadores. Su carácter es el de un órgano consultivo, concebido como foro de diálogo. Se estructura a dos niveles: autonómico y provincial, como un Comité en cada provincia de la Comunidad Autónoma.

Como órganos de gestión la Comunidad Autónoma de Galicia cuenta con cuatro Centros de Seguridad e Higiene, uno por provincia, coordinados a través de la Dirección General de Trabajo y Promoción de Empleo de la Consellería de Traballo e Servizos Sociais.

En el campo normativo, y dentro de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma, se han publicado un conjunto de normas relativas tanto a la organización interna y fijación de competencias y atribuciones de los órganos encargados de la gestión como para establecer atribuciones específicas cuando esto ha sido necesario. De esta forma se han fijado por sucesivos decretos las competencias y funciones de los Centros de Seguridad e Higiene. En cuanto a actuaciones específicas, por Decreto de 1990 se crean equipos técnicos y que regulan programas de acción en sectores de riesgo, con atención especial de los de construcción, pesca, agricultura, pizarras y canteras, metal, madera, etc. La eficacia de esta norma se ha ido probando en un descenso progresivo y sostenido de la siniestralidad laboral en la mayoría de los sectores afectados.

Como apoyo a estas estrategias, y utilizando la técnica administrativa de las medidas de fomento, se ha establecido una línea de ayudas financieras, en forma de subvenciones, para empresas que realicen inversiones o implanten mejoras técnicas, sobre los mínimos establecidos por la legislación vigente, tendentes a la mejora en la protección de los riesgos profesionales. Esta línea de ayuda ha demostrado su eficacia en sectores con altos niveles de riesgo y estructurados, como el de pizarras, en los que puede hacerse un seguimiento en profundidad de nuevas tecnologías y sistemas de protección colectiva que se han ido implantando progresivamente. Al mismo tiempo, y sobre todo en sectores como pequeño número de empresas o concentradas geográficamente puede inducir un efecto de imitación deseable.

En el ámbito de la cooperación institucional se ha desarrollado un proceso que ha ido cristalizando en forma de Convenios con organismos e instituciones tanto de la propia Comunidad Autónoma como de otros ámbitos. En el ámbito interno cabe reseñar los Convenios suscritos con el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene y la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El desarrollo descrito hasta aquí conforma el panorama actual de manera sintética de la Seguridad e Higiene en la Comunidad Autónoma de Galicia. A partir de la organización descrita cabe plantearse posibles modelos de desarrollo y alternativas organizativas y de gestión de la Seguridad, Higiene y Salud Laboral. Para ello se hace necesario partir de dos consideraciones:

En primer lugar que el desarrollo legislativo vendrá determinado por tres soportes: la Comunidad Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar que no está definido con claridad el papel de estas últimas ni los mecanismos de participación en la formación de la voluntad en normas y decisiones cuya ejecución van a tener que aplicar.

En los últimos años, de gran proliferación normativa de Directivas comunitarias, el papel de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo ha sido escaso sino nulo. A esto hay que añadir que el retraso en la trasposición de Directivas, partiendo de la «marco», al derecho interno de España, ha colocado las posibilidades de desarrollo y aplicación de previsiones sobre la Seguridad y Salud Laboral en una situación confusa y de vacío normativo que dificulta el desarrollo de políticas y planes de actuación.

Todos estos factores hacen difícil e incierta una planificación de futura así como la definición de un modelo organizativo que, en todo caso, debería ajustarse a la redacción y forma definitivas de la futura Ley de Salud Laboral.

La previsible generalización de transferencias de los Gabinetes Técnicos de Seguridad e Higiene a las Comunidades Autónomas que aún no las tienen asumidas, completaría el mapa definitivo de ubicación de la Seguridad e Higiene en los órganos de gestión y gobierno de las diferentes Comunidades. Ello haría preciso establecer cauces y mecanismos de participación y colaboración que actualmente o no existen o tienen muy escasa estructura y eficacia.

En lo que se refiere a las líneas de desarrollo de la Seguridad e Higiene en Galicia, cabe plantear las siguientes reflexiones:

- En primer lugar se plantea la necesidad de potenciar y ajustar la organización interna de manera que se haga más eficaz la gestión y se optimicen los recursos actualmente disponibles: para ello se plantea la creación de equipos de trabajo especializados y multidisciplinares, con ámbito de actuación en toda la Comunidad Autónoma, que puedan dar respuestas ágiles y eficaces a las demandas. Esto permitiría mejorar la actual estructura de los Centros como unidades cerradas y circunscritas a un área geográfica de actuación de carácter provincial.
- En segundo lugar, se hace preciso potenciar y ampliar las líneas de cooperación institucional en cuyo desarrollo podría contemplarse la cooperación con Portugal, a través de las instituciones de coordinación ubicadas en el eje de Galicia-Norte de Portugal.
- La presencia e importancia que desde el punto de vista económico y de población laboral ocupada tiene en Galicia el sector primario (agricultura y pesca) y las características específicas de organización empresarial de estos dos sectores, hacen preciso una puesta en marcha de programas nuevos y más eficaces de gestión de la prevención. En estos programas sería necesario contar con las organizaciones empresariales y sindicales y los mecanismos asociativos, de forma que los medios y actuaciones que se emprendan lleguen de manera efectiva a sus destinatarios.

## La Salud Laboral en el Marco de la Salud Pública

---

*D. Esteban Melón Higuera*

La creación del Instituto Navarro de Salud Laboral por Decreto Foral 435/92, de 28 de diciembre, y su configuración en Organismo Autónomo, responde a la necesidad de dar respuesta a las demandas actuales, incorporando a los valores sustantivos de Equidad e Igualdad de oportunidades, los valores instrumentales de Economía, Eficiencia y Eficacia, dentro de un entorno en transformación constante (cambios políticos y socio-económicos), donde se hace imprescindible el desarrollo de capacidades de adaptación y de respuesta.

En el escenario público actual, el público no puede ser considerado únicamente como cliente, sino también como Ciudadano, de modo que las relaciones a establecer, son variadas y complejas; y la organización pública debe adaptarse a cada una de ellas. El tipo de relación no debe limitarse al público, sino que debe ser para el público y con el público, para lo cual se hace preciso la apertura de las barreras organizativas, dando preferencia a los ciudadanos-clientes, implantando una cultura de Servicio, atendida por profesionales cualificados.

La gestión pública debe abandonar las rutinas procedimentales y trasladarse a ámbitos de actuación más complejos, lo que trasladado al campo de la Salud Laboral se traduciría en la asesoría a Empresarios y Trabajadores, sensibilización, información, formación y participación en la gestión.

La estructura orgánica del Instituto queda configurada en el Organigrama (Anexo 1).

El desarrollo funcional del mismo trata de dar respuesta a la Directiva Marco de la CE en la que por primera vez a nivel Comunitario, se reconoce la necesidad de adoptar una disposición sobre los principios de la organización general de la Seguridad en la Empresa. Con ello y siguiendo el análisis que de la misma hace D. Javier Sancho Cuesta, se da un giro fundamental en la orientación de las normas comunitarias de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que parece evolucionar desde una prevención tutelar a una prevención participativa.

El propósito de la Directiva es el de establecer unos fundamentos preventivistas generales y se puede considerar como el origen de un sistema de protección integral. Así mismo, la Directiva desarrolla de forma amplia, los derechos de consulta, información, formación y participación de los trabajadores.

Ya en la recomendación sobre Enfermedades Profesionales de 1962 en su punto noveno, la función de Investigación es prioritaria, por cuanto considera posible en un gran número de casos, conocer las causas de las enfermedades y prever su evolución.

La función investigadora debe abarcar el estudio de las causas y la evaluación de los riesgos ligados al trabajo.

Siguiendo estas directrices el Instituto Navarro de Salud Laboral, se configura por un lado partiendo de lo que podíamos denominar Servicios Tradicionales: Técnico-Médico y Económico-Administrativo, de los que se nutre y al mismo tiempo complementa el Servicio de Psico-Sociología y Formación Laboral cuyo objetivo fun-

damental es dar respuesta al derecho de información, formación, participación y consulta de los trabajadores, teniendo todos los Servicios como cobertura al Servicio de Investigación en Enfermedades Profesionales y Ergonomía (Anexo 2).

La Alternativa que el Instituto presenta se sintetiza en el Anexo 3.

La Participación, Información y Formación representan para el Instituto un compromiso con los Agentes Sociales (Anexo 4 y el Reto que el Instituto asume está esquematizado en el Anexo 5).

La organización del Instituto como Empresa, responde al diseño señalado en el Anexo 6, lo que ha supuesto un verdadero esfuerzo en tiempo y recursos durante todo el año y que ha cristalizado en la definición de objetivos e identificación de Productos y Clientes como queda reflejado en el Anexo 7.

Desde este marco referencial, es indudable que caminamos hacia el establecimiento de una nueva cultura en cuanto al tratamiento de la Salud Laboral se refiere, tendente a superar el tratamiento sectorial Técnico-Médico incorporando los conceptos de participación, información y formación de los agentes sociales apoyados en una investigación continua en la doble vertiente de condiciones de trabajo-enfermedades profesionales, que posibilita una valoración continua del desarrollo de la ciencia en cada momento y propicia las nuevas técnicas y estrategias a establecer.

Esta nueva cultura en Salud Laboral, precisa por una parte el abordaje de los problemas, desde un punto de vista multidisciplinar y la actuación por programas en los que participan activamente los agentes sociales y se emplean todos los recursos disponibles en la Comunidad, con criterios de economía, eficacia, eficiencia y efectividad.

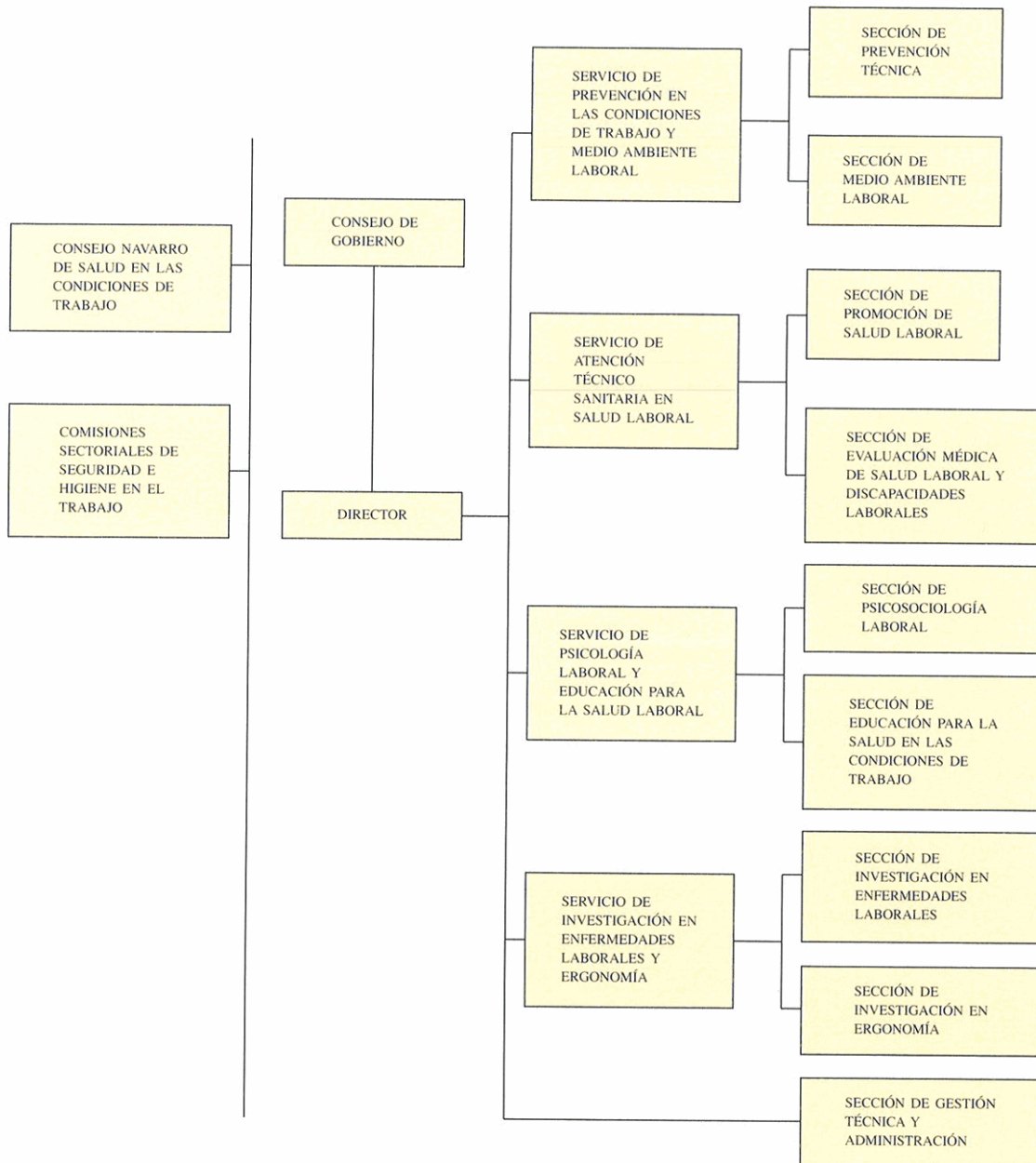
Así mismo, se hace preciso superar los conceptos tradicionales de fallo humano (acciones peligrosas), fallo técnico (condiciones peligrosas), asumiendo que Accidentes y Enfermedades son fallos de gestión y derivando de esta manera la responsabilidad a las personas o estamentos que tienen la obligación y la posibilidad de utilizar los recursos.

Es necesario desarrollar una política de Seguridad integrada donde se contemple ésta dentro de la concepción global de la Empresa.

En el discurso actual se parte para esta integración relacionando la seguridad con la calidad.

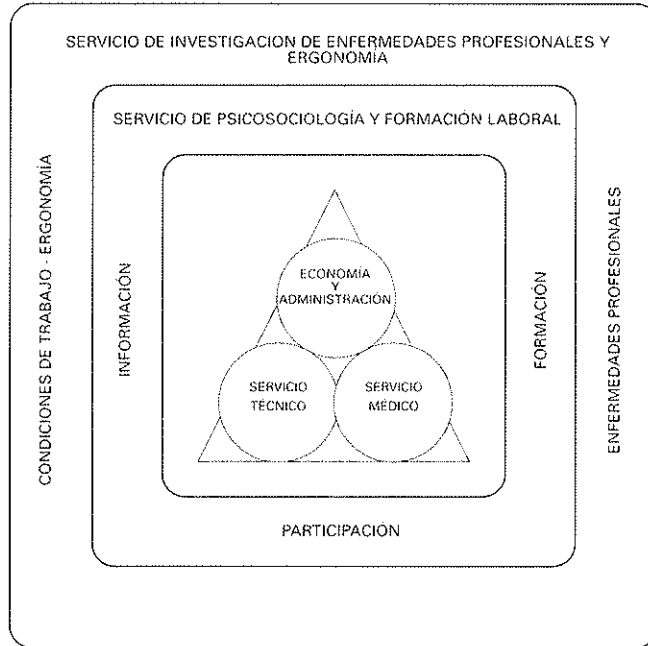
Desde nuestro punto de vista, la calidad es un producto elaborado a partir de la cultura y en consecuencia el trabajo debe iniciarse integrando en la formación de los diferentes profesionales, los conocimientos necesarios referentes a la prevención y promoción de la salud.

**ANEXO 1**  
**INSTITUTO NAVARRO DE SALUD LABORAL**

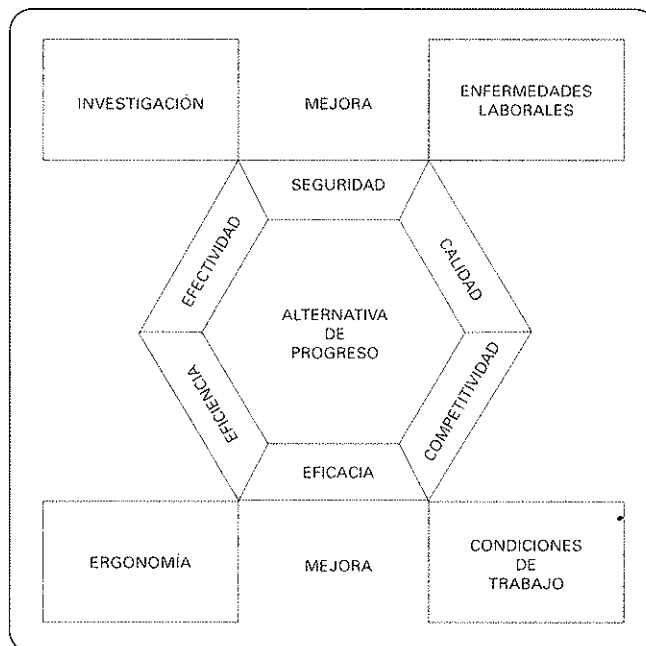




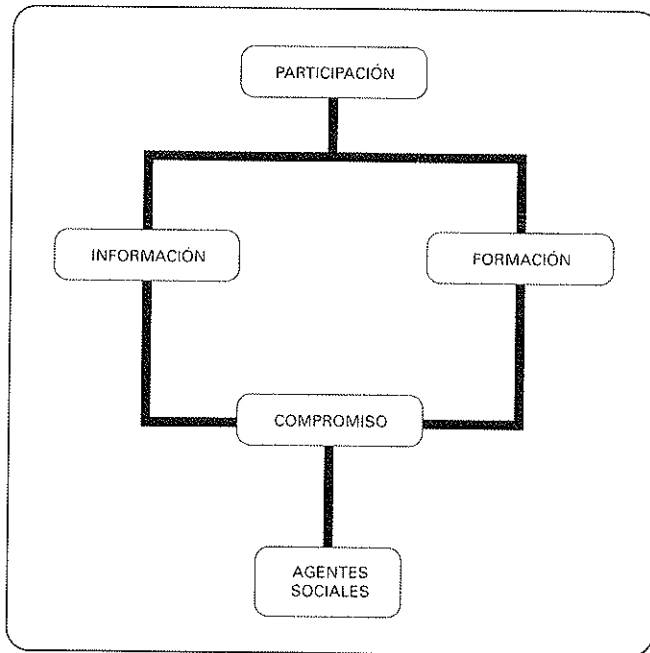
**ANEXO 2**  
**INSTITUTO NAVARRO DE SALUD LABORAL**



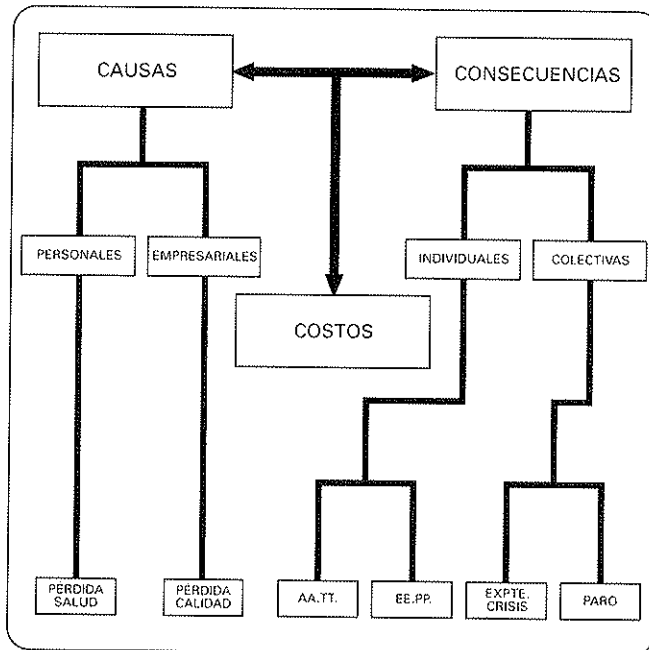
**ANEXO 3**  
**ALTERNATIVA**



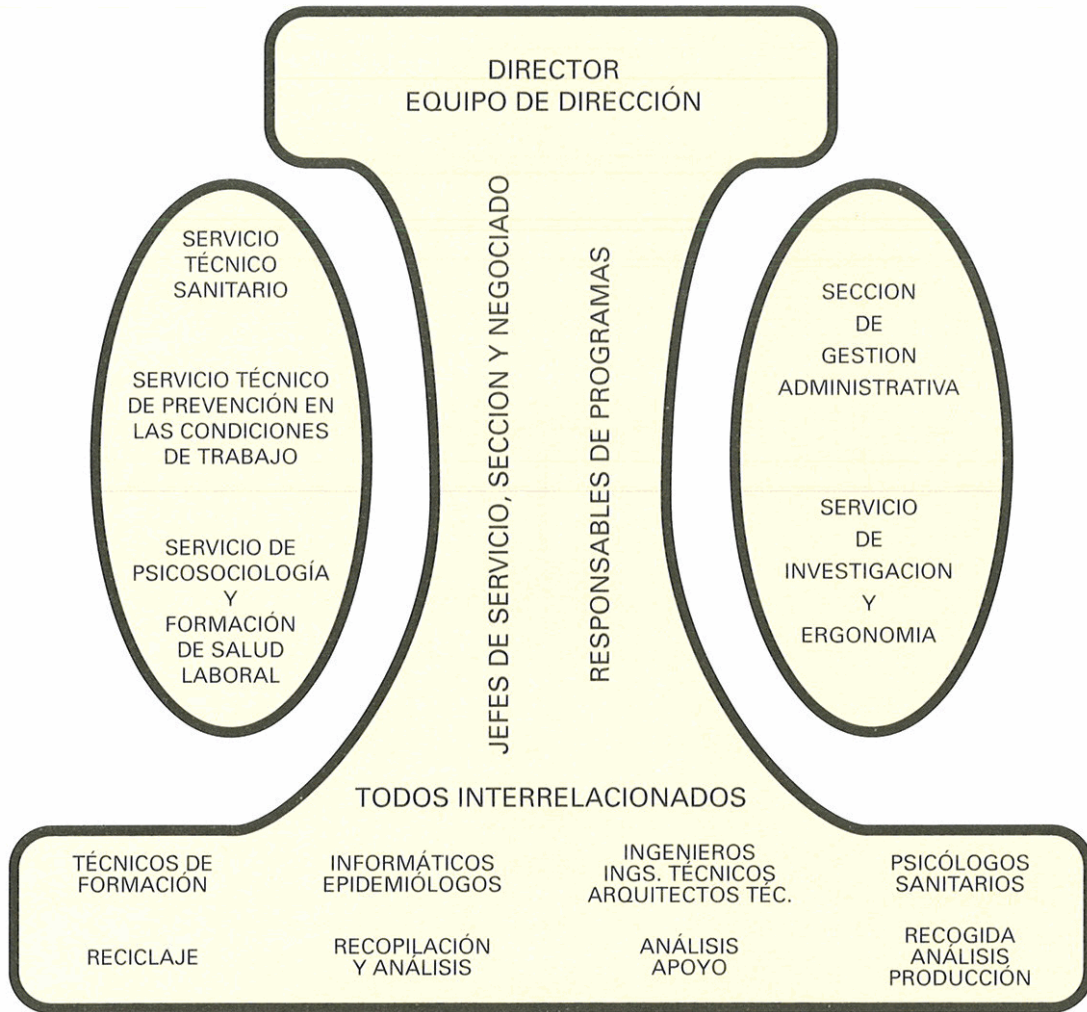
ANEXO 4



ANEXO 5  
RETO



ANEXO 6



LOS SERVICIOS SE AGRUPAN POR MEDIOS (DESTREZAS)  
SE TRABAJA POR FINES-PRODUCTOS (PROGRAMAS)

ANEXO 7

Instituto Navarro de Salud Laboral		Dirección por Objetivos	
Área	Denominación	CLIENTES POR AREA FUNCIONAL	
	Consejo de Gobierno INSL		
	Consejo Navarra S.L.		
	Comisión Coordinación INSL		
	Director del INSL		
	Equipo Directivo INSL		
	Directivos INSL		
	Técnicos INSL		
	Resto empleados INSL		
	Cargos Gobierno de Navarra		
	Departamentos Salud y Trabajo		
	Departamento de Hacienda		
	Cámara Comptos.		
	Función Pública		
	Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea		
	Universidad Pública de Navarra		
	Comités S. e H. y Personal G. Navarra		
	Trabajadores Gobierno-Navarra		
	Agentes Externos en Salud Laboral		
	Organizaciones Sindicales		
	Organizaciones Empresariales		
	Mutuas		
	I.N.S.S.		
	MUFACE		
	Servicios de Prevención		
	Empresas de servicios prevención		
	Empresas		
	Comités S. e H. y Personal		
	Colectivo médicos		
	Trabajadores de Navarra		
	Inspección de Trabajo		
	Delegación de Trabajo		
	Admón. de Justicia		
	Inst. Nac. Seguridad e Hig. en T.		
	Agencia Europea Seg. e Hig.		
	Individuos		
	Población General Navarra		
	Medios de comunicación		
	Otras Comunidades Autónomas		
	Otras Instituciones		
101	Organos Directivos		
102	Planificación, Coordinación y Control		
103	Administración Económico-Financ.		
104	Administración de Personal		
105	Soporte general administrativo		
106	Gestión de Recursos Humanos		
107	Formación interna. Autoformación		
108	Mantenimiento genl. instalaciones		
109	Suministro de materiales y equipos		
110	Normat. Regl. Doc. Arch. Reg.		
111	Relaciones Institucionales		
112	Ciclo interno sistema información		
113	Recepción		
	200 Finalistas		
201	Serv. Prevención Gob. Navarra		
202	Diagnóst. Salud Laboral de Navarra		
203	Investig. Aplic. Acc. Lab. y Enf. Prof.		
204	Asistencia e Inspección Técnica		
205	Asesora Técnica consultas ext.		
206	Planes/programas especif. Intervenci.		
207	Formación de usuarios		
208	Valoración de Incapac. Laborales		
209	Promoción y divulg. Salud Laboral		
210	Propuesta de normativa y reglam.		
211	Normalización act. ext. en Sal. Lab.		
212	Colaborac. planes de actuación púb.		



## Condiciones de trabajo, organización y líneas de actuación en la Comunidad Autónoma del País Vasco

---

*D. Jesús Echeazarra Orobio de Echeazarra*

### I. CONDICIONES DE TRABAJO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

El 30 % de la población con actividad laboral es mayor de 45 años. La industria representa un 33 % de la población con actividad laboral, que llega al 39 % en la población asalariada. Esta industria, se reparte en su mayor parte entre la Metalurgia Básica y la de Transformación y hay que convenir que la gran parte de las instalaciones, al menos en cuanto a ubicación, locales de trabajo y antigüedad, han quedado cuando menos, ligeramente obsoletas. La construcción ocupa a un 8 % de la población (7,5 % en población asalariada) teniendo la Obra Pública un peso creciente en el Sector y dada la peculiar orografía de la Comunidad Autónoma del País Vasco los riesgos por caídas de altura, derrumbamientos y maquinaria pesada, representan un nivel notable. En agricultura la población activa es un 3 % del total, mientras que la población asalariada no llega al 1,5 %, repartiéndose básicamente en Explotaciones Forestales y en la Pesca, ya que el resto, se encuentra diseminado en miles de pequeñas explotaciones propias, a las que no es posible llegar de forma convencional, al menos en cuanto a eficacia de las actuaciones. En los Servicios, el 28 % de su población asalariada pertenece al Sector Público (15 % sobre el total).

Los accidentes más comunes son los sobreesfuerzos, con un 21 % del total de accidentes con baja (30 % de los leves). El 77 % de dicho total lo representan, junto con los sobreesfuerzos, a golpes en ambas extremidades (42 % en las superiores) y accidentes oculares (8 %). En los siniestros graves, muy graves y mortales, el 18 % son atrapamientos (32 % en la Industria) y el 21 % caídas a distinto nivel (45 % en construcción). Un 18 % de los accidentes mortales se dan por patologías no traumáticas y un 20 % de los mismos, por accidentes de tráfico (excluyendo los «in itinere»). En Higiene Industrial, por el tipo de Explotaciones ya citado, se dan con profusión agresivos como, exposición a disolventes, asbesto, plomo, cadmio, humos metálicos en general, nieblas caústicas, ácidos y de aceite, Fenol, Formol, Isocianatos, aminas, pesticidas, ruido y vibraciones, más un largo, etc.

### II. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

Los Servicios de Seguridad e Higiene de ámbito público y dentro de ellos los Gabinetes Territoriales, poseen una larga experiencia en trabajar para la Administración Autónoma, ya que incluso dentro del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene, un porcentaje elevado de las actuaciones técnicas se realizaban con dependencia funcional de la Administración Laboral Autónoma. Para más claridad basta con echar un vistazo a la legislación contenida en el Estatuto de Autonomía y Normas Concordantes, desde 1980.

**A) Estatuto de Autonomía (Ley O. 3/79 de 18-12-79)**

**Art. 12**

Ejecución de la legislación del Estado en:

Legislación laboral (*Condiciones de Trabajo*). Organizar dirigir y tutelar los Servicios del Estado para la ejecución de la legislación laboral. (Se refiere a todo el aspecto de Relaciones Laborales).

**Art. 18**

En materia de Seguridad Social:

- a) El desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado salvo las normas que configuren el régimen económico de la misma.

Aquí entendimos siempre que entran los accidentes de trabajo (Investigación, Sanciones, Estadísticas, etc.).

**B) Normas de traspaso**

RD 2.339/1980 de 26 de septiembre por el que se aprueban las Normas de traspaso de Servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco (M. de Admón. Territorial).

**C) Transferencia de competencias**

RD 2.209/1979 de 7 de septiembre. M. de Admón. Territorial, Agricultura, Sanidad y Trabajo.

**Art. 8**

1. Entre otras:

1.1. Autorización de Aperturas (Hoy Comunicación).

1.9. Trabajos de Mujeres y Menores.

3. Comedores Laborales.

**Art. 9.—Seguridad e Higiene**

9.1. Fiscalización a través de la I.T. de la Prevención de Accidentes y la Seguridad e Higiene en el Trabajo.

9.2. Declaraciones sobre T.P.P. y otros análogos (Hoy Juzgados de lo Social).

**Art. 12**

12.1. La I.T. cumplimentará los Servicios que le encomiende el C.G.V.

12.2. La facultad sancionadora hasta 500.000 pesetas (máximo entonces en Seguridad e Higiene).

**D) Transferencia de bienes y servicios (Gabinetes de Seguridad e Higiene de la Comunidad Autónoma del País Vasco)**

RD 2.557/1985 de 18 de diciembre de M. de la Presidencia del Gobierno.

Únicamente afecta a los Bienes y Servicios por lo que las funciones no cambian prácticamente ya que estaban transferidas 5 años antes, salvo la OSME que los Gabinetes siguen tramitando hasta la transferencia del Insalud (RD 1.536/1987 de 6 de noviembre de M. Para las Administraciones Públicas).

Los Gabinetes se adscriben a la Dirección de Trabajo manteniendo con la Inspección de Trabajo y las Delegaciones Territoriales de Trabajo las mismas fluidas relaciones que antes del comienzo de todo el Proceso.

Por las mismas fechas se produce la Resolución de la Secretaría General de Empleo y Relaciones Laborales por las que se regula la composición y funcionamiento de las Comisiones Provinciales del Consejo General de Seguridad e Higiene en el Trabajo en virtud del desarrollo de la OM/25-1-1985 por la que se regula dicho Consejo. Esta Resolución de 27-7-1985 llega en pleno proceso de transferencias de los Gabinetes y en consecuencia no llega a aplicarse en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Posteriormente, en 1989 se crea entre otras comisiones sobre Condiciones de Trabajo, la Comisión de Seguimiento de la Obra Pública en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la que se realiza el análisis de los Planes de Seguridad y el seguimiento de las Condiciones de Seguridad e Higiene en la Obra Pública, que en mi opinión no es tan operativa como las Comisiones de ámbito general. En realidad las actividades de los Gabinetes, bajo la Dirección del Director de Trabajo del Gobierno Vasco se siguen ajustando (en función de las Condiciones de Trabajo ya descritas) a las funciones que se detallan en RD 577/1982 de 17 de marzo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y que como es sabido se resumen en las siguientes:

### III. LÍNEAS DE ACTUACIÓN

#### 1. *Actividades por Expediente Administrativo*

- 1.1. Aperturas de Centro de Trabajo.
- 1.2. Expedientes T.P.P.
- 1.3. Investigación de Accidentes.
- 1.4. Requerimiento de Empresas, Organizaciones Sindicales y otros Organismos.
- 1.5. Estadística de A.T. y EE.PP.

#### 2. *Reconocimientos médicos previos periódicos y específicos*

#### 3. *Iniciativa programada*

- 3.1. Construcción y OP incluyendo visitas conjuntas con I.T.
- 3.2. Máquinas peligrosas (Madera y Prensas).
- 3.3. Actividades con riesgo de Amianto, Plomo, Cadmio, Ruido, etc.
- 3.4. Agricultura (especialmente Sector Forestal).
- 3.5. Asesoramiento a Empresas y Organismos.
- 3.6. Dentro del apartado de la Construcción se ha dedicado un seguimiento propio y específico a las condiciones de trabajo en las obras del Metro de Bilbao.

#### 4. *Formación*

- Cursos Básicos, Intermedios específicos y Superiores ofertados o demandados por Profesionales y Agentes Sociales.
- Colaboración con Escuelas Profesionales, Escuelas de Capacitación Agraria, Universidad, Sanidad, etc., en Formación de Formadores y Formación en General.
- Organización de Seminarios, Jornadas Técnicas y el I Congreso Vasco de Seguridad e Higiene (1990).

Conjuntamente con los estudios dimanantes de la Iniciativa Programada se han realizado Publicaciones Periódicas y Puntuales que pueden resumir en:

- a) Anuarios Estadísticos de A.T y EE.PP. en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- b) Revistas sobre riesgos específicos (Amianto, Plomo, Muelas Abrasivas, Pinturas y Disolventes).
- c) Publicaciones monográficas (Prácticas de Seguridad en Construcción, de próxima reactualización, Seguridad e Higiene en Riesgos Forestales, Prevención de Incendios Forestales).



- d) En breve plazo van a ser publicados: Un Estudio sobre la Siniestralidad Laboral en el período 1986-1990. Un libro sobre Drogodependencias en el Medio Laboral. Un Estudio monográfico sobre cláusulas de Seguridad e Higiene en los Convenios Colectivos. Una Encuesta sobre condiciones de Trabajo en el ámbito de la C.A.P.V. así como, un Estudio monográfico sobre riesgos en la Industria de la Madera.
- e) Colaboraciones periódicas en Seguridad Agraria en la Revista SUSTRAL.

Este tipo de publicaciones se han traducido casi siempre y se van a traducir en el futuro según los Proyectos de Actuación, en Jornadas Técnicas, Seminarios y Mesas Redondas.

Las citadas acciones no obedecen sino a motivaciones lógicamente derivadas del análisis de las Condiciones de Trabajo que se han resumido en el Capítulo (I).

Todo este conjunto de Actividades, especialmente las relativas a Estudios Monográficos y Sectoriales tuvieron un descenso importante en el bienio 1988-1990, en que la falta de un Laboratorio propio para los 3 Gabinetes de la Comunidad Autónoma del País Vasco (se puso en marcha a partir de 1991) y en mi opinión, la desafortunada adscripción de los Gabinetes a la Delegaciones Territoriales, actuaron como freno en la Programación de Actividades a Iniciativa, especialmente Promoción y Estudios. Esta situación anómala para el funcionamiento tradicional de los Servicios de Seguridad e Higiene, fue remediada, justo es decirlo, en 1991 con la nueva estructura del Departamento de Trabajo y Seguridad Social que se establece en dicho ejercicio.

#### IV. ACTUACIONES A FUTURO

Para enfocarlas adecuadamente es preciso hablar de OSALAN, Instituto Vasco de Seguridad e Higiene y Salud Laboral, Organismo Autónomo de Carácter Administrativo adscrito al Departamento de Trabajo y Seguridad Social con un Director General a su frente y cuyo detalle escapa del tiempo disponible. Este Proyecto de Ley que ya está en el Parlamento Vasco y que con grandes probabilidades verá la luz en 1994, es el tercer intento y al parecer el definitivo que se realiza en el mismo sentido en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Al menos, conozco 2 anteproyectos (1990, 1991) de Administraciones anteriores y uno de un grupo Parlamentario. Sin entrar en el detalle de las Actividades de OSALAN que refunden todo lo anteriormente expuesto, tengo la satisfacción de poder resaltar las novedades, que salvo modificaciones importantes, aporta a lo que actualmente se realiza:

1. En unos vientos de desvertebración Territorial del I.N.S.H.T., aparece un Instituto para la Prevención en nuestra C.A.
2. Se establecen dos órganos de Supervisión y Planificación, en mi opinión fundamentales, como son el Consejo General y el Territorial, con participación de los agentes sociales.
3. Integra la unidad de Salud Laboral del Departamento de Sanidad, con dependencia Jerárquica del Instituto, tanto a nivel General como Territorial, eliminando o al menos paliando un montón de disfunciones y duplicidades.
4. Extiende el cumplimiento de la normativa de Seguridad, Higiene y Salud Laboral, a las Administraciones Públicas y a las Cooperativas de Trabajo Asociado, siendo los propios Servicios de OSALAN, los que propondrán las pertinentes sanciones a las Autoridades Laborales.
5. En consecuencia los técnicos de Seguridad, Higiene y Salud Laboral, alcanzan el reconocimiento de Autoridad Pública en el ejercicio de sus funciones.

Para terminar, si bien como Prevencionistas, Empleados Públicos y Ciudadanos, aplaudimos estas expectativas de Futuro, seguimos apostando por una próxima entrada en vigor de una Nueva Ley de Salud Laboral y Prevención de Riesgos Profesionales, Instrumento Indispensable para la real mejora de las Condiciones de Trabajo, que es de lo que se trata.

## El “Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo”

---

*D. Florentino Alonso Arenal*

Desde su creación, el I.N.S.H.T. viene realizando funciones específicas de promoción, apoyo y prestación de Servicios técnicos en el campo de la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Funciones que se desarrollan de forma coordinada con las de tipo normativo y fiscalizador que desarrolla el propio Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al que está adscrito como “Organismo Autónomo”, de ámbito estatal.

La evolución experimentada en este campo en los últimos años en la C.E. —cuyo último capítulo es la creación de la “Agencia Europea de Seguridad e Higiene”, que tendrá su sede en Bilbao— y la finalización del proceso de transferencias a las C.C.A.A. —que en esta materia parece que concluirá con la próxima transferencia de los 27 G.T.P.’s aún dependientes del I.N.S.H.T.—, configuran un nuevo “Instituto Nacional” que podría caracterizarse por los siguientes rasgos:

a) En el aspecto organizativo: la transferencia de los G.T.P.’s a las C.C.A.A. configurará un Instituto constituido únicamente por los actuales Centros Nacionales (Madrid, Barcelona, Sevilla y Vizcaya). Cada vez más especializados, pero también con la necesidad de mantener el contacto directo con el mundo del trabajo.

Afortunadamente, el nivel estatal que representa el I.N.S.H.T. y el nivel autonómico, son perfectamente compatibles y pueden articularse de forma complementaria, para optimizar las posibilidades mutuas. Pero ello requerirá establecer nuevas fórmulas y cauces de relación en el futuro.

b) En el aspecto funcional, todas las acciones del I.N.S.H.T. podrían agruparse y canalizarse a través de las siguientes líneas:

- La Prestación de servicios técnicos especializados, en materia de *Verificación* de Maquinaria y de Medios de Protección de carácter laboral, como sistema acordado en la C.E. para “garantizar” la seguridad en el origen.
- El Asesoramiento Técnico y *desarrollo* de metodologías e “instrumentos para la acción”, para su uso por las empresas, los profesionales de la prevención, las organizaciones empresariales y sindicales y las propias administraciones públicas.
- Desarrollo de programas, soportes y ayudas para la formación de trabajadores y representantes sindicales y empresariales, y realización de actividades específicas para la formación y actualización de los profesionales del sector.
- Recopilación, elaboración y divulgación de información sobre riesgos laborales y medidas de prevención.

- Apoyo técnico al desarrollo y control de la normativa de Seguridad e Higiene, participando en la elaboración de directivas, asesorando técnicamente al Ministerio de Trabajo en su transposición, colaborando en el control de la misma y desarrollando "normas técnicas" a través de la participación en grupos de trabajo nacionales y europeos.
- Realización de estudios e investigaciones sobre la amplitud y consecuencias de los riesgos.

Todo ello como "punto focal" español dentro de la red de centros especializados de la U.E. en este campo que, según se prevé, constituirá el apoyo básico para el funcionamiento de la recién nacida "Agencia Europea".

**3.<sup>a</sup> MESA REDONDA**  
**EXPERIENCIAS DE ESTRUCTURAS PARTICIPATIVAS**  
**EN MATERIA DE CONDICIONES DE TRABAJO**

PARTICIPANTES

D. JAIME MONTES MUÑOZ

D. RAFAEL AGUDO MUÑOZ

D. RAFAEL ROMERO FERNÁNDEZ



## Experiencias de estructuras participativas en materia de condiciones de trabajo

---

*D. Jaime Montes Muñoz*

En CC.OO. apostamos por la participación institucional del sindicato, en las llamadas Comisiones Tripartitas —administración, empresarios y sindicatos— supuesto que representaba para nosotros profundizar en tres direcciones:

- En la defensa y reivindicación de los intereses de los trabajadores en aquellos organismos del Estado y de las Autonomías, cuyas competencias afectan directamente a los trabajadores.
- En la democratización progresiva del propio Estado y de la Administración en General.
- En la propia consolidación de los sindicatos, al asumir nuevas e importantes tareas.

Ha llovido mucho desde entonces. En lo que se refiere a Seguridad e Higiene, las competencias plenas en estas materias de nuestro Estatuto de Autonomía, han permitido la creación a nivel regional y dentro del CARL, de la Comisión de Seguridad e Higiene y de ocho Comisiones Provinciales.

Qué duda cabe, que el ejercicio de funcionamiento de estas estructuras participativas, sin entrar por el momento en las deficiencias e insuficiencias de sus competencias, está ayudando, ayuda a mejorar la prevención y por ende a reducir la siniestralidad.

Porque de eso se trata. Igualmente los acuerdos de concertación entre Junta de Andalucía y los Sindicatos, tendentes a prevenir riesgos en sectores como Construcción, Agricultura, Metal, Pesca y Químicas, que son también estructuras participativas han y están ayudando a la prevención, pero desgraciadamente, no sustancialmente.

¿Por qué? Porque —desde nuestro punto de vista— no es sólo el conocimiento científico, las medidas de prevención, las que reducen el accidente. Han de participar también, dos elementos básicos.

- La legislación, el marco jurídico.
- Las características del mercado de trabajo.

### *Sobre la legislación:*

El marco jurídico español preconstitucional y obsoleto, con más de 800 normas de múltiples competencias y para colmo, incapacitadas para ejercer la represión, vía denuncia en los casos de incumplimiento.

Es evidente, por tanto, que una Ley de Prevención de Riesgos, se hace necesaria. Por esta realidad y por mandato comunitario. De esta suerte, podemos afirmar, aquí y ahora, que España incumple las Directivas Europeas y la Comisión de las Comunidades Europeas, ha advertido al Gobierno español de la apertura de un expediente por este incumplimiento.

*El mercado de trabajo:*

Cerca del 40 % de los trabajadores ocupados, tienen contrato temporal. Es de escándalo, si me lo permiten.

En conclusión, nosotros afirmamos que la prevención no es sólo un tema técnico y para los técnicos, sino que los trabajadores y sus sindicatos tienen que apoderarse de los conocimientos, de la información, *socializar* los conocimientos.

De otro lado, sabemos que detrás de las estadísticas de accidentes, hay personas, muertos, inválidos, viudas, huérfanos, vale la pena entonces, luchar por ellos.

El panorama se presenta negro, muy oscuro. Pero los sindicatos no podemos renunciar a nuestra pasión por la luz ...

Pretendemos con ello, con este esfuerzo y dedicación, solamente, que los trabajadores no encontremos la muerte y la desgracia, allí donde fuimos a buscar nuestro sustento.

Que alguien crea que pretendemos cantar también en el trabajo, está muy equivocado. Eso no es ya ni utópico.

## Experiencias de estructuras participativas en materia de condiciones de trabajo

---

*D. Rafael Agudo Muñoz*

Al hablar de estructuras participativas, como refiere el título de la Ponencia, podríamos citar tanto las que se encuentran en el marco de la empresa, como son: Comités de Seguridad e Higiene, Secciones Sindicales, etc. como las estructuras participativas en materia de salud laboral en los distintos sectores o ramas de actividad. Así mismo, podríamos hablar de la participación de los sindicatos en el actual Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo y así como de la representación de los Sindicatos en cada una de la Autonomías. El baremo que nos ha permitido saber si estas estructuras participativas a lo largo de los últimos diez años han sido eficaces, nos lo da, tanto el número de accidentes como las enfermedades profesionales con sus distintas evoluciones y directamente relacionado también con el grado de actividad de esos sectores.

Qué duda cabe, que la entrada en vigor de la Directiva Marco, así como de la futura trasposición de ésta a la Ley de Prevención de Riesgos Profesionales, nos lleva a un marco normativo extraordinariamente distinto al que conocemos. Dentro de este Marco Legislativo, quizás habría que destacar la existencia de los Delegados de Prevención y la participación de los Sindicatos como pilar fundamental en todos los Organos de Prevención del Estado.

La participación de los sindicatos dentro de este modelo en Andalucía, tendría que ir sustentado en la creación del Consejo Andaluz de Salud Laboral y Seguridad e Higiene, donde estarían representados los agentes sociales, y una representación de las distintas Consejerías con competencias en materia de Seguridad e Higiene. Esto permitiría optimizar los recursos y hacer más efectiva la política de prevención.

Materia aparte, son las Mutuas de Accidentes de Trabajo, organismos colaboradores de la Seguridad Social, que gestionan presupuesto del Estado, pero que no tienen ningún control del gasto ni de la política de prevención, también sería necesario un control o presencia de gestión por parte de los agentes sociales en las mismas.

Finalmente se revelan como instrumentos más pegados a la realidad la Negociación Colectiva, tanto a nivel nacional como sectorial, ya que permite poner en marcha instrumentos vivos previo a los estudios de las condiciones de trabajo en los distintos sectores de la producción.

Aún cuando en mi exposición ha primado la brevedad, no quisiera terminar sin hacer mención a los costes que los accidentes de trabajo producen en nuestro país, es decir, al concepto de medición. Este concepto de medición entendemos nosotros que debe abarcar todos los parámetros de gastos que se producen como consecuencia del accidente, como son poniendo un breve ejemplo, la asistencia sanitaria, la rehabilitación, la inserción profesional y los costos sociales que se añaden a los propios del accidentado para atender a la familia del mismo. Todo esto, exige una mayor cuota de: fiscalización, prevención, información y formación, así como poner en marcha políticas que premien a las empresas que reducen día a día sus riesgos con planes de prevención y por otra parte, endurecer la fiscalización e inspección sobre aquellas otras llamadas negras en los distintos sectores de producción en los efectos negativos producidos por accidente.





## La Comisión de Seguridad e Higiene de la Construcción de Cataluña (CSHCC): Síntesis de una experiencia

---

*D. Rafael Romero Fernández*

### ORIGEN DE LA CSHCC

Durante el año 1988 la negociación del Convenio Provincial de Barcelona genera un largo enfrentamiento entre las posiciones de empresarios y sindicatos, quienes convocan hasta un total de 18 días de huelga. El Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña considera que esta conflictividad puede poner en peligro el apretado calendario de las obras olímpicas y considerando necesario salvaguardar el interés nacional que la cita de 1992 supone, en el mes de septiembre dicta un Laudo de obligado cumplimiento que pone fin al proceso negociador.

La conflictiva negociación del Convenio provincial de 1988 provoca un proceso de reflexión centrado en unas pocas preguntas básicas:

¿Conviene que empresarios y sindicatos sólo dialoguen con motivo de la negociación colectiva?

¿La ausencia de contactos continuados entre empresarios y sindicatos no puede ser en sí misma un obstáculo para la negociación colectiva?

¿Es posible hallar un terreno donde converjan los intereses de empresarios y trabajadores y, así, facilitar el diálogo social?

Para resolver estas preguntas los agentes sociales tenían un año de tiempo ya que no debía iniciarse la negociación de un nuevo Convenio hasta el año 1990. El cambio a conseguir era considerable. Debía pasarse de un diálogo basado en la *confrontación* (negociación de convenios) a un diálogo basado en la *participación*.

Las respuestas, halladas, conjuntamente, fueron:

No es bueno que empresarios y sindicatos sólo dialoguen con motivo de la negociación colectiva ya que su propia dinámica implica posturas distantes, lo que lleva a la confrontación.

Si se mantiene el diálogo entre empresarios y sindicatos fuera del proceso de negociación colectiva, puede ser más fácil el llegar a acuerdo en el ámbito convencional.

Tanto la formación profesional como la seguridad, higiene y salud laboral son dos terrenos en donde los intereses de empresarios y trabajadores pueden converger.

En 1989 se constituye el Instituto GAUDÍ de la Construcción. Tras el proceso de negociación colectiva de 1990 se constituye la CSHCC. En tan sólo dos años, el panorama del diálogo social en Cataluña cambia radicalmente. Con objetivos concretos y con instituciones concretas se empiezan a construir unos puentes para el

diálogo basado en la participación que, más tarde, a nivel español, quedarán consolidados en 1992 con la creación de la FUNDACION LABORAL DE LA CONSTRUCCION.

## **EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA**

El Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña había puesto fin a la conflictividad del sector en 1988 mediante un Laudo, medida excepcional y, por ello, no aconsejable su utilización reiterada.

Por este motivo, propició y acogió con interés las negociaciones tendentes a crear ese clima de diálogo participativo. Y dio todo su apoyo a las propuestas que surgieron de ese clima de diálogo.

Tanto el Instituto GAUDÍ de la Construcción como la CSHCC no hubieran sido posibles sin el decidido apoyo del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña que, confiando en la madurez de los agentes sociales y en la solidez de sus proyectos, comprometió voluntariamente los recursos económicos que los hicieron posibles, sin pedir a cambio otra cosa que resultados tangibles.

Expresamente la Generalidad de Cataluña prefirió eludir la intervención o implicación en los proyectos presentados, dejando plena autonomía a los agentes sociales.

En los órganos de gobierno del GAUDÍ y de la CSHCC no existe compromiso ni participación del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña, lo que es un acicate a la responsabilidad de los verdaderos protagonistas del diálogo social, empresarios y sindicatos.

## **LA EXPERIENCIA DE LA CSHCC: BALANCE DE TRES AÑOS**

Los principios orientadores de las actuaciones de la CSHCC son la participación, la profesionalidad y la complementariedad.

Participación de los agentes sociales, empresarios y sindicatos, en la mejora de las condiciones de trabajo del sector y del perfeccionamiento de las actuaciones preventivas tendentes a la disminución de los índices de siniestralidad laboral del sector.

Profesionalidad en el análisis, diagnóstico y propuesta de actuaciones tendentes a conseguir que la prevención y la adopción de medidas de seguridad en el trabajo, tanto por parte de los empresarios como de los trabajadores, sean el resultado de una actitud positiva de los implicados en el problema y no consecuencia de una actitud negativa derivada del temor a una posible sanción de la autoridad competente.

Complementariedad con las competencias indelegables de otras instituciones implicadas: Administración Pública (control y sanción) y Mutuas de Accidentes (aseguramiento).

Las actuaciones de la CSHCC, basadas en estos tres principios (participación-profesionalidad-complementariedad), se han orientado a partir de tres líneas fundamentales:

- Divulgación y sensibilización hacia la prevención de accidentes de todos los que intervienen en el proceso de concepción, diseño, ejecución y mantenimiento de una obra.
- Formación de mandos intermedios y trabajadores.
- Asesoramiento técnico.

## **DIVULGACIÓN**

En el terreno de la divulgación la CSHCC ha pretendido darse a conocer y llegar a los que intervienen directamente en la obra: mandos intermedios, encargados y trabajadores. Para ello se han editado las publicaciones siguientes:

## **Hoja Informativa**

Es una publicación no periódica que trata los temas relacionados con la seguridad en el trabajo en la construcción con un matiz básicamente informativo.

## **Carteles de Seguridad**

En una primera edición se elaboró una colección de 7 carteles con la descripción de los riesgos más frecuentes en el sector y la forma de evitarlos.

## **Tarjeta de Primeros Auxilios**

Reproduce una anterior publicación de UGT, en la que se informa sobre las medidas más elementales a adoptar en caso de accidente.

## **Notas Técnicas de Seguridad**

Estos manuales, de formato y extensión reducidos, van destinadas a los mandos intermedios de las empresas constructoras y pretenden ser una guía de las medidas preventivas a adoptar en las obras en relación a riesgos concretos y específicos. Se han editado los siguientes:

- Caídas a distinto nivel.
- Riesgo eléctrico.
- Excavaciones de zanjas.
- Grúa-torre.
- Escaleras de mano (prox. ed.).

En preparación (ed. 1994):

- Andamios.
- Protecciones personales.
- Responsabilidades.
- Montacargas de obra.
- Manipulación de productos tóxicos.
- Barandillas de seguridad.

## **Decálogo de Seguridad**

Recoge las diez reglas básicas de seguridad a observar en las obras por la empresa y el trabajador. Se ha editado en doble formato: cartel-mural para su fijación en los tabloneros de avisos de las obras y como tarjeta plastificada de fácil consulta.

## **Calendarios**

Se ha utilizado el calendario para incluir un mensaje que recuerde la problemática de la seguridad. La edición se ha hecho en dos formatos, el mural y el de bolsillo.

## **Vídeo sobre Seguridad**

Con la autorización del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña, se ha reproducido el vídeo «Seguridad en la Construcción» a fin de completar en la medida de lo posible la amplia difusión obtenida en su edición original.

## **Autoevaluación del riesgo y cálculo de estadísticas (próx. ed.).**

Programa informático que ha de permitir al empresario o responsable de una obra una rápida valoración del riesgo implícito en su ejecución, lo que ha de permitirle tener una referencia económica que le permita tomar conciencia de la necesidad de adoptar las medidas preventivas más adecuadas para evitar ese riesgo. Se incluye una hoja de cálculo de los índices de frecuencia y gravedad como instrumento de seguimiento de la eficacia de la política prevencionista.

## **Procedimientos Operativos de Seguridad (en curso)**

Programa informático que, en una primera fase, recogerá 61 actividades o tareas constructivas seleccionadas de entre las que con más frecuencia se presentan en las obras. Cada una de estas 61 actividades tendrá el siguiente desarrollo sistemático:

- Definición.
- Recursos considerados.
- Sistemas de transportes y/o manutención.
- Riesgos más frecuentes.
- Equipos de protección individual.
- Sistemas de protección colectiva.
- Condiciones preventivas a asegurar.
- Normas de actuación preventiva:
  - \* Antes del inicio de los trabajos.
  - \* Durante la realización de los trabajos.
- Revisiones y/o mantenimiento preventivo.
- Legislación y normativa técnica de aplicación.

Este programa informático tiene como objeto el facilitar la elaboración y redacción de los Estudios y Planes de Seguridad previstos en el RD 555/86.

## **FORMACIÓN**

Las actividades de formación de la CSHCC han sido diseñadas conjuntamente con el Instituto GAUDÍ de la Construcción. Se han diseñado dos tipos de cursos: uno destinado al personal con mando en la obra (Encargados y Capataces) y un segundo al personal operario.

Además de estos cursos se realizan charlas informativas en las sedes de las organizaciones empresariales territoriales (Gremios comarcales) existentes en Cataluña, dirigidas a pequeños y medianos empresarios.

De entre estas actividades formativas merece una especial mención los cursos destinados a parados de corta duración. Más adelante se detalla esta experiencia.

## **ASESORAMIENTO**

La CSHCC no dispone de una plantilla suficiente de personal técnico. Sus actividades en el terreno del asesoramiento a empresas y profesionales no ha podido, por tanto, promocionarse ante el riesgo de quedar rápidamente saturada su capacidad. Se ha limitado a resolver las cuestiones que han sido planteadas puntualmente. Sin embargo, en el futuro se piensa potenciar este servicio cuando se disponga de los medios personales, técnicos y económicos imprescindibles.

## **LA FORMACIÓN EN SEGURIDAD DE LOS PARADOS DE CORTA DURACIÓN. LA EXPERIENCIA DE SANT BOI DE LLOBREGAT**

A finales de 1992 el Instituto GAUDÍ de la Construcción debía organizar unos cursos de reciclaje en materia de seguridad. Para definir su contenido y destinatarios entró en contacto con la CSHCC. Del trabajo en equipo surgieron los planteamientos siguientes:

### **Personas a las que se dirigiría la formación**

Se consideró que los trabajadores ocupados serían una población muy difícil de captar. Se creyó más eficaz dirigirse a los trabajadores en paro de corta duración (menos de 6 meses en paro) bajo la hipótesis de que esta situación era transitoria y elevada la probabilidad de que al acabar el curso volvieran a encontrar trabajo. En definitiva, se rehuyó la dicotomía entre formación ocupacional (para trabajadores en paro, como ayuda para facilitar un nuevo empleo) y formación continua (para trabajadores en activo, como método de perfeccionar sus conocimientos). La movilidad intrínseca al trabajo en la construcción y la temporalidad del trabajo en las obras hacen que la rígida separación entre formación ocupacional y formación continua tenga una frontera en la que pierde todo su significado.

### **Contenido de la formación**

El curso se definió como un curso básico, de 20 horas de duración, donde se intentaba dar los conocimientos básicos en materia de prevención y seguridad en el trabajo en obras de edificación, al mismo tiempo que se quería provocar la participación de los alumnos a fin de poder contrastar el contenido del curso con sus experiencias.

### **Colaboración institucional**

Para ofrecer el curso a los posibles alumnos se entró en contacto con el INEM. A través de la Dirección Provincial se contactó con la Dirección de la oficina de Sant Boi de Llobregat, población situada en el cinturón industrial de Barcelona. La respuesta hallada tanto en la Dirección Provincial como en la de la oficina de Sant Boi fue magnífica, facilitando una total colaboración en el proyecto. Se convocó en las oficinas del INEM de Sant Boi a todas las personas inscritas como parado del sector con una duración inferior a 6 meses y se hicieron unas sesiones informativas por parte de responsables de la CSHCC. En estas sesiones se informó de lo que se pretendía con el curso, de su contenido y de los detalles prácticos (lugar de impartición, horario, etc.). Además, se informó que la persona que, sin motivo justificado, se negase a participar en el curso perdería el derecho a percibir el subsidio. Es preciso resaltar aquí el papel jugado por los representantes sindicales en la CSHCC en estas sesiones informativas ya que, por un lado, los trabajadores en paro tenían ante sí unos interlocutores muy cercanos y, por el otro, el coste político y de imagen asumido ante aquellos que hubieran preferido renunciar a la formación ofrecida y para los que la perspectiva de perder el subsidio se podía relacionar directamente con la participación sindical en el programa.

## Desarrollo del curso

Las 20 horas del curso tuvieron un contenido teórico y uno práctico. Ello fue posible gracias a las instalaciones disponibles en la sede de Cornellá del Instituto GAUDI. Pero además de las horas lectivas se mantuvieron charlas y contactos informales con los alumnos por parte de los responsables de la CSHCC, lo que permitió hacer más participativa la formación. Entre los meses de noviembre de 1992 y enero de 1993 un total de 200 personas, en grupos de 15, siguieron estos cursos. Al final de cada curso se les pidió que contestaran una pequeña encuesta de evaluación, obteniéndose los resultados siguientes:

### Con puntuación de 1 al 10:

- Organización: 6 puntos.
- Contenido: 7 puntos.
- Método y profesorado: 7 puntos.
- Actividades: 5 puntos.

### Respuesta SI o No:

	SI	NO
Duración del curso adecuada	60 %	40 %
Ambiente del curso agradable	100 %	0%
Utilidad del curso	88 %	12%
Se cubren los objetivos	71 %	29%

## Conclusiones

De la experiencia de los cursos de parados de Sant Boi de Llobregat se pueden extraer tres conclusiones para el futuro:

- **La colaboración entre instituciones es más fácil y siempre provechosa si el protagonismo lo tienen los agentes sociales.**

Estos cursos implicaron a las administraciones estatal (INEM) y autonómica (Dirección General de Empleo) que colaboraron magníficamente a través del liderazgo responsable de los interlocutores sociales, patronal y sindicatos y de sus instituciones (Instituto GAUDÍ y CSHCC).

- **La participación de los alumnos en los cursos de reciclaje es básica para el éxito de la formación.**

Es necesario conseguir que el trabajador que recibe la formación se considere parte activa de las enseñanzas que se imparten, al objeto de aprovechar en positivo sus experiencias, incluso las que ponen de manifiesto la contradicción entre lo que debería ser y lo que es la realidad de las obras.

- **El reciclaje en la construcción ha de incluir a la población en paro friccional.**

No tiene sentido en la construcción separar como destinatarios de la formación continua (reciclaje) al trabajador en activo del que está en situación de paro friccional (período de paro entre una obra y otra).

En estos momentos en España se inicia una nueva etapa en la gestión de la formación continua, a partir de los acuerdos firmados en diciembre de 1992 entre patronal, sindicatos y gobierno. Son los agentes sociales los que se responsabilizan de esta formación, quedando la formación de los trabajadores en paro bajo la responsabilidad de la Administración, autonómica o central.

Esta separación entre colectivos, trabajadores en activo-trabajadores en paro, no tiene sentido alguno en la construcción, como lo demuestra la experiencia descrita. Además, a un obrero de la construcción con empleo le es muy difícil, después de una larga y dura jornada de trabajo, dedicar unas horas de su tiempo de ocio a reciclarse. Es preciso hacer posible que los trabajadores de la construcción en situación de paro de corta duración (paro friccional) puedan ser beneficiarios de los programas de formación continua, rompiendo la separación actualmente existente. De no hacerlo será muy difícil que este colectivo pueda beneficiarse de los programas de formación, a pesar de haber cotizado puntualmente.

Granada, noviembre 1993