

**1.1 LA LEY
DE PREVENCIÓN
DE RIESGOS CUMPLE**

10 AÑOS

Un aniversario polémico

TODOS RECONOCEN LOS MÉRITOS DE LA NORMA, PERO TAMBIÉN CRITICAN QUE DURANTE LA DÉCADA DE SU APLICACIÓN HAYAN AUMENTADO LOS ACCIDENTES

Pocas veces se produce un aniversario tan contradictorio, con tantas sombras y luces. Cuando la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) cumple diez años no hay voz que silencie sus logros ni sus errores, sus virtudes y sus miserias. ¿Motivo retórico para el escándalo social o pieza obligada para la reflexión sobre la salud laboral y el grado de conciencia preventiva de este país? Tal vez las dos cosas al mismo tiempo. La LPRL es un logro inequívoco de nuestra democracia. Constituye la piedra angular de un andamiaje jurídico sólido a primera vista. Sucede que, como casi todos arguyen, no se cumple con todo el rigor que los distintos estamentos involucrados –Administración, sindicatos, empresarios– tendrían que aplicar. Su aniversario es, pues, una efeméride reveladora: España posee un cuerpo legal en materia de prevención de accidentes laborales que la sitúa en el grupo de cabeza de los países más avanzados en la materia. Sin embargo, la propia dinámica económica y social revela sus carencias y la urgencia de que se le hagan revisiones normativas que la hagan más eficaz. Al margen de su coste en vidas y desgracias personales, los accidentes laborales tienen un enorme coste económico, que está cifrado entre el 2 y el 4% del Producto Interior Bruto (PIB) de España.



Son cifras que han sido facilitadas recientemente por el ministro de Trabajo, Jesús Caldera. Esos porcentajes sobre el PIB representan una cifra superior, entre dos y cuatro veces, al esfuerzo tecnológico global de la economía española, y superior al presupuesto total de las políticas de empleo o sociales que se aplican en nuestro país.

BALANCE TRÁGICO

Más escalofrantes, si cabe, resultan las cifras facilitadas por los agentes sociales coincidiendo con el décimo aniversario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. El balance de la década resulta trágico, aseguran. Durante el tiempo de vigencia de la norma se han contabilizado alrededor de 10.500 accidentes mortales.



El coste de los accidentes laborales en España se estima entre el 2 y el 4% del Producto Interior Bruto

En 2005 hubo 45 fallecidos más que en 2004. De acuerdo con esas estadísticas que barajan las centrales sindicales, cada día pierden la vida cuatro trabajadores.

Y, sin embargo, son los propios sindicatos quienes más resaltan que la Ley es un buen instrumento para resolver los problemas de la accidentalidad laboral en España.

Las palabras de José María Fidalgo, secretario general de Comisiones Obreras, son esclarecedoras: «Una década después de promulgada la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se abre una nueva etapa. Es ahora el momento

para reflexionar de forma plural y abierta sobre estos años y sobre lo que nos queda por hacer. La reflexión de todos es oportuna para aportar ideas y propuestas en la nueva fase de diálogo social abierta con el objetivo de elaborar una nueva Estrategia Española en Salud y Seguridad en el Trabajo».

Por su parte, una voz tan autorizada como la de Manuel Carlos Palomeque

López, catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Salamanca, pone las cosas en su sitio: «Parece que las medidas y las actividades necesarias para la prevención de la siniestralidad laboral que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales comprometía de modo expreso, o no han existido, lo que de todo punto no es el caso, o han sido insuficientes o ineficaces, o las dos cosas al tiempo».

Todos son conscientes de esa contradicción latente y de la necesidad de corregir el problema. A la cabeza de esa corriente de sensibilidad se encuentra el propio Gobierno, cuyo ministro de





La Ley de Prevención de Riesgos Laborales tiene un gran número de defensores, aunque también de detractores.

Trabajo presentó recientemente las líneas maestras de un denominado Plan Estratégico, de aplicación hasta 2008, con una movilización de recursos superior a los 450 millones de euros destinados a reforzar la seguridad y la salud laboral.

La LPRL no es suficiente pero sí se ha

El problema no reside en la Ley, que constituye un andamiaje jurídico sólido, sino en que no se cumple a rajatabla

mostrado capaz de movilizar a políticos, trabajadores y empresarios en busca del consenso imprescindible para lograr lo que tanto se ansía por parte de todos: que la prevención, la conciencia preventiva, se instale en la práctica habitual de las empresas como una exigencia de la dignidad en el trabajo.

1.2 BALANCE

Una Ley adecuada pero insuficiente por sí misma

LA SINIESTRALIDAD LABORAL FUE EN CONSTANTE AUMENTO HASTA 2000, AÑO EN EL QUE SE ALCANZÓ EL PUNTO DE INFLEXIÓN

«Si la LPRL tuviese que ser examinada, en su décimo aniversario, desde la comprobación de su influencia efectiva sobre las cifras de siniestralidad laboral, la conclusión final no podría ser seguramente más dura y decepcionante», manifestó recientemente el catedrático del Derecho del Trabajo Manuel Palomeque. «Lo que hace falta –agregó– es que su aplicación efectiva se sienta socialmente necesaria».

El número total de accidentes de trabajo con baja se ha incrementado a lo largo de estos años en más de un 50%. Según fuentes del Ministerio de Trabajo, de los 626.268 accidentes producidos en 1995, el año de la promulgación de la Ley, se ha pasado a 961.240 en 2004, es verdad que con un aumento importante de los accidentes *in itinere*, pero, en cualquier caso, con un incremento general del 53,5%.

En cuanto a los accidentes mortales, incluyendo los *in itinere*, se ha pasado en ese periodo de tiempo de 1.349 a 1.443, lo que representa un incremento del 0,7%.

La siniestralidad laboral ha evolucionado de modo significativo durante los diez años considerados, ascendiendo de modo paulatino año tras año, hasta alcanzar en 2000 el millón de accidentes con baja laboral (1.004.454 en 2000, 1.032.278 en 2001 y 1.024.402 en



Manuel Palomeque.

2002), para iniciar a partir de entonces una línea descendente: en jornada de trabajo, los accidentes mortales cayeron un 7,5 por 100 en 2004..

La pujanza de la actividad económica está en la misma base de ese crecimiento

En opinión del catedrático y experto Manuel Palomeque, el marco normativo de la LPRL es el adecuado en el tiempo presente para los fines pretendidos



de la accidentalidad. En efecto, dicha actividad poco tiene que ver, en sus parámetros principales de crecimiento económico, del producto interior y de población ocupada, con la de hace diez años. Por tanto, la expansión general del aparato productivo de nuestra economía, con muchas más empresas y sectores de actividad, junto a una mayor



Desde 1995, año de la aprobación de la Ley, hasta 2004, la siniestralidad laboral ha aumentado un 53,5%.

ocupación en el sistema económico, dispone de su traducción en la multiplicación de los riesgos derivados del trabajo.

UN MARCO NECESARIO

«La LPRL no pasa de ser un marco normativo e institucional necesario para acometer con orden y eficacia las políticas de prevención y la adopción de las medidas adecuadas a la garantía del derecho de los trabajadores a una protección eficaz frente a los riesgos laborales», comentó Palomeque a tenor del balance expuesto. «Se trata, por ello, de una condición absolutamente necesaria para la tutela de la seguridad y de la salud laboral, pero que no es suficiente por sí misma, dependiendo a fin de cuentas del cumplimiento efectivo de sus soluciones normativas».

En opinión del prestigioso catedrático y experto en la materia, el marco nor-

Es imprescindible un esfuerzo colectivo para fomentar la cultura preventiva y favorecer la aplicación concreta de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales

mativo de la LPRL es el adecuado en el tiempo presente para los fines pretendidos. «Lo que hace falta, sin embargo es que las prescripciones se cumplan sin resquicios y, más aún, que se quiera cumplir por todos a quienes incumbe porque, más allá de las imprescindibles compulsiones jurídicas, se sienta socialmente necesaria su aplicación efectiva».

España no es, en este sentido, una excep-

ción de lo que ocurre en otros Estados de la Unión Europea, donde «todavía son necesarios cambios de actitud con relación al comportamiento y la sensibilización de las personas afectadas, con objeto de lograr la total consolidación del concepto de salud y seguridad».

LA NECESARIA SENSIBILIZACIÓN

«Por todo lo cual, y por decirlo con palabras del Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva vigente, resulta de todo punto imprescindible continuar realizando un esfuerzo conjunto de empresas, trabajadores, administraciones públicas, organizaciones sindicales y empresariales para fomentar la cultura preventiva y favorecer la aplicación concreta de la normativa, sobre todo en las pequeñas y medianas empresas, en materia de integración de la prevención y vigilancia de la salud».



La Ley de Prevención de Riesgos Laborales nació con la voluntad de velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

1.3 ACTUALIZACIÓN

Diez años de reformas y revisiones

DESDE SU PROMULGACIÓN, LA LEY HA SIDO OBJETO DE TRES MODIFICACIONES Y SE HAN LLEGADO A PUBLICAR ALREDEDOR DE UNA VEINTENA DE REGLAMENTOS QUE DESARROLLAN ESTA NORMA

*No fue la suya una irresistible ascensión, a pesar de la *vacatio legis* que existía en el ordenamiento jurídico español. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales tuvo no pocas resistencias a la hora de consagrarse como tal. Fue el suyo un proceso muy complejo, tras diez meses de debate parlamentario. Pero, al final, en 1995, vio la luz una norma cuyo objetivo es velar por la seguridad e higiene en el trabajo.*

La nueva Ley no solamente desarrollaba las premisas constitucionales en tal materia, sino la normativa anterior que se hallaba en un «rango inferior». Acometer esta labor era urgente y necesario, pero había, además, razones supranacionales. La incorporación de España a la Unión Europea exigía adaptar nuestra reglamentación

en materia preventiva a las soluciones europeas.

En definitiva, pues, la Ley consolida dos ideas básicas: por un lado, establece el marco de las políticas públicas en materia de prevención de accidentes laborales y, por otro lado, se articula una relación jurídica que descansa en el derecho de los trabajadores españoles a la seguridad y el

deber de los empresarios de proteger ese derecho. Es decir, se constituye un andamiaje jurídico y se configura el deber de la protección.

Además de las modificaciones mencionadas, la Ley tuvo que adaptarse, entre otras, a las peculiaridades de la Administración Pública, considerando la protección frente a los riesgos laborales como

Todos los analistas coinciden en afirmar que el nuevo marco regulador de la salud laboral es adecuado, pero no se cumple con el rigor que debiera

una actuación única, indiferenciada y coordinada que llegase a todos los empleados públicos sin distinción del régimen jurídico que rija su relación de servicio.

Un aspecto importante por la incidencia que puede tener en la siniestralidad es el desarrollo del artículo 24 de la Ley sobre materia de coordinación de actividades empresariales, llevado a cabo por el Real Decreto 171/2004.

Y más recientemente fue aprobado el Decreto 688/2005, que determina la segregación de los servicios de prevención ajenos de las mutuas de accidentes laborales. De esta manera, se establece la diferencia entre las actividades de prevención, que son propias de las mutuas en su condición de entidades colaboradoras de la Seguridad Social, y las que corresponden a las actuaciones voluntarias como servicios de prevención ajenos para sus empresas asociadas.

Para ese segundo supuesto, las mutuas deberán constituir sociedades específicas para la prevención de ámbito independiente.

Durante todo este periodo de tiempo, pues, el desarrollo reglamentario derivado de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha estado sometido a una acción constante de actualización y desarrollo. Al margen de las operaciones jurídicas de consolidación ya citadas, este trabajo ha conducido al establecimiento de una veintena de reglamentos y normas generales de ámbito técnico sobre aplicación de la prevención.

Sin embargo, la comprobación efectiva de los resultados, a tenor de ese gran esfuerzo legislativo, no es satisfactoria. El número de accidentes con baja ha crecido

IMPORTANTES MODIFICACIONES

En los diez años de vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el marco normativo ha sido objeto de sustanciales modificaciones pudiendo destacar:

- La reforma para su adaptación a las peculiaridades de las Administraciones Públicas.
- El reforzamiento de planificación y la integración en la prevención de riesgos en la empresa a través de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre.
- Programa de desarrollo reglamentario y para la trasposición de las directivas comunitarias específicas.
- La articulación del apoyo de los funcionarios técnicos en prevención a la labor de la Inspección de Trabajo.
- La exclusión de la Ley del contenido sancionador, a través de la aprobación del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- La segregación de los Servicios de Prevención Ajenos de las Mutuas a través del Real Decreto 688/2005, de 10 de junio.

La LPRL construyó un nuevo andamaje jurídico y consagró el deber de la protección.





Las condiciones sociales y laborales de la economía española han registrado un cambio enorme en los últimos años, pero aún persiste la elevada siniestralidad en el trabajo.

un 50% en estos años de vigencia de la Ley. No es menos cierto que la economía española ha experimentado un cambio espectacular durante ese tiempo y que las condiciones sociolaborales y políticas han variado de manera sustancial.

Pero estas argumentaciones, con base sólida, no pueden justificar por sí mismas el incremento de la siniestralidad y su elevado balance, tanto en vidas como en costes económicos.

La Ley, por sí misma, no tiene capacidad para eliminar los accidentes laborales. Es solamente un marco normativo. ¿Qué es lo que ocurre, pues? Todos los analistas coinciden en afirmar que el nuevo marco regulador de la salud laboral es adecuado, pero no se cumple con el rigor que debiera. Las mismas opiniones subrayan la necesidad de que la sociedad española cambie de actitud ante el fenómeno de los accidentes laborales, al

La Ley, por sí misma, no tiene capacidad para eliminar accidentes laborales, ya que solamente es un marco normativo

tiempo que resulta imprescindible fomentar la cultura preventiva en las empresas, especialmente las pequeñas.

Se ha abierto un camino y se ha avanzado mucho en él, pero queda mucho por recorrer, se dice desde distintos estamentos de la Administración Pública.

En estos diez años de existencia, tal vez lo más destacado, al margen de la propia aplicación de la norma, es la permanente «operación reformadora» a la que ésta ha sido sometida. En ese periodo de tiempo ha sido objeto de modificación por la Ley 39/1999 para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, por el Real Decreto Legislativo 5/2000 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social, y por la Ley 54/2003 sobre reformas del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.

La más importante de estas modificaciones, por su calado, es la **Ley 54/2003**, que, entre otros aspectos, incorpora las siguientes novedades:

- Estableció/previó la intervención, para potenciar la actuación de los inspectores de Trabajo, de técnicos dependientes de los distintos organismos de prevención de las comunidades autónomas.

Todos coinciden en que la sociedad española debe cambiar de actitud ante el fenómeno de los accidentes laborales

- Introdujo un nuevo documento obligatorio, el Plan de Prevención, que debe incluir «la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la empresa».
- En cuanto a las infracciones y sanciones, se tipificaron, entre otras, como infracción grave de la empresa usuaria el permitir el inicio de la prestación de servicios de los trabajadores puestos a disposición por empresas de trabajo temporal, sin tener constancia documental de que han recibido las informaciones y formación relativas a los riesgos y medidas preventivas, y cuentan con un estado de salud compatible con el puesto de trabajo a desempeñar.