



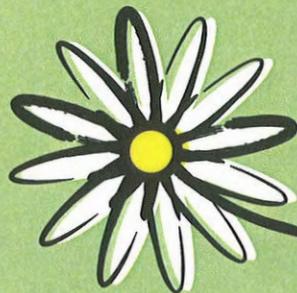
PREVEXPO 98

CÓRDOBA, del 11 al 13 de Noviembre
PALACIO DE CONGRESOS Y EXPOSICIONES

IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO

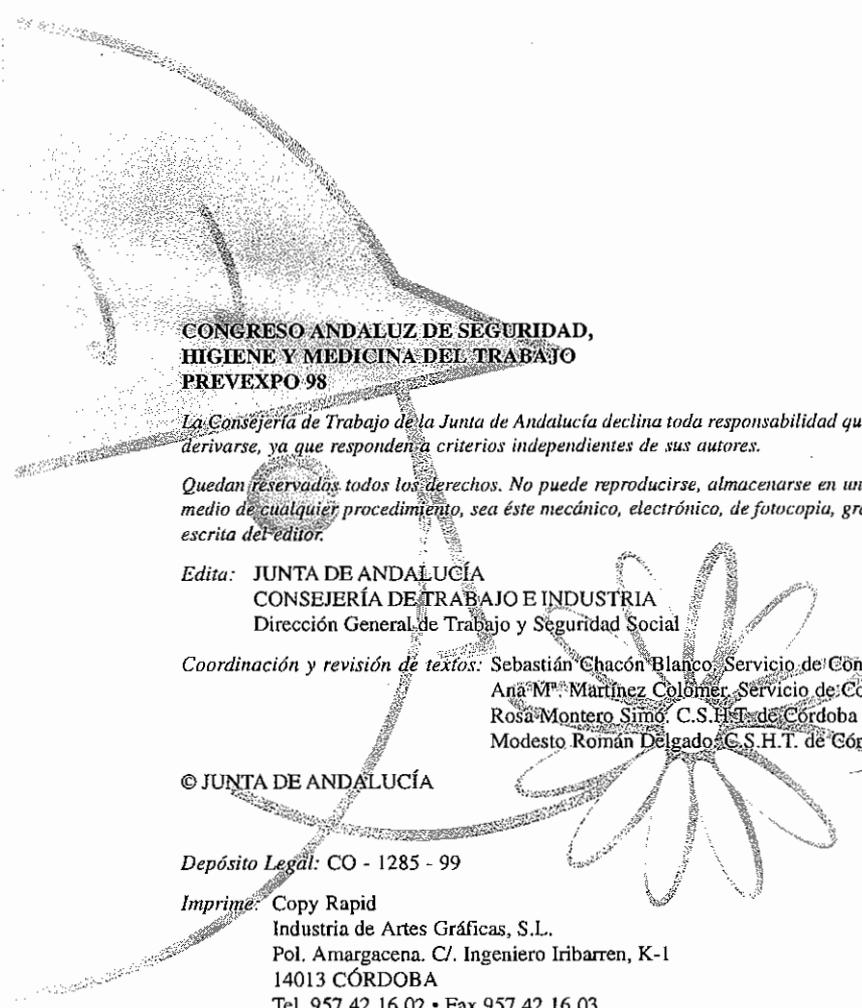
LIBRO DE ACTAS

La prevención de
riesgos laborales:
un reto
permanente.



JUNTA DE ANDALUCIA
Consejería de Trabajo e Industria

Nº 38



**CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD,
HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
PREVEXPO 98**

La Consejería de Trabajo de la Junta de Andalucía declina toda responsabilidad que del uso de los contenidos de la presente publicación pudiera derivarse, ya que responden a criterios independientes de sus autores.

Quedan reservados todos los derechos. No puede reproducirse, almacenarse en un sistema de recuperación o transmitirse en forma alguna por medio de cualquier procedimiento, sea éste mecánico, electrónico, de fotocopia, grabación o cualquier otro, sin el previo permiso y autorización escrita del editor.

Edita: JUNTA DE ANDALUCÍA
CONSEJERÍA DE TRABAJO E INDUSTRIA
Dirección General de Trabajo y Seguridad Social

Coordinación y revisión de textos: Sebastián Chacón Blanco, Servicio de Condiciones de Trabajo
Ana M^ª Martínez Colomer, Servicio de Condiciones de Trabajo
Rosá Montero Simó, C.S.H.T. de Córdoba
Modesto Román Delgado, C.S.H.T. de Córdoba

© JUNTA DE ANDALUCÍA

Depósito Legal: CO - 1285 - 99

Imprime: Copy Rapid
Industria de Artes Gráficas, S.L.
Pol. Amargacena. C/. Ingeniero Iribarren, K-1
14013 CÓRDOBA
Tel. 957 42 16 02 • Fax 957 42 16 03

PRESENTACIÓN

Tras un paréntesis ajeno a nuestra voluntad, surge, de nuevo, PREVEXPO en su edición de 1998, término éste que sirve de identificación a la serie de Congresos Andaluces de Seguridad, Higiene y Medicina del Trabajo que, con carácter que se pretende bienal, constituyen un lugar de encuentro de todas aquellas personas, instituciones, empresas, etc., relacionadas con la prevención de riesgos laborales y la mejora de las condiciones de trabajo, no sólo en Andalucía, sino a nivel nacional e, incluso en el ámbito de nuestro entorno.

Las Actas del Congreso (IV Congreso) que aquí se presenta, constituyen un exponente del amplio elenco de temas objeto de consideración y de la profundidad con la que muchos de ellos han sido tratados. Todos los trabajos aportados son fruto de la experiencia y del esfuerzo de los autores que, de esa forma, aportan su contribución al objetivo general pretendido que no es otro que disminuir las cifras de siniestralidad que sufrimos y mejorar las condiciones que rodean al mundo del trabajo en Andalucía y en España.

Evidentemente, los aspectos positivos de esta actividad congresual no quedan circunscritos a los textos que aquí se incluyen sino que, confiamos, estamos seguros de que los debates que se han producido tras las distintas intervenciones y las relaciones personales que se han iniciado o consolidado, enriquecerán enormemente a todos los asistentes, ocupados y preocupados por el devenir de esta apasionante parcela de las relaciones laborales.

La situación que atravesamos es enormemente interesante y quizás debería de ser objeto de un análisis sociológico en profundidad. El modelo preventivo en el Estado Español está definido y, prácticamente, toda la normativa legal en la que se basa ha sido publicada en el Boletín Oficial del Estado y está vigente. Sin embargo, todavía no se ha producido el tan deseado punto de inflexión en la siniestralidad; las causas de que ésta no haya iniciado una evolución decreciente son múltiples, complejas y, en ocasiones, interrelacionadas. No es el momento de enunciarlas y valorarlas. Sí es la ocasión -siempre ha sido, es y será el momento- de que todos reflexionemos y hagamos nuestra aportación, por humilde que sea, al mundo de la prevención. Parafraseando a un famoso autor -"si todos barriéramos la puerta de nuestra casa, el mundo estaría más limpio"- si todos hiciéramos nuestro entorno próximo más seguro, el mundo laboral sería más seguro. Esta ilusión es la que debe movernos. La Consejería de Trabajo e Industria siempre estará comprometida en esta tarea.

Guillermo Gutiérrez Crespo
Consejero de Trabajo e Industria
Octubre, 1999

NOTA INFORMATIVA

El retraso producido en la elaboración de este Libro de Actas se debe a la dificultad, en algunos casos, de obtener los originales de las intervenciones, circunstancia ésta que no se ha podido resolver en su totalidad.

Esencialmente, se recogen las Conferencias, las Ponencias Marco, las Ponencias y Comunicaciones relativas a estas Ponencias Marco y los Posters de los que se dispone el original, y éste resulta legible en su totalidad y/o comprensible en cuanto a su contenido; en todo caso, se identifica su título y autor/es con objeto de poder solicitarles información al respecto.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
ACTO DE INAUGURACIÓN	
<i>Intervención del Excmo. Sr. D. Guillermo Gutiérrez Crespo. Consejero de Trabajo e Industria. Junta de Andalucía</i>	13
CONFERENCIA INAUGURAL	
LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EUROPA.	
<i>Pierre Lorent</i>	17
PONENCIA-MARCO Nº. 1	
LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y SU DESARROLLO REGLAMENTARIO: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS.	
<i>Alicia Sánchez-Camacho Pérez</i>	25
PONENCIAS	
La Inspección de Trabajo y Seguridad Social ante la normativa preventiva laboral.	
<i>César Miño Fungarolas</i>	33
Los Servicios de Prevención ajenos o externos y el desarrollo de la LPRL.	
<i>Miguel Ángel Olalla Mercadé</i>	40
Las PYMES ante la nueva normativa de Prevención de Riesgos Laborales.	
<i>Manuel Carlos Alba Tello</i>	42
COMUNICACIONES	
La Adaptación de la L.P.R.L. al ámbito de los Centros y Establecimientos Militares.	
<i>Eduarne López Rubia</i>	47
Los Complementos salariales o pluses de penosidad, peligrosidad o toxicidad.	
<i>Alfonso José Becerra García</i>	52
Los RR.DD. 555/86 y 84/90 frente al R.D. 1627 en el ámbito del Sector de la Construcción.	
<i>N. González García; A. Cobo Escamilla</i>	57
La Seguridad en el Trabajo y la Seguridad Industrial. La Coordinación, Clave de la Eficacia Preventiva.	
<i>A. Moya Mir; M^a. T. Merlo Muñoz; F. J. Sánchez Fernández</i>	61
El R.D. 664/1997 en los Laboratorios Microbiológicos de Córdoba.	
<i>R. Montero Simó; M. Román Delgado</i>	64
El Papel del Reglamento en la Regulación de la Prevención: del Bloqueo Normativo a la Ruptura del Sistema Legal.	
<i>Cristóbal Molina Navarrete</i>	68
Mujer y Condiciones de Trabajo: Novedades y Retos contemplados en la LPRL.	
<i>A. Fernández Ajuria; A. Daponte Codina</i>	84
PONENCIA-MARCO Nº. 2	
LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS.	
<i>Antonio Moreno Ucelay</i>	89

PONENCIAS

La Ergonomía como Técnica Preventiva Laboral. <i>Álvaro Page del Pozo</i>	119
La dualidad Coste-Beneficio de la Prevención de Riesgos Laborales. <i>Mario Grau Ríos</i>	127
Óptica desde los Servicios de Prevención Ajenos sobre la implantación preventiva en las Empresas. <i>José Sánchez-Cervera Oriol</i>	131
Experiencias empresariales en la Prevención de Riesgos Laborales. <i>Enrique Valenzuela de Quinta</i>	134

COMUNICACIONES

Implantación de un Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales. <i>José Solano Martos</i>	141
Normativa Europea sobre Exposición Laboral a Productos Fitosanitarios. <i>Pedro Delgado Cobos</i>	144
Estudio sobre la Fiabilidad de las Comunicaciones de Accidentes de Trabajo y su Aplicación en la Prevención en la Provincia de Cádiz. <i>Arturo Marchante Gómez</i>	147
Plan de Desarrollo del Servicio de Prevención. <i>M^a. Teresa Becerra Moreno</i>	150
Memoria de la Gestión Preventiva en la Empresa. <i>Baldomero Serrano Velasco</i>	152
De la Prevención Reactiva a la Prevención Activa en la Construcción. <i>José María Aizcorbe Báez</i>	159
Prevención de Riesgos en el Sector de la Construcción. <i>Manuel López Falcón</i>	162
La Fundación Laboral de la Construcción: una realidad en Prevención de Riesgos. <i>Comisión Territorial de Andalucía</i>	166

PONENCIA-MARCO Nº. 3

LA VIGILANCIA DE LA SALUD DE LOS TRABAJADORES: UNA NUEVA DIMENSIÓN EN LA MEDICINA DE EMPRESA. <i>M^a. Antigua Escalera Urkiaga</i>	177
---	-----

PONENCIAS

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales en el Área Sanitaria. <i>Tomás Aguirre Copano</i>	195
Importancia de los Estudios Epidemiológicos en la Prevención de los Accidentes Profesionales. <i>Carlos Ruiz Frutos</i>	199
La Consulta, Información y Participación en el contexto de la LPRL. <i>Jaime Montes Muñoz</i>	204

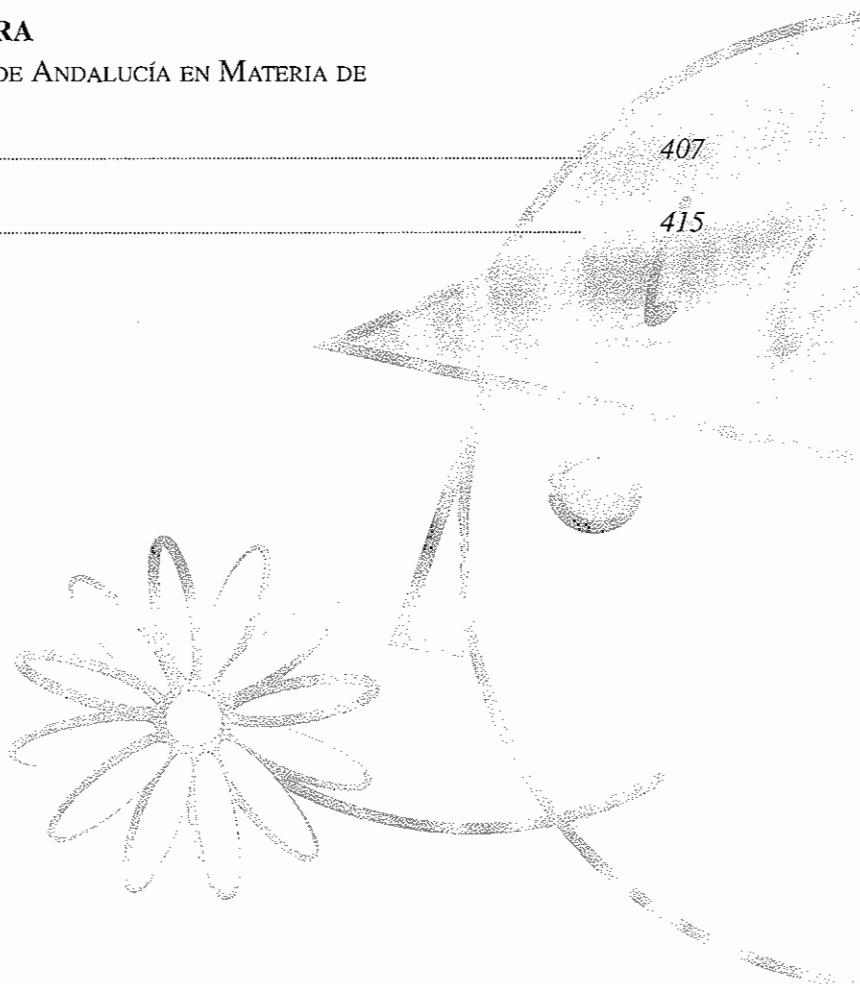
COMUNICACIONES

Actitudes del Personal Sanitario ante el Riesgo de Infección por Tuberculosis. <i>P. Gómez Caballero; E. Álvarez Theuter; M. Vaquero Abellán</i>	209
---	-----

Estudio descriptivo de los Riesgos que sufren los Alumnos de Enfermería durante sus prácticas. <i>A. Cepas; F. Blanco; C. Díaz; M. Romero; M. Vaquero</i>	212
Necesidad de la Evaluación Psicopatológica en los Reconocimientos Médicos Laborales. <i>A. Meléndez López</i>	219
Nuevos factores de Riesgo Cardiovascular en campaña de prevención de una empresa de construcción naval. <i>Manuel Delgado Ortega</i>	222
Exposiciones accidentales de origen laboral a Fluidos Corporales. Estudio de casos ocurridos en ocho años. <i>Julio D. Jiménez Luque</i>	225
Prevalencia de Dermatitis Profesionales en Personal de Enfermería de Hospitales Jiennenses. Evaluación tras Encuesta. <i>Javier Medina Chamorro</i>	226
PONENCIA-MARCO Nº. 4	
PARA LA FORMACIÓN DE EXPERTOS EN PREVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. <i>Gisela Kiesau</i>	235
PONENCIAS	
La Formación de Directivos en materia de Prevención de Riesgos Laborales: una experiencia en el marco del Programa SAFE de la Unión Europea. <i>Sebastián Chacón Blanco</i>	249
La Universidad y la Formación de expertos en Prevención de Riesgos Laborales. <i>Pedro Gómez Caballero</i>	260
COMUNICACIONES	
Análisis de la Formación Pregrado en Prevención de Riesgos Laborales en las Universidades Andaluzas. <i>B. Herruzo; M. Romero; P. Colomina; MC. Lucena; JC. Tamajón; MC. Vilchez; M. Vaquero</i>	275
Celebración de Jornadas de Formación Básica en el contenido del R.D. 1627/97. <i>Francisco de Asís Rodríguez Gómez</i>	280
La Formación en Prevención de Riesgos Laborales en la Escuela Universitaria Politécnica de la Universidad de Sevilla. <i>José María Cortés Díaz</i>	284
2 Años de la Lista de Distribución en Prevención. <i>Antonio Bayo López</i>	291
Plan de Desarrollo Profesional en la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias. <i>Francisca Nieto Gómez</i>	299
El proceso formativo del "Prevencionista": un paradigma de colaboración Universidad-Empresa (I+D+E). <i>Cristóbal Molina Navarrete</i>	301
Optimización en Formación con nuevas tecnologías. <i>M. A. Mañas Rodríguez; L. M. Serrano Vera</i>	309
Formación de trabajadores en Seguridad y Salud Laboral. Pilar fundamental para reducir la Siniestralidad Laboral. <i>F. López López; O. Domínguez</i>	315

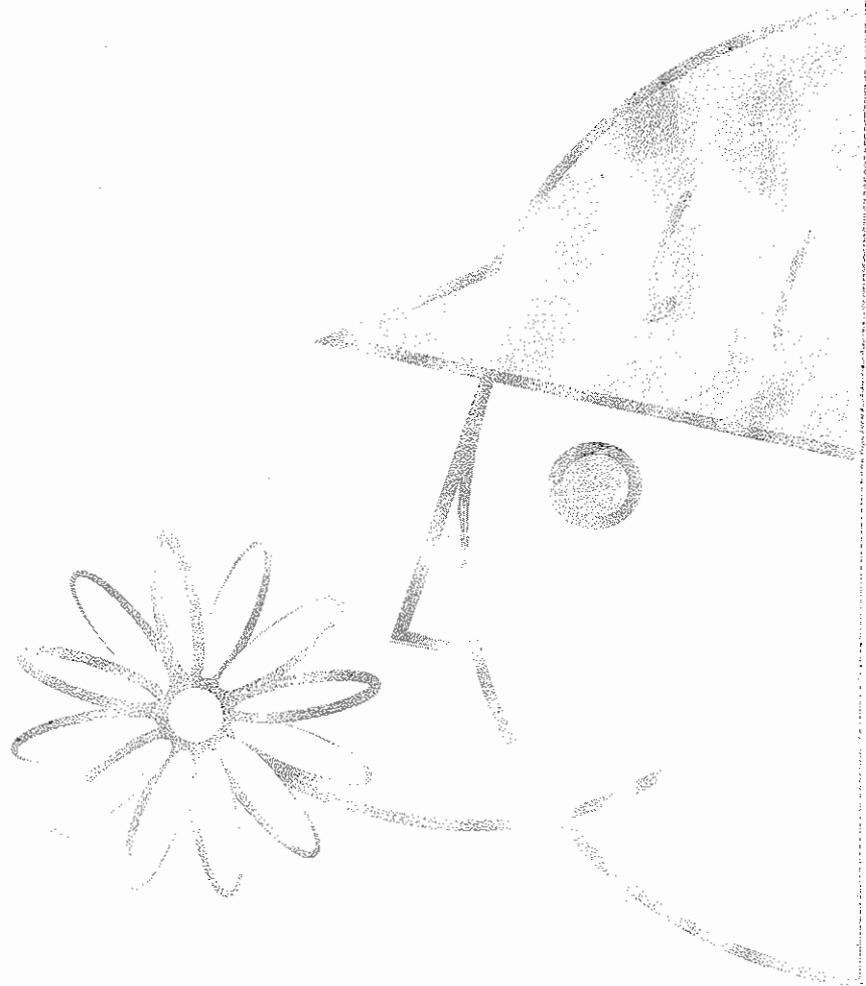
Programa "Aprende a crecer con Seguridad". <i>Manuel Soriano Serrano</i>	318
COMUNICACIONES LIBRES	
Informe sobre la Campaña desarrollada en Empresas de Manufacturado de Productos Agrícolas. <i>Luis Piñero Piolestan</i>	327
Aislamiento de Edificios con Espuma de Poliuretano: Exposición Personal a MDI. <i>J. Crespo Poyatos; J. Galán Cortés</i>	339
Riesgos Higiénicos en Operaciones de Barnizado. <i>Carlos Jiménez Brito</i>	341
Actuación de la Administración Laboral de la Junta de Andalucía en las tareas de retirada de lodos en el cauce y zonas afectadas del Guadiamar. <i>Juan José Serrano Sánchez</i>	346
Análisis Mecánico de Barandillas Rígidas de Seguridad por hinca según distintas normativas. <i>M^a. N. González García; A. Cobo Escamilla</i>	350
La Formación en el marco de las Mutuas de Accidentes de Trabajo. <i>José Gálvez Soldevilla</i>	359
Protección Ocular a Trabajadores Amétropes. <i>Emilio Gallardo Aguilar</i>	362
Controles de Proceso en la Extracción discontinua de Aceite con Disolvente (Hexano). <i>J. Sánchez Cañaverál; E. Fernández Fernández</i>	365
Arquitectura Técnica: Formación Universitaria y post-Grado en Acción Convergente. <i>Alfredo Martínez Cuevas</i>	368
PRESENTACIÓN DE POSTERS	
La Prevención Técnica y Médica del Síndrome de Vibraciones Mano-Brazo. <i>P. Cáceres Armendáriz; M. J. Ruiz Figueroa; J. Ledesma de Miguel; J. A. Martín Hernández; F. Domínguez Ávila; M. J. Pérez-Solano</i>	377
Vibraciones en Asientos de Tractores Agrícolas. <i>G. L. Blanco Roldán; J. R. Jiménez Romero; J. Gil Ribes; J. Agüera Vega</i>	380
Epidemiología del Consumo de Alcohol en Trabajadores de Andalucía. <i>Juan Luis Cabanillas y otros</i>	383
Recursos de Salud Laboral en Internet. <i>Domingo de Pedro Jiménez y otros</i>	384
Lumbalgia y Trabajo. Campaña de Prevención de Riesgos Laborales. <i>Elisabeth Perti Pujals</i>	385
Ruido en el Trabajo. Campaña de Prevención de Riesgos Laborales. <i>Federico Madrid San Martín</i>	386
Accidentes en el Hogar. <i>Servicio Médico del Centro de Seguridad e Higiene en el Trabajo de Granada</i>	388
Enfermería y Salud Laboral. Una experiencia docente. <i>M. T. Belmonte García; G. Aguilera Manrique; C. Cristóbal Cañadas</i>	389
Procedimiento de Notificación, Evaluación y Control de Riesgos. <i>A. Rodríguez Tomás; A. Núñez López</i>	395

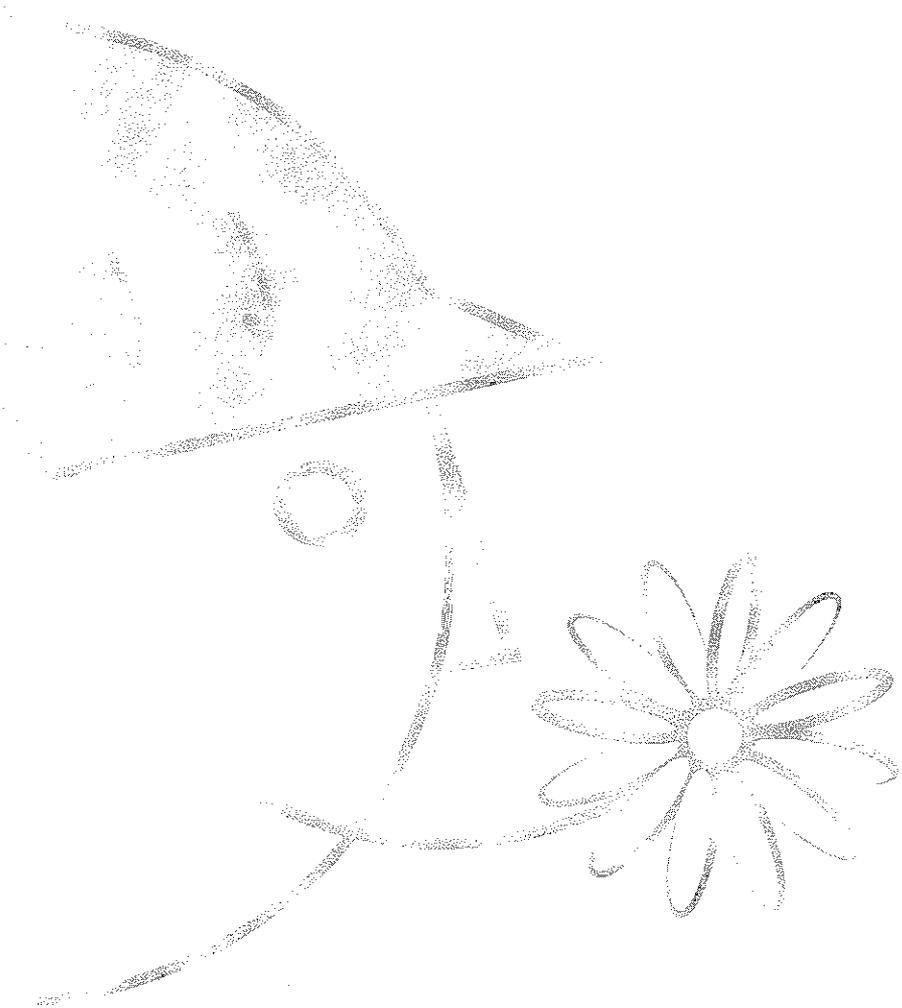
Esquema de Contenidos del Real Decreto 1627/97 sobre Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en las Obras de Construcción. <i>Antonio Navarro Jiménez</i>	396
El Aula Permanente de Seguridad y Salud Laboral de la Fundación Laboral de la Construcción. <i>Antonio Navarro Jiménez</i>	397
Proyecto Sistema de Gestión Integral en Pequeñas y Medianas Empresas de Construcción. <i>Antonio Navarro Jiménez</i>	398
Cultura Laboral Preventiva. <i>J. M. Alcalde Huete; J. J. Martínez Crisol; A. Núñez López</i>	399
Prevención de Lesiones músculo-esqueléticas en Enfermería. <i>G. Aguilera Manrique; M. T. Belmonte García; C. Cristobal Cañadas</i>	400
Acoso Sexual durante el Trabajo de Enfermería. <i>A. Fernández Ajuria; S. Esnaola Sukia</i>	403
Prevención de Riesgos Laborales en Centros Sanitarios. <i>Ángel María Martín Galán</i>	404
Formación Multimedia en Seguridad y Salud Laboral. <i>Francisco López López</i>	405
CONFERENCIA DE CLAUSURA	
POLÍTICAS DE ACTUACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. <i>Ilmo. Sr. D. Antonio Márquez Moreno</i>	407
ÍNDICE ALFABÉTICO DE AUTORES	415





**ACTO DE
INAUGURACIÓN**





INTERVENCIÓN DEL EXCMO. SR. D. GUILLERMO GUTIÉRREZ CRESPO CONSEJERO DE TRABAJO E INDUSTRIA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Es para mí una satisfacción estar con Uds en el día de hoy e iniciar con este breve acto las actividades del IV Congreso Andaluz de Seguridad, Higiene y Medicina en el Trabajo.

Desde la clausura del III Congreso en Granada en 1993, se ha modificado sustancialmente el marco legislativo de la prevención de los riesgos laborales. Sin embargo, y esto es lo realmente importante, no lo ha sido tanto en el aspecto que más hubiésemos deseado: en el marco cultural y su traducción en una mayor disminución de la pesada losa de la siniestralidad laboral.

La prevención de los riesgos laborales es una labor de todos. Y ese "todos" está conformado por cuatro elementos: La Administración Pública, las Organizaciones Sindicales, los Empresarios y los trabajadores.

Cada uno de estos elementos tiene unas funciones que cumplir.

A la Administración Pública le corresponde el papel de propiciar las condiciones para que el trabajo se desarrolle en las mejores condiciones posibles de seguridad e higiene. Y ello habrá de hacerlo a través, sustancialmente, de tareas legislativas y fiscalizadoras. Sin embargo, ni es posible, ni es el papel de la Administración Pública, colocar diariamente detrás de cada empresario o detrás de cada trabajador, a alguien que, comisionado por la misma, permanezca vigilante a todas y cada una de las tareas realizadas por unos y otros en el marco laboral.

El rol de la Administración Pública será, además, cumplir, con otras tareas, que tengan por objetivo posibilitar la eliminación de la siniestralidad o, en todo caso, hacer descender la misma a la mínima expresión. En tal sentido, los programas de Formación Profesional cumplen un papel fundamental, debiendo, en todo caso, ser vía y medio para que tales programas se lleven a cabo y alcancen los objetivos propuestos.

De otra parte, siendo la inestabilidad en los puestos de trabajo origen de un mayor índice de siniestralidad, corresponde a la Administración Pública adoptar las medidas pertinentes para eliminar o disminuir el grado de inestabilidad laboral.

Las Organizaciones Sindicales juegan un papel de una transcendencia fundamental. No es precisamente la Administración Pública la que está presente en el sistema productivo, sino que éste está configurado por los empresarios y los trabajadores. Es a las Organizaciones Sindicales, a través de los trabajadores, a quienes corresponde, por tanto, asumir el papel de vigilancia y denuncia de las condiciones en las que se desarrolla el trabajo. Su papel, a través de los convenios colectivos, debe ir bastante más allá que la reivindicación o lucha por una determinada mejora salarial, dicho sea sólo a título de ejemplo.

Por otra parte, a las Organizaciones Sindicales les está reservado, igualmente, ser actores principales en los programas de Formación Profesional, por cuanto que con su labor de propuesta y vigilancia de los mismos, serán acicate para que éstos cumplan con su cometido: conseguir la realización del trabajo en las mejores condiciones de seguridad e higiene.

La aspiración de los empresarios a incrementar la productividad tiene entre otros límites el hacerlo a cualquier precio. Entre los factores determinantes de ese precio se encuentran las condiciones en las que los trabajadores realizan sus tareas. Por tanto, tratar de incrementar la productividad al margen de la mejora de las condiciones del trabajo significa, hoy por hoy, definir unos objetivos empresariales de forma equívoca.

Los trabajadores, por último, deben desarrollar su actividad profesional aplicando las medidas preventivas prescritas o, en todo caso, poniendo de manifiesto su carencia, sin confianzas excesivas que les lleven a admitir situaciones de riesgo inadmisibles en sí mismas.

El Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, en su capítulo VI, contempla las bases de la Negociación colectiva y las condiciones de trabajo. Conforme se prevé en el mencionado documento "el nuevo modelo de prevención en el que estamos se sustenta sobre la responsabilidad empresarial y la participación de los trabajadores en el ámbito de la empresa".

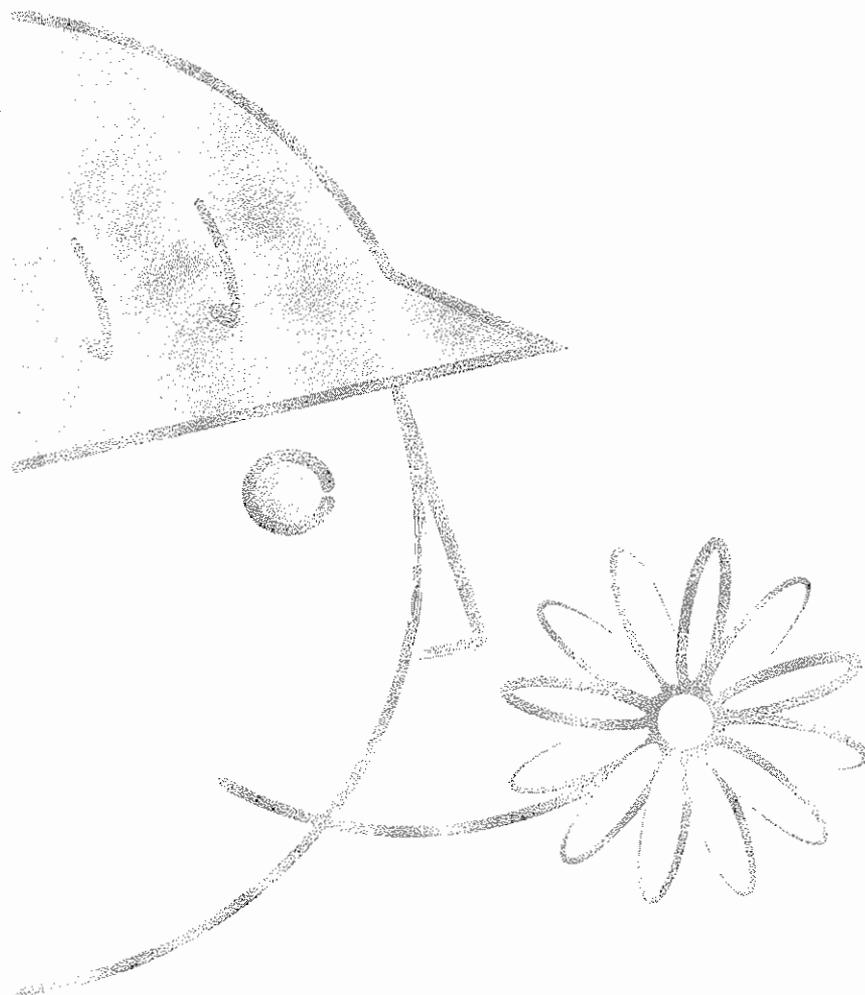
Como se desprende, se trata de ver en las condiciones que presiden el trabajo una cooperación, una colaboración, y no una confrontación.

Parafraseando a Goethe «...si todos barriésemos la puerta de nuestra casa, el mundo estaría limpio». De eso se trata. Que todos, cada uno en su parcela, hagamos lo que nos está reservado. Pero por convencimiento. Sin necesidad de acciones coercitivas por parte de la Administración correspondiente o como consecuencia de presiones de otra índole.

Sólo me queda desearles que el desarrollo del Programa, apropiado a la nueva etapa en la que ahora nos movemos, abra nuevos horizontes y afiance los principios técnicos, sanitarios, jurídicos, etc., de tal forma que todo ello repercuta en la mejora de la sociedad que nos ha tocado vivir, a través de la mejora de las condiciones de trabajo.

Les doy las gracias a todos los que intervendrán activamente en el desarrollo del Programa, a los participantes en los stands, a los compañeros en la tarea procedentes de otras Comunidades Autónomas y a todos Vds. por su asistencia a PREVEXPO'98.

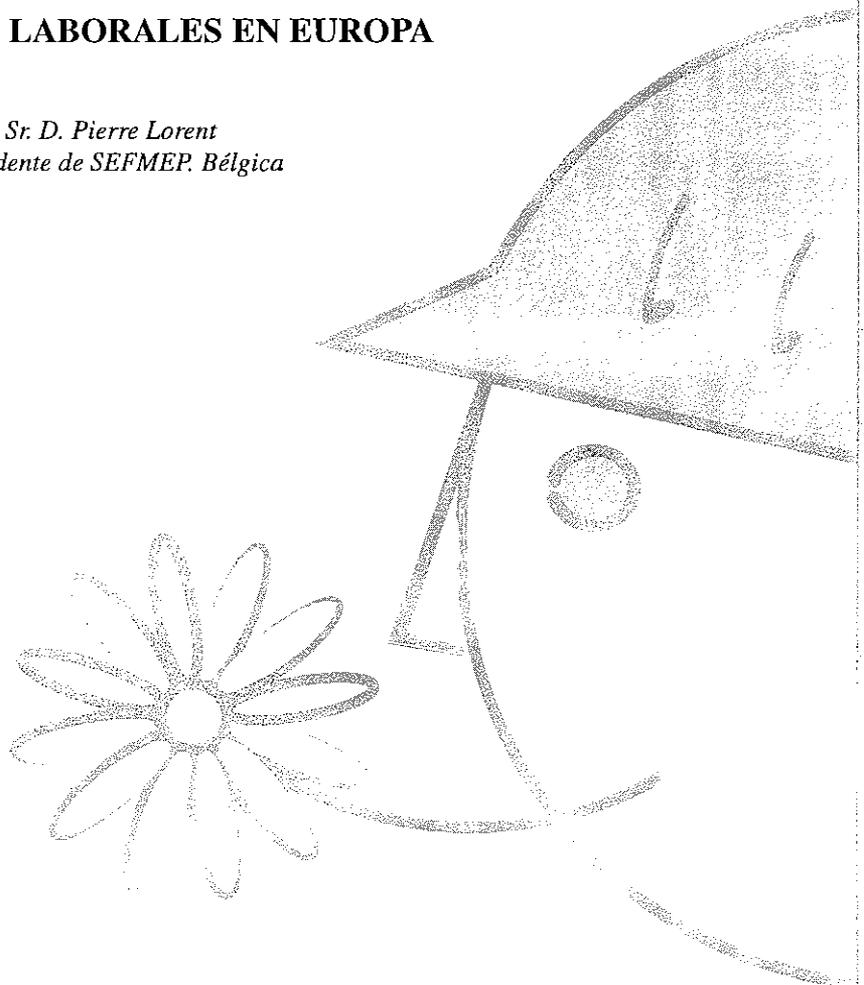
Queda inaugurado el IV Congreso Andaluz de Seguridad, Higiene y Medicina del Trabajo.

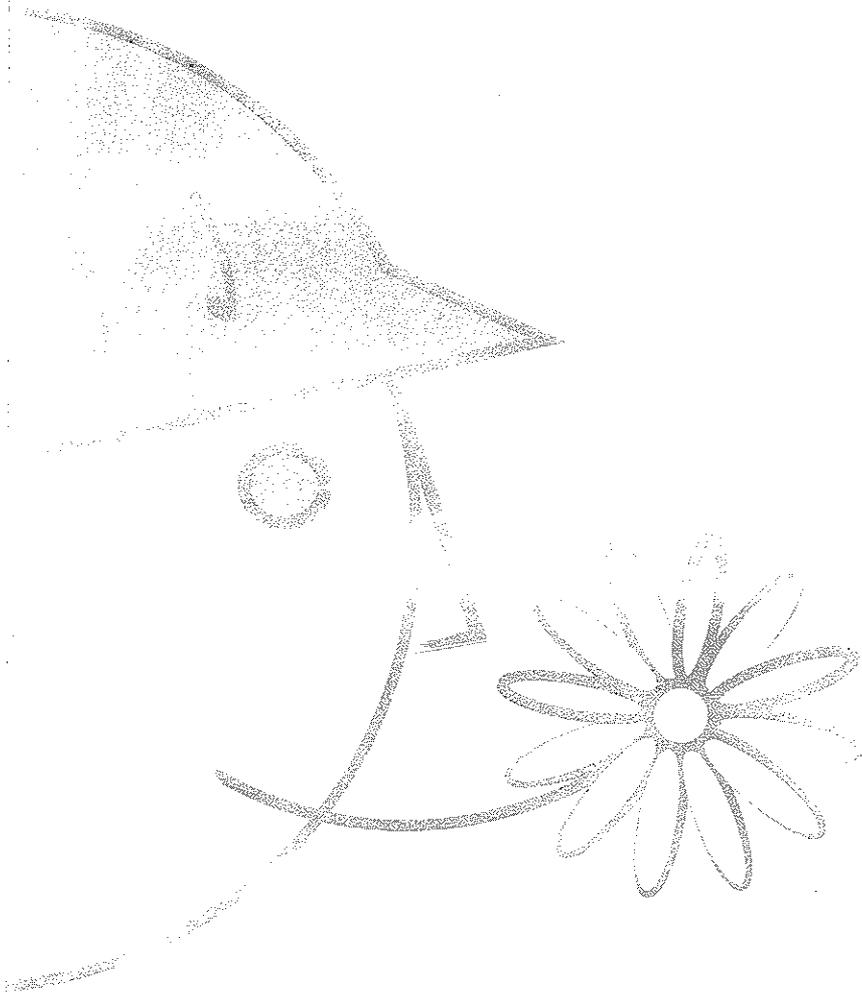


CONFERENCIA INAUGURAL

LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EUROPA

*Sr. D. Pierre Lorent
Presidente de SEFMEP. Bélgica*





LA MEJORA DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EUROPA

Pierre Lorent
Presidente de SEFMEP. Bélgica

En la introducción vamos a tratar, ante todo, de rebatir algunas ideas recibidas. En efecto, en toda Europa se constata, tanto a partir de estudios cuantitativos como de estudios cualitativos, que la mejora de las condiciones de trabajo no es algo natural, automáticamente conseguida gracias al progreso tecnológico (la organización optimizaría la tecnología) o a la evolución de la estructura de los empleos (los empleos en los servicios no comportan, automáticamente, buenas condiciones de trabajo).

La evolución de las condiciones de trabajo es, en el mejor de los casos, una realidad llena de contrastes. Si para una mayoría de empleados se puede decir que las cosas van más o menos bien, no puede decirse lo mismo con respecto a otros. Por ejemplo, a través de las investigaciones estadísticas sobre las condiciones de trabajo, se constata que, por una parte, un poco más de la mitad de los trabajadores declaran una subexposición a los distintos factores de riesgos, pero en el otro extremo del espectro el 10% de ellos declaran una sobreexposición al conjunto de los factores de riesgo. Recordemos que el 10% representa 15 millones de trabajadores si se tiene en cuenta a los 150 millones de empleados en activo en la Unión Europea.

A continuación cabe reubicar los retos que se nos plantean en el contexto de algunas evoluciones estructurales fundamentales que, por una parte, permiten explicar la aparición de una serie de problemas, y por otra condicionan la prevención y el tratamiento de estos mismos problemas.

Citemos en particular los aspectos siguientes:

- El envejecimiento de la población empleada. Este envejecimiento plantea un problema general de adaptación del medio ambiente de trabajo a capacidades que evolucionan con la edad. Recordemos que los puestos de trabajo se conciben generalmente para hombres jóvenes y de buena salud. Hay por consiguiente un gran riesgo de excluir del trabajo a los trabajadores de avanzada edad y de impedir la integración de las personas que tienen una minusvalía o problemas de salud;
- La creciente tasa de actividad femenina, lo que plantea la cuestión de la igualdad de oportunidades y de la discriminación en el trabajo;
- La evolución en la estructura de los empleos prosigue la terciarización del trabajo, en particular en los países del Sur de Europa. El trabajo en la industria, con sus riesgos específicos, sigue disminuyendo. Finalmente, en los últimos años se ha desarrollado extraordinariamente el trabajo temporal (el 15% de los asalariados en la Unión Europea están en 1996 con contrato interino o de duración determinada);
- Las reestructuraciones que conducen en particular a una mayor dispersión y a un estallido de los colectivos de trabajo tradicional. Cabe citar en particular el desarrollo de la subcontratación del trabajo independiente (en determinado país), o el énfasis en el trabajo a distancia (aún cuando éste está relativamente limitado de hecho);
- La apertura al exterior de los lugares de trabajo aumenta la relación de los empleados con los clientes o el público aumenta, lo cual no es neutro con respecto a las condiciones de trabajo.

En este contexto, son de destacar una serie de evoluciones preocupantes de las condiciones de trabajo. En particular:

- la intensificación del trabajo: si en general se tiende a trabajar menos, se constata en cambio

un aumento de los ritmos de trabajo. Sin duda, esta intensificación no es extraña a los problemas de estrés encontrados (cerca de 1/3 de los trabajadores se quejan de ello), y la mayor autonomía no basta para compensar la intensificación constatada;

- el trabajo repetitivo: no parece haber pasado aún completamente a una práctica histórica olvidada, a pesar de los discursos sobre los nuevos modelos de organización. (Incluso se constata que en algunos sectores como el agroalimentario tiende, por el contrario, a aumentar). Sin duda no es extraño a ello el desarrollo de trastornos músculo-esqueléticos;
- la irregularidad y la imprevisión de los horarios de trabajo, la flexibilización de los horarios de trabajo es una de las tendencias sostenidas: una proporción creciente de trabajadores trabaja el fin de semana, por la noche, generalmente en gamas horarias consideradas “no sociales”. Esto corresponde a una lógica de flexibilidad productiva orientada a responder mejor a la demanda. No obstante, hay que velar que en el futuro esta evolución, que se traduce en particular en una anualización de la duración del trabajo, no se haga en detrimento de la calidad de vida de los empleados, en particular de los que tienen una doble carga de trabajo (por ejemplo, familiar) y para quienes la imprevisión es un problema mayor;
- la violencia en el trabajo: debería prestarse una mayor atención a este problema que afecta prioritariamente a las mujeres, a los jóvenes y a los trabajadores temporales;
- la precarización: los empleados que tienen un estatuto precario (contrato de interino o contrato de duración determinada) tienen, como prueban todas las investigaciones, condiciones de trabajo claramente menos favorables que la media. Sin embargo, el empleo precario afecta a un número creciente de trabajadores. Los estudios ponen de manifiesto también que no es la precariedad lo que genera directamente estas malas condiciones de trabajo, sino más bien que los trabajos difíciles se dan prioritariamente a los trabajadores con un estatuto precario. Así las cosas, para estos puestos de trabajo, y en igualdad de condiciones, es mejor un estatuto permanente que un estatuto precario;
- finalmente estos “nuevos” riesgos no deben hacer olvidar los riesgos “clásicos”, como el ruido, la exposición a los productos químicos, etc... Se constata en efecto que la exposición a estos riesgos no disminuye sensiblemente. Lo cual es paradójico si se tiene en cuenta la abundancia de información que existe sobre la identificación y la prevención de estos riesgos. Evidentemente hay un problema de transmisión de la información de la investigación hacia las empresas.

Las evoluciones descritas anteriormente así como los nuevos riesgos resultantes plantean toda una serie de retos a las políticas de salud en el trabajo.

Los agruparemos en cuatro epígrafes:

- el reto de control,
- el reto de la multidisciplinariedad,
- el reto de la prevención,
- el reto del seguimiento

El reto del control

La mayor dispersión del trabajo por medio de la proliferación de las pequeñas, o incluso micro empresas, la subcontratación en cascada que lleva a una externalización de los riesgos, el recurso a formas de empleo precarias (interino, CDD, independientes) hacen difícil el control clásico (Inspección de Trabajo). Por una parte aumentan las situaciones y los trabajadores en situaciones difíciles de controlar, por otra parte el personal sigue siendo insuficiente, o incluso disminuye. Existe una gran divergencia entre los países de la UE (un Inspector por 5000 trabajadores en Finlandia, uno por 20.000 en Irlanda).

Estos problemas exigen reconsiderar el sistema tradicional de prevención basado en el tríptico reglamentación-control-sanción, y máxime teniendo en cuenta que las sanciones son obviamente insuficientes para ser eficaces.

Hay que desarrollar dos ejes. Por una parte hacer evolucionar *las funciones de control del nivel externo (Inspección) hacia el nivel interno (empresa)*. Se efectúan algunas políticas de este tipo en Noruega, con el objetivo de hacer de la Inspección el controlador de las reglas del juego y comprobar que las empresas han establecido los dispositivos adecuados de prevención. Se pasa así de un control de los fines a un control de los medios. Dicho esto, subsiste el papel de la autoridad pública en la definición de los objetivos de salud, en particular en las PYME y las empresas privadas de representación sindical o de personal, donde existe el riesgo de falta de diálogo y negociación social.

Por otra parte, de una manera más general, hacer evolucionar *la función de Inspección hacia una función de animación-consejo*, como el centro de una red de agentes, de interlocutores sociales y de expertos en particular. La Inspección, permaneciendo «in situ», se convierte en un enlace, un lugar de paso, un vector de colaboración y asociación.

El reto de la multidisciplinariedad

La mayor complejidad de los problemas que deben prevenirse y tratarse lleva a plantearse la cuestión de la multidisciplinariedad, de la evaluación de los riesgos y del lugar de la reglamentación:

El *enfoque multidisciplinar* de la prevención devino necesariamente para prevenir o corregir riesgos cuyas razones son múltiples (organización del trabajo, riesgos físicos, concepción de los puestos del trabajo, o incluso factores vinculados al ambiente, en particular el ambiente social). Esto lleva a poner en entredicho la “monodisciplinariedad” de algunos servicios de prevención como los de Francia e Italia, servicios basados fundamentalmente en un enfoque médico e individualizado de las condiciones de trabajo. El enfoque multidisciplinar se desarrolló especialmente en fecha reciente en los Países Bajos, donde los servicios de prevención deben necesariamente incluir cuatro perfiles de peritaje : medicina del trabajo, ergonomía, organización e ingeniería.

La evaluación de los riesgos y condiciones de trabajo se vuelve más compleja. No se trata ya de medir el medio ambiente o los riesgos físicos, sino también de los riesgos psicosociales. La participación de los trabajadores en esta evaluación se convierte pues en una condición indispensable. La evaluación no puede ya ser únicamente competencia de “expertos”.

Por último, *el lugar de la reglamentación* se plantea frente a estas situaciones de trabajo complejas y variadas, y cada vez es más difícil fijar en detalle los objetivos a alcanzar y los medios para ello. A imagen de la Directiva Marco de 1989 y de la legislación de algunos países de la UE, los países escandinavos en particular, la autoridad pública fija las grandes líneas y los grandes principios sólamente. De nuevo eso transfiere a las empresas y a los interlocutores sociales una parte importante de la responsabilidad en la aplicación de las medidas detalladas de prevención.

El reto de la prevención

El paso de la distribución/compensación a la prevención cuestiona los sistemas de seguro, plantea de nuevo la cuestión de la evaluación a priori de los riesgos, y también de la función de prevención/mejora de las condiciones de trabajo en la empresa, y finalmente el papel de la formación inicial.

Los sistemas de seguro, ya sean completamente privados como en Finlandia o Dinamarca, parcialmente privados como en Bélgica o Portugal o públicos como en el resto de la UE, se concibieron generalmente para reparar y compensar. Últimamente están en vías de orientar su acción hacia un papel de prevención y establecer incentivos financieros de tipo bonificación -penalización que animen a las empresas a actuar preventivamente a la ocurrencia de los riesgos.

Esto supone que se pueda proceder a una definición de los riesgos potenciales y de los factores de riesgo. Se plantea de nuevo la cuestión *de la evaluación a priori de los riesgos*. En efecto, ¿cómo, a partir de qué instrumentos y qué métodos, proceder a tal evaluación anterior? La Directiva Marco de 1989 formula su obligatoriedad. Quedan por definir las disposiciones de aplicación.

Finalmente, debe abordarse el papel de la *formación inicial*. En efecto, si la prevención en la empresa debe llegar a ser integrada, eso significa la desaparición de la "función salud, seguridad, condiciones de trabajo" (que interviene generalmente en último lugar una vez tomadas todas las decisiones técnicas y financieras) y su reintegración en las funciones productivas, administrativas, financieras y de mantenimiento. Una de las herramientas de esta integración de la función prevención hacia arriba (¿que no significa la desaparición del peritaje salud/trabajo!) debe hallarse seguramente en la formación inicial de los ingenieros y gestores, y apela para ello a la autoridad pública.

El reto del seguimiento

No puede haber una buena prevención sin un buen inventario. Y este inventario requiere *indicadores pertinentes de las condiciones de trabajo* y de los factores de riesgos. Los indicadores tradicionales son ya insuficientes para reflejar la complejidad de las situaciones de trabajo. Los datos estadísticos sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales no son más que la parte visible del iceberg, sobre todo teniendo en cuenta que asistimos al parecer a una subdeclaración en algunos sectores o países. El hecho por ejemplo de que las sorderas profesionales figuren en primer lugar de los ataques declarados a la salud apenas refleja una realidad del trabajo en la que dominan los ataques a la salud mental y los trastornos músculo-esqueléticos. Estos indicadores reflejan más bien una realidad que ha cambiado, la de un trabajo industrial y masculino dominado por los riesgos físicos.

Ya mencionamos antes la cuestión de la evaluación de los riesgos en las empresas. Es importante también a nivel macroeconómico establecer indicadores que permiten medir mejor los cambios y los problemas así como la eficacia de las políticas, públicas en particular, de salud en el trabajo.

Concluiremos con el hecho inevitable que la prevención y la salud en el trabajo, aunque se imponga la idea de que la prevención de los riesgos profesionales tiene repercusiones económicas positivas, requiere al principio **una aportación de fondos y medios** en formación, en instrumentos de seguimiento, en hombres (aún transformada, la función de control debe permanecer), en investigación (en nuestra opinión, el que en algunos países, algunos establecimientos públicos de investigación en el ámbito de la salud en el trabajo pasen en lo sucesivo a depender sistemáticamente del mercado plantea un verdadero problema). Más allá de los discursos, son los medios financieros el indicador de la voluntad política de avanzar y prevenir los riesgos en un medio ambiente de trabajo que, ciertamente en algunos ámbitos muestra mejoras, pero que en otros evidencia una severa degradación..

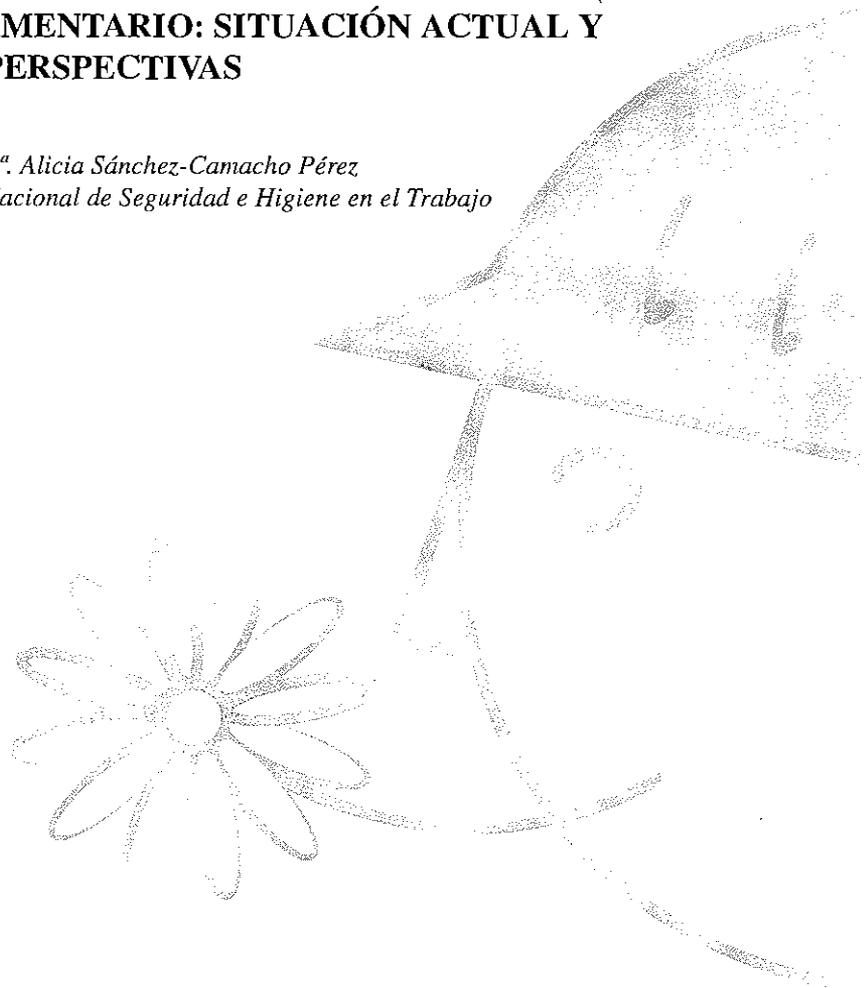
Haremos hincapié finalmente en el hecho de que mejorar las condiciones de trabajo y prevenir los nuevos riesgos es mejorar la salud de los trabajadores. Y esta salud no tiene precio. Pero es también mejorar la salud de las empresas y sus resultados como bien mostró la conferencia de La Haya sobre los Costes/beneficios de la Prevención en 1997. Mejorar las condiciones de trabajo es en particular reducir el absentismo por razones de salud y por lo tanto reducir los costes. Recordemos que se estiman en 600 millones los días de trabajo perdidos en la Unión Europea por razones de salud profesional, o sea 4 días de ausencia por trabajador al año por término medio.

PONENCIA MARCO

Nº. 1

LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y SU DESARROLLO REGLAMENTARIO: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Ilma. Sra. D^a. Alicia Sánchez-Camacho Pérez
Directora del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo





LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y SU DESARROLLO REGLAMENTARIO: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Alicia Sánchez-Camacho Pérez
Directora del I.N.S.H.T.

La Ley 31/1995 inaugura un período de profunda reforma normativa en materia de prevención de riesgos laborales. Esta reforma presenta dos dimensiones:

1. Cuantitativa. Tres años después, 18 Reales Decretos y 4 Órdenes Ministeriales han ido detallando las medidas de protección exigibles en las empresas frente a riesgos específicos, así como construyendo el sistema preventivo español.

2. Cualitativa. La orientación de la nueva normativa es esencialmente preventiva, no reactiva como en el pasado; así mismo, nuevos colectivos de trabajadores se incorporan plenamente al "derecho de seguridad y salud, al tiempo que otros ven complementada su protección por razones de especial sensibilidad a algún tipo de riesgo, de forma que se garantice una igualdad de protección para todos los trabajadores y trabajadoras; este es el caso de jóvenes menores de 18 años, mujeres embarazadas o en período de lactancia, o trabajadores con relación contractual atípica.

Mucho es lo realizado desde el punto de vista reglamentario, pero aún resta mucho por hacer.

A. Lo Realizado

A.1. Primer grupo de normas

En el primer grupo es de destacar la transposición de buen número de Directivas cuyo plazo para su incorporación al Derecho nacional había sido sobrepasado ampliamente:

- Seguridad y salud en los lugares de trabajo, en el que se regulan las exigencias relativas al "continente" donde se realizan las actividades productivas o de servicios, desde los elementos estructurales, pisos, zonas de tránsito, escaleras, hasta la temperatura, iluminación, ventilación, incluyendo los servicios higiénicos, locales de descanso, o de primeros auxilios.
- Seguridad para la utilización de equipos de trabajo, detallando las condiciones seguras de empleo que complementen los requisitos esenciales de seguridad de la reglamentación industrial.
- Señalización de seguridad, contemplando las medidas para un empleo eficaz de este importante instrumento de información y pedagogía sobre las precauciones a adoptar.
- Manipulación segura de cargas, detallando los elementos de riesgo presentes en estas operaciones sobre las cuales no siempre se es consciente y que suponen un elevado número de días de baja para los trabajadores, y consiguiente coste importante para las empresas.
- Utilización de pantallas de visualización. Considerando lo habitual de su presencia, si bien los riesgos que originan no son de los más graves, sí son muchos, cada vez más, los trabajadores y trabajadoras afectados.
- Exposición a agentes biológicos, en el que se establece un riguroso control de estos agentes presentes en gran número de actividades, sanitarias, alimentarias, industriales, etc., y cuya prevención presenta dificultades particulares.
- Exposición a agentes cancerígenos. El grado de exigencia de ésta normativa está sin duda en consonancia con la gravedad del riesgo de salud que representa la exposición.
- Utilización de equipos de protección individual. Si bien su empleo no elimina el riesgo, muy a menudo constituye la última e imprescindible barrera de protección. Garantizar la idonei-

dad preventiva y la comodidad en el empleo de estos equipos constituye el objeto de este reglamento.

- Protección de los trabajadores externos con riesgo de exposición a radiaciones ionizantes por su intervención (esporádica) en zona controlada.

A.2. Segundo grupo de normas

Además de esta regulación por riesgos específicos muy importantes son aquellas que regulan las condiciones en que se ejecutan actividades particularmente peligrosas, tales como las de construcción u obra pública, las pesqueras y las de minas y canteras. Todas ellas figuran a la cabeza de las cifras de siniestralidad.

A.3. Tercer grupo de normas

De trascendental importancia son las normas que diseñan el "SISTEMA ESPAÑOL DE PREVENCIÓN":

En primer lugar el R.D. 39/1997 de los Servicios de Prevención cuyo principal objetivo es diseñar con cierto grado de flexibilidad las opciones que las empresas tienen para organizar su sistema preventivo, atendiendo a las muy distintas circunstancias del actual tejido empresarial español. Además, en la misma norma se establecen las cualificaciones exigibles y habilitantes para el ejercicio de la actividad de prevencionista, al tiempo que se completa la propia Ley de Prevención, detallando los criterios generales para la realización de la "evaluación de riesgos", verdadera "piedra maestra sobre la que se asienta el edificio preventivo" en los centros de trabajo.

Una posterior Orden Ministerial desarrolla la función de tutela que le corresponde a las administraciones públicas como garantes de la calidad de las acciones preventivas que se realicen en los centros de trabajo. Para ello, se regulan los criterios exigibles de calidad de entidades preventivas externas, entidades formadoras, y de auditoría, y se facilita a través de una modificación del R. D. 39/1997 el tránsito desde de los recursos disponibles en las empresas a las nuevas figuras con nuevas exigencias de cualificación.

Conviene citar, a este respecto, un desarrollo muy particular de la Ley en el ámbito formativo, cual es el R.D. 949/1997, de 20 de junio, por el que se establece el CERTIFICADO DE PROFESIONALIDAD del "Prevencionista de Riesgos Laborales".

De esta manera, comienza a hacerse realidad el objetivo de integrar la formación en materia de Prevención de Riesgos Laborales en el esquema general de la Formación Ocupacional española, descrito en el Nuevo Plan de la Formación Profesional aprobado este mismo año.

Por otra parte, el denominado sistema español de prevención va tomando cuerpo a través de normas como el Real Decreto que regula la constitución de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, dando así inicio al trabajo de este importante órgano que permitirá el permanente seguimiento de la eficacia de las acciones preventivas y su revisión y mejora. Y la Orden que regula la participación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en el desarrollo de las actividades de prevención viene a instaurar un marco coherente para la cooperación de unas entidades sin el concurso de sus recursos la prevención en nuestro país no sería posible.

Por último, en este breve repaso de lo realizado, hay que mencionar las normas que han adaptado las disposiciones de la Ley 31/1995 al ámbito de la función pública, cuya especial organización aconsejaba un tratamiento particularizado, así como a una parte de éstas, esto es, los establecimientos militares.

B. Lo que queda por hacer:

Hasta aquí lo realizado que con ser ingente no agota las posibilidades y necesidades de desarro-

llo de la normativa de prevención de riesgos laborales, como así lo recoge el recientemente aprobado por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud, Plan de Acción sobre la Siniestralidad Laboral.

B.1. Nuevos desarrollos normativos

Primeramente, aunque parezca imposible por lo numeroso del trabajo normativo realizado queda:

- Detallar los requisitos de seguridad y salud, mediante la prohibición o limitación de tareas o actividades para jóvenes y mujeres embarazadas cuyos trabajos pretendemos concluir en el próximo año.
- Incluso antes (en este año probablemente) puede haberse aprobado nuevas disposiciones específicas de seguridad y salud en las Empresas de Trabajo Temporal.
- También el próximo año se completará el R. D. sobre Lugares de Trabajo en lo que se refiere a la protección frente al riesgo eléctrico.
- La mejora de la información mediante una nueva regulación de las obligaciones de comunicación de daños constituye un instrumento imprescindible para la eficacia de las decisiones políticas en materia de prevención. Ello se abordará en el próximo año.
- Pese a lo reciente de la reglamentación sobre agentes cancerígenos tenemos el compromiso de modificarlo antes de que finalice el año 2000.
- Igualmente, la protección de riesgos por radiaciones ionizantes va a ser modificada de forma sustancial (mediante la reducción de los niveles de radiación admisibles).
- Quizás la más importante de las futuras normas se refiere a la transposición de la Directiva de Agentes Químicos, prevista para el año 2001, con lo cual contaremos con un marco global de actuación en higiene industrial contra la contaminación de origen químico en los puestos de trabajo.

Todo ello sin mencionar las normas que se deriven de las nuevas Directivas o modificación de las ya existentes que están siendo o van a ser abordadas por la Comisión de la U.E. (ANEXO 1).

B.2. Las “Guías Técnicas” e instrumentos de apoyo normativo.

Si bien el trabajo normativo previsto es de importancia, aún más si cabe es desarrollar los instrumentos técnicos (guías recomendaciones, buenas prácticas) que faciliten la aplicación de la ingente normativa.

Éste es, como Uds. saben, un encargo que los distintos Reglamentos específicos citados hacen al INHST y al que estamos dedicando un esfuerzo importante, por considerar que estas Guías son instrumentos especialmente útiles para favorecer y ayudar a la aplicación de la nueva normativa.

Se han publicado ya las correspondientes a:

- Pantallas de visualización de datos.
- Manejo manual de cargas.

En fase avanzada de consulta, y por tanto, próximas a su publicación, están las correspondientes a:

- Lugares de trabajo. Equipos de trabajo.
- Equipos de protección individual.

Probablemente las de mayor interés, dada la amplitud de su aplicación.

Todas las demás (Señalización, Agentes biológicos, Agentes cancerígenos y Construcción, se encuentran en fase de borrador, y serán publicadas en el primer trimestre de 1999.

C. Algunas Reflexiones finales sobre la Nueva Normativa

C.1. Nueva Normativa y Siniestralidad.

Es obvio que el objetivo último de toda la normativa sobre prevención de riesgos laborales es la reducción de los ACCIDENTES y las ENFERMEDADES PROFESIONALES, a través de una mejora de las CONDICIONES DE TRABAJO.

Por ello, todo el mundo se pregunta ¿CÓMO ES QUE LOS ACCIDENTES NO SÓLO NO HAN DISMINUIDO EN LOS DOS ÚLTIMOS AÑOS, SINO QUE, INCLUSO, HAN AUMENTADO?

Ante esta cuestión, cabe aducir varias respuestas:

1 La normativa no ha podido ponerse aún íntegramente en vigor, dado que no ha sido posible llevar a la práctica, todavía, algunas de sus previsiones.

Por ejemplo; la formación de profesionales, la constitución de los servicios de prevención ajenos.

2 En general, -como lo demuestran, entre otros datos, los aportados por la "III ENCUESTA NACIONAL DE CONDICIONES DE TRABAJO"-, el grado de cumplimiento de la Ley es aún insuficiente, especialmente en las empresas más pequeñas (ver avance encuesta).

3 No es suficiente con promulgar las leyes, para que éstas tengan el efecto buscado; especialmente en este caso en el que la nueva normativa implica un CAMBIO DE MENTALIDAD, y requiere una auténtica CULTURA PREVENTIVA.

No se trata tanto, en definitiva, de cumplir unas obligaciones, en sentido estricto, como de ACTUAR CON MENTALIDAD PREVENTIVA, convencidos además de que esa mentalidad es beneficiosa para la buena marcha de las empresas.

¡PERO ESTO NO SE CONSIGUE EN UNOS MESES!

De ahí la oportunidad -y la necesidad— del PLAN DE ACCIÓN recientemente aprobado por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y refrendado en la reciente CUMBRE DE LA SEGURIDAD Y SALUD LABORAL

D. ¿Es la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, una buena Ley para abordar los cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo?.

Este ha sido el tema tratado en la última "SEMANA EUROPEA PARA LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO". La opinión mayoritaria manifestada en este evento ha sido que la L.P.R.L. es una buena base para afrontar estos cambios, sobre todo si se dan dos condiciones claves:

1. Que las autoridades sean capaces de lograr un buen equilibrio entre las políticas de flexibilidad en el empleo y las que velan por el bienestar y los trabajadores.

2 Que se consiga una auténtica asimilación de la CULTURA DE LA PREVENCIÓN.

ANEXO

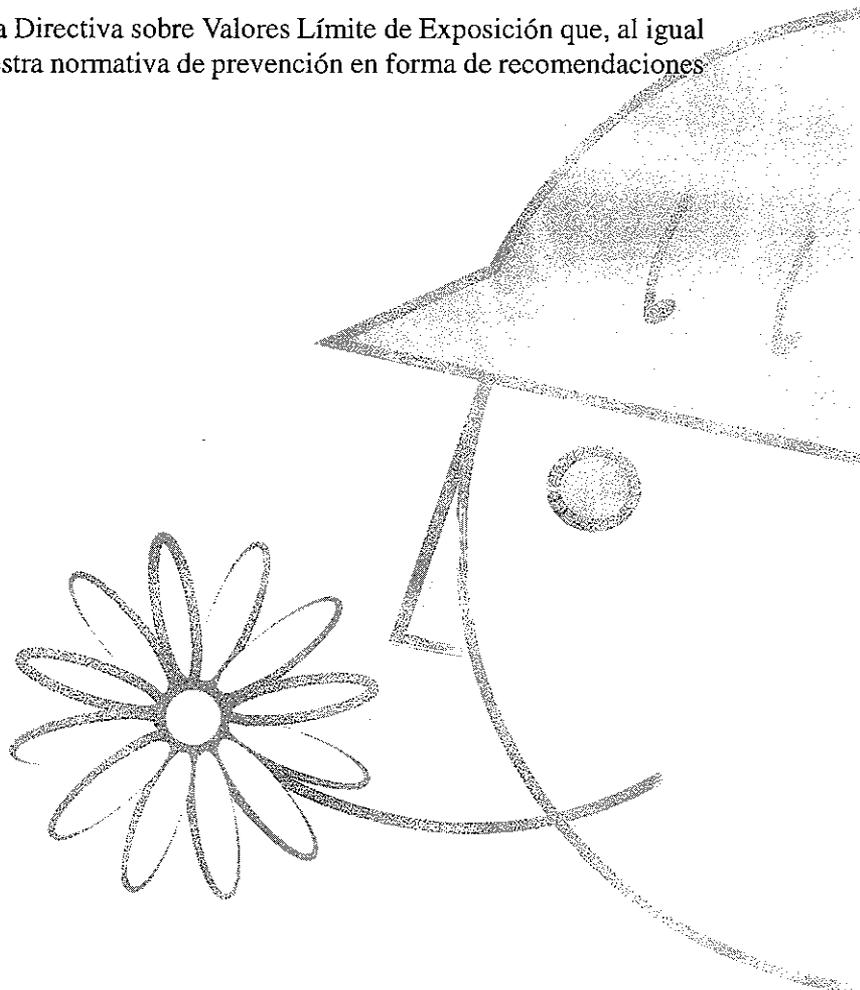
Previsiones/Proyectos de Desarrollo Normativo en el ámbito de la Unión Europea

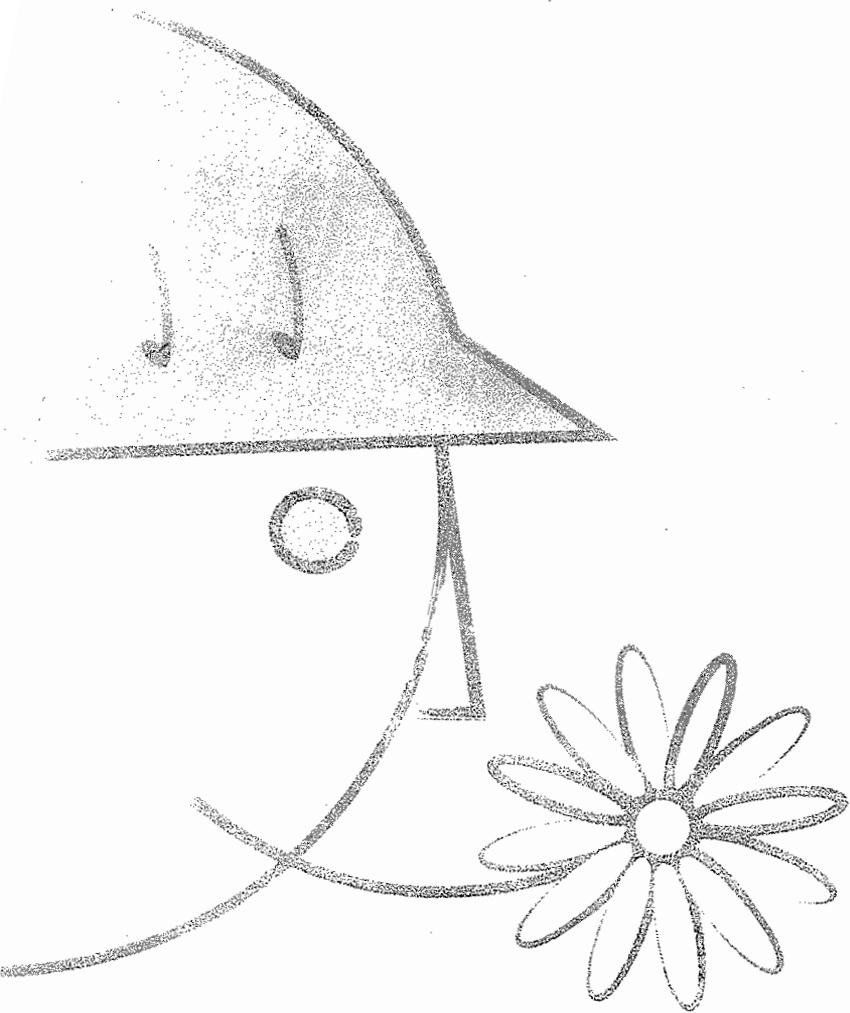
- Una Directiva general sobre agentes físicos, que englobaría probablemente una revisión de la protección frente al ruido, y disposiciones frente a vibraciones.
- Directiva sobre seguridad en las actividades de transporte, otro de los subsectores de actividad de alto número de siniestros.
- Una Directiva que asegure el transporte al lugar de trabajo en condiciones de seguridad de los trabajadores minusválidos, a fin de eliminar obstáculos a su integración en el mundo del trabajo.
- Una Directiva sobre trabajos en atmósferas explosivas.

Menos avanzados se encuentran los trabajos relativos a los siguientes ámbitos:

- Directivas de modificación de las directivas de agentes cancerígenos y agentes biológicos para adaptarlas a los nuevos conocimientos científicos en la materia.
- Directiva de seguridad en trabajos agrarios, con la que se complementaría la regulación por sectores de actividad.
- Directiva sobre andamios, escaleras y plataformas a fin de prevenir los riesgos, en especial de caída a distinto nivel desde estos espacios de trabajo.
- Trabajadores autónomos (posible "Recomendación").

Asimismo, está prevista una nueva Directiva sobre Valores Límite de Exposición que, al igual que las precedentes, se incorporará a nuestra normativa de prevención en forma de recomendaciones técnicas del INSHT.





PONENCIAS

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social ante la normativa preventiva laboral

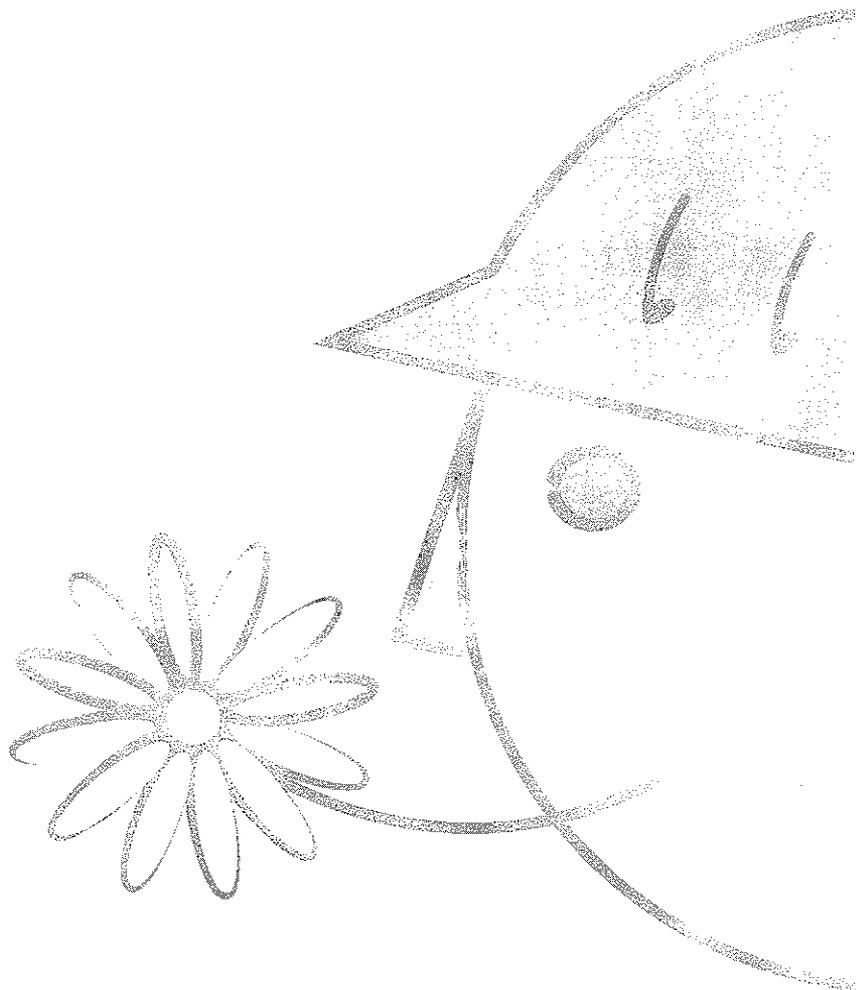
César Miño Fugarolas

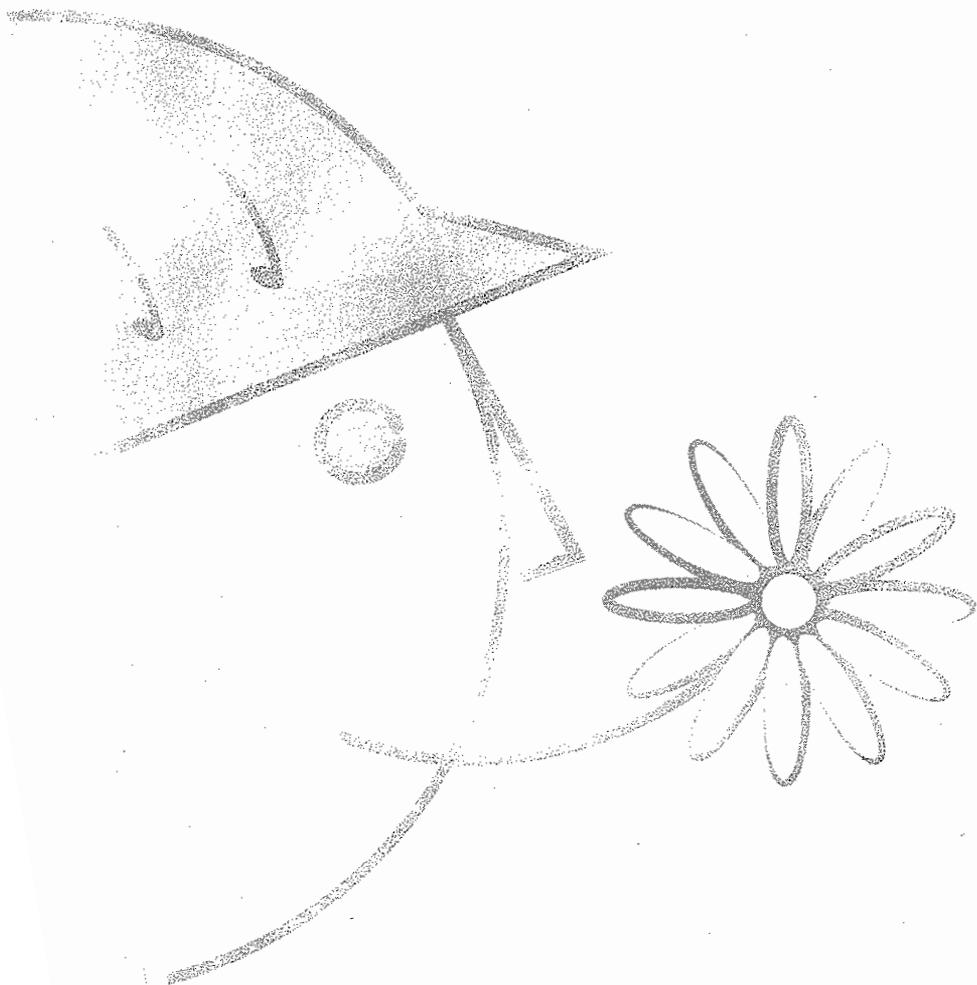
Los Servicios de Prevención ajenos o externos y el desarrollo de la LPRL

Miguel Ángel Olalla Mercadé

Las PYMES ante la nueva normativa de Prevención de Riesgos Laborales

Manuel Carlos Alba Tello





LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL ANTE LA NORMATIVA PREVENTIVA LABORAL

César Miño Fugarolas
Jefe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Sevilla

El mismo título de esta charla, más que ponencia por el tiempo que disponemos, sugiere que para conocer el papel, ese "ente" que se cita, de la Inspección de Trabajo habría que recurrir a su historia, a su compromiso actual y al futuro deseable que se espera que asuma la misma, en consonancia con los predicados de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Históricamente, Inspección de Trabajo y Seguridad e Higiene, concepto ya superado, están unidos en los albores de la ordenación de las relaciones de trabajo. Las primeras "leyes de fábrica", cuya vigilancia se atribuye a los "Inspectores de fábrica", eran fundamentalmente normas que merecían dicha calificación.

En España, la Ley de Accidentes de Trabajo de 31 de enero de 1.900 y su Reglamento de 28 de julio y el Decreto de 25 de enero sobre trabajo de los menores en las industrias insalubres y peligrosas ya dan pie para que la Inspección vigile su cumplimiento.

La Inspección de Trabajo, creada por Marv en 1.906, que se integra en el Instituto de Reformas Sociales, tenía como fin primordial la Seguridad e Higiene. En su primer año de actuación, según las memorias de las que disponemos, ya se realizaron con este objetivo 736 visitas, que afectaron a 270.624 trabajadores, 226 actas de apercibimiento y 54 de infracción.

Sin esta intervención de la Inspección de Trabajo no hubiera nacido el Derecho del Trabajo o se hubiera limitado a ser un mero conjunto de principios programáticos (Montoya), o sería un catálogo de buenas y humanitarias intenciones, si no hubiese existido lo que se calificó, con barroca exageración, el "brazo armado" del Estado en el mundo laboral.

Volviendo rápidamente las páginas de la historia, llegando a fechas recientes, con el anticipo significativo de los Convenios de la O.I.T. n 81 y 129, la Ley 39/1962, de 21 de julio y el Decreto 2122/1971, de 23 de julio, encomiendan a la Inspección de Trabajo en esta materia, junto con las de vigilancia y control con la consecuente propuesta de sanción o la formalización de actas de advertencia o requerimientos, con las de ayuda informativa, con las del ejercicio de determinadas medidas cautelares y otras indirectamente represivas, las funciones de asistencia técnica, al facultarla para que elaborara dictámenes, informes, estadísticas, estudios y proyectos dirigidos a la propia Administración Pública, y la de asesoramiento, con la expresa autorización, así se establecía en el artículo 13 de aquélla, para que comprobara la adecuación a esta legalidad de los locales de trabajo e instalaciones y para que propusiera y adoptara medidas para eliminar los defectos en éstas, en el montaje o en los métodos de trabajo que constituyeran un peligro para la seguridad o salud de los trabajadores.

Potenciando esta orientación de la Inspección, en la que queremos insistir, el artículo 4 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9 de marzo del 71, precisaba que correspondía a la misma "prestar asesoramiento para evitar o reducir los riesgos que atenten a la integridad física, salud o bienestar de los trabajadores y formular, al efecto, las advertencias o requerimientos oportunos, dándose con ello cabida a una función que se identificaba con una concepción "preventiva" de la seguridad e higiene que rebasa la idea que confundía al Inspector con el gendarme encargado, sólo y exclusivamente, de reprobado, sancionando, el incumplimiento de la legislación en vigor.

En el estado presente de las cosas, ateniéndonos a la pauta marcada por el artículo 9 de la L.P.R.L. y sus disposiciones concordantes, salvo un cierto debilitamiento del ámbito de sus funciones asesoras y de asistencia técnica, que apenas se compensa con la información que recibirá, o podrá recibir, de la Inspección la Administración Sanitaria y la de Industria (art. 11) y con la posibilidad que

se le concede de favorecer a los Servicios de Prevención (art. 9), prácticamente nada ha cambiado.

Su papel, su presencia en el mundo del trabajo se mantiene en parecidos términos al asegurársele, con ciertas matizaciones, las mismas funciones y competencias.

Por tanto, continúa con la vigilancia de las normas y con la represión sancionadora de sus infracciones, más restrictivamente si cabe -ya lo hemos apuntado- con el asesoramiento y la asistencia técnica (art. 9 Ley 31/1995 y art. 3 Ley 42/1997, de 14 de noviembre), con la información de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la importancia o en las circunstancias que se señalan (art. 9 Ley 31/1995 y art. 6 Orden de 16 de diciembre de 1987), con la aplicación de medidas cautelares, como las decisiones de paralización de los trabajos por riesgo grave e inminente (art. 9 y 44 Ley 31/1995, art. 7 Ley 42/1997 y art. 7 R.D. 928/1998, de 14 de mayo), los requerimientos para subsanar las deficiencias existentes (art. 4.3 Ley 31/1995, art. 7 Ley 42/1997 y art. 11 R.D. 928/1998) y las comunicaciones dirigidas a la autoridad laboral por el Jefe de la Inspección para la suspensión de actividades o cierre de centros de trabajo en casos de excepcional gravedad (art. 53 Ley 31/1995 y art. 26 R.D. 928/1998), con la propuesta del recargo de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social por los accidentes y enfermedades profesionales provocados por falta de medidas de seguridad e higiene (art. 42 Ley 31/1995, art. 7 Ley 42/1997 y art. 27 R.D. 928/1998), con la, asimismo, propuesta de incremento, o su reducción, si procede, de las primas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales por el comportamiento de las empresas en la prevención de riesgos laborales (art. 7 Ley 42/1997 y art. 108 Ley General de la Seguridad Social de 1994).

En fin, esta visión somera de los cometidos de la Inspección de Trabajo nos describe una realidad, como ya hemos dicho, que no es más que una reiteración de su historia funcional. Nos transmite un mensaje conformista asignando un papel a ésta prácticamente invariable. Nos dice el guión, la Inspección, será, también ahora, el "brazo armado del mundo laboral", tendrán sus actuaciones un fuerte sabor represivo y no seguirá progresando en aquel camino que se había alumbrado con las disposiciones prevencionistas cuyo contenido nos hemos preocupado precisamente para ello, de reproducir.

Ese "no se mueve", al contrario del "eppur si muove" de Galileo, se puede desmontar, o al menos alterar, si a la Inspección de Trabajo española se la hace participar, suavizando su actual papel beligerante, valga el término, más intensamente en el mundo de la prevención, potenciando su intervención en la debida marcha de los instrumentos preventivos que se establecen en la Ley 31/1995.

Habría que romper con esta peripecia "con ese estar detrás" de estos instrumentos medios o agentes que arman el edificio preventivo que tan trabajosamente ha construido la Ley. Habría, en consecuencia, que cambiar su "situación" en la interpretación de dicho papel, suavizando -ya se ha dicho- la presión sancionadora.

Sería tanto como asumirlo en el sentido que se defiende en el Estudio Previo para un "Plan Nacional Anual de la Inspección", que nos permitimos reproducir, sin quitarle ni una coma por su interés y por coincidir plenamente con su planteamiento.

"La moderna normativa sobre prevención de riesgos laborales (Ley 31/1995) descansa sobre un esquema netamente prevencionista que se articula mediante el juego de un conjunto de agentes preventivos en el marco de una actividad preventiva y participada en la empresa. Ello supone unos determinados comportamientos de empresarios y trabajadores en el ámbito de la empresa y de los centros de trabajo; y se traduce en la necesidad de que el empresario realice las actividades necesarias para evitar o disminuir los riesgos (art. 2 Ley 31/1995), y en la facultad de los trabajadores a intervenir en tales actividades preventivas (arts. 2, 14, 33, 34 y concordantes).

Tales principios esenciales, por derivar de las Directivas europeas, son comunes a todos los Estados miembros de la U.E., y han modalizado sus criterios de actuación inspectora. En los países con mayor desarrollo prevencionista, la Inspección de Trabajo centra su cometido acorde con la concepción integral de la acción preventiva. Ello supone la acción mediante equipos inspectores, con

atención preferente a la verificación de los sistemas de organización preventiva, a la realización de evaluación de riesgos periódicamente y a la adopción de medidas consecuentes, así como a la realización de controles de salud; en definitiva, la inspección se centra en el control de la práctica en las empresas de una acción preventiva permanente y adecuada, abierta a la participación del personal. En tal esquema operativo, el control de las medidas concretas se deja, en cierta medida, a la acción de los agentes preventivos de cada empresa (organización preventiva y participación de los trabajadores), sin perjuicio de la supervisión de la "inspección pública".

En efecto, en los Estados con políticas desarrolladas de prevención, la Inspección Superior viene poniendo su acento en la verificación de los sistemas y organizaciones de protección en las empresas, y en la de su adecuación y actualización a las situaciones, mientras que los órganos preventivos existentes en el marco de la empresa aseguran la aplicación de las medidas concretas; en los países con menor desarrollo preventivo y sin suficiente implantación de órganos internos de participación en las empresas, el cuidado de tales extremos concretos ha de asumirse por la Inspección Oficial en detrimento de otro tipo de actuaciones.

Esta orientación, o nueva significación del papel de la Inspección, se acoge, también, en la última versión del documento del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo sobre "Principios comunes de las Inspecciones de Trabajo en el ámbito de la Salud y de la Seguridad en el lugar de Trabajo".

Así, al tratar de los objetivos de la Inspección, se hace especial hincapié sobre el que se dirigirá a comprobar si el empresario ha adoptado las medidas necesarias para cumplir la legislación facilitando la organización y los medios que le permitan detectar y prevenir los fallos de los trabajadores, que puedan estar expuestos a un riesgo; va incluida, en su caso, la consulta a un experto añadiéndose, después, al tratar de la actividad de control a los Inspectores, que una de sus tareas consistirá en evaluar si la organización establecida y las disposiciones adoptadas por el empresario para garantizar la seguridad y la salud pueden o no permitir detectar, corregir y prevenir los fallos; ello incluye las disposiciones adoptadas para detectar los peligros y evaluar los riesgos con el añadido de que también realizará evaluaciones de las disposiciones adoptadas por el empresario para planificar, organizar, controlar, vigilar y revisar eficazmente las medidas de protección y de prevención en el lugar de trabajo.

Aunque este sea el modelo de gestión de la prevención al que debe orientarse la Inspección de Trabajo española, hoy por hoy tal como destaca el Estudio previo al que nos estamos remitiendo:

«El grado de desarrollo de las estructuras prevencionistas en España viene dificultando, virtualmente imposibilitando, tal concepción avanzada de verificación y control. La notoria insuficiencia de medios y organizaciones preventivas de que disponen las empresas, y el escaso desarrollo de las representaciones específicas de los trabajadores, a que ya nos referimos más detenidamente, impiden en España la aplicación de modalidades modernas de verificación y control, al tener que afrontar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social los cometidos no asumidos por los demás agentes preventivos así como sus efectos en orden al estado de la política preventiva en España».

Naturalmente, tal situación condiciona el signo de la actuación inspectora en nuestro país, limitándola en la forma indicada, y provocando pautas y modos de inspección ya superados en otros países del entorno europeo

No queda más, si somos consecuentes, que admitir esta realidad para que la planificación inmediata de las actividades de la Inspección no sea un deseo utópico y tan sólo formalmente satisfactorio. No se puede obviar, todavía, el papel importante que tendrán sus medidas directa o indirectamente aflictivas, las represivas y las cautelares que se impulsan por la misma.

Por ello, para programar aquellas acciones que debería de seguir un Cuerpo de la Administración que asume una función fiscalizadora, de acuerdo con los cometidos que tuviera asignados, tendría que tomar como referencia, sobre todo, aquellos comportamientos carenciales que fueran

esenciales para que la norma que fiscaliza tuviera la efectividad que pretende.

Si nos remitimos a la L.P.R.L., de acuerdo con los cometidos que esta norma y las concordantes asignan a la Inspección de Trabajo, habría que dirigir, en principio, tales acciones fiscalizadoras hacia aquellos objetivos con los que se pretenda subsanar las deficiencias provenientes de dichas carencias.

Por tanto, si de los datos que se dispone, se ha detectado ya, que estas carencias se centran en la acción preventiva de la empresa, en la participación de los trabajadores, en los defectos de formación e información preventiva, en la ausencia de adiestramiento y formación preventiva de los trabajadores y del deber de formación sobre los riesgos existentes y la omisión de los controles de salud, no queda más, conforme al criterio ya establecido, que centrar los objetivos que se sigan refiriéndonos al control de estas carencias conocidas, en el entendimiento de que estas medidas fiscalizadoras, operativas, por tanto, tendrán un carácter general, es decir, dirigido a todos los sectores que se integran en la actividad productiva, sin perjuicio de que se sigan otras encaminadas asimismo a controlar los riesgos existentes en otros sectores que se distinguen por su alto nivel de siniestralidad.

Habrà un plan general de objetivos y un plan que se dirija a estos sectores que tienen un significado riesgo para la integridad física y salud de los trabajadores, sectorialización que se puede extender a toda la Comunidad Autónoma o localizarla en alguna o algunas de sus provincias correspondiéndole a aquélla fijarlos y seguir su cumplimiento.

Al compàs de las directrices marcadas por dicho Estudio estos planes, sintetizándolos y reduciéndolos a sus más estrictos límites, podrían ajustarse a los **proyectos** que siguen:

A) Plan General

Afectaría a:

- 1) La evaluación de riesgos en las empresas, acomodándolo al nivel técnico que resulte factible a cada momento y situación; a la adopción de medidas consecuentes a la misma; a la práctica de la consulta con los trabajadores y/o sus representantes y a la designación de trabajadores suficiente para su dedicación efectiva a labores preventivas cuando no operen los servicios de prevención ajenos o propios.
- 2) Los deberes de coordinación y acción preventiva en el supuesto que concurren trabajadores de distintas empresas en el mismo centro de trabajo.
- 3) La denuncia e información sobre responsabilidades penales en los supuestos que se estimen que las conductas empresariales constituyan alguno de los tipos regulados en el art. 316 y, por ampliación, en los arts. 142 y 152 del Código Penal.
- 4) La paralización de trabajos cuando se detecten infracciones que se subsuman en el supuesto previsto en el art. 44 de la L.P.R.L.
- 5) La práctica de los controles de salud, que se exigirán, con rigor, en los supuestos especiales.
- 6) Las condiciones de los trabajadores temporales, singularmente los que estén sujetos a un contrato de formación y los que no hayan cumplido los 18 años de edad; y a las obligaciones compartidas por las E.T.T. y las empresas usuarias a tenor de lo establecido en los art. 28.5 y 42.2 de la L.P.R.L. y art. 16 de la Ley 14/1994, de 1 de junio.
- 7) La constitución y adecuado funcionamiento de los servicios de prevención propios en las empresas que los deban de constituir. Siguiéndose la concertación, con los requisitos previstos en el R.D. 39/1997, de 17 de enero, de los ajenos, a los que se ha de dar una trascendente importancia.
- 8) A la verificación de la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo respecto a las obligaciones que les pudieran corresponder a las mismas.
- 9) Las medidas colectivas de prevención y a los equipos de protección personal individual.

B) Plan Sectorial

Siguiendo una tradición, ya larga en el tiempo, se prestará especialísima atención al cumplimiento de las acciones preventivas en el sector de la construcción, tomando como referencia obligada el R.D. 1627/997, de 24 de octubre.

A su tenor:

- Se exigirá la evaluación de riesgos y se ordenará las paralizaciones que procedan por un demostrado riesgo grave o inminente.
- Se comprobará si se dispone de los libros de obras y el cumplimiento de las diligencias que, con incidencias, se remitan o consten en los mismos.
- Se exigirán las responsabilidades que correspondan a los promotores y a las empresas principales, sirviéndose complementariamente de las reglas del art 24 de la L.P.R.L. y atendiendo a la tipificación de la omisión de la adecuada coordinación e información en los números 13 y 14 de su art. 47, prestando especial atención al Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo cuya ejecución les corresponde a aquéllas.
- Se velará por el cumplimiento de las obligaciones generales y específicas en la adopción de medidas de seguridad por las empresas.

Junto a esta actividad sectorial, que se generalizaría, como en el caso anterior a toda la CC.AA., con las mismas preocupaciones que en los supuestos anteriores, atentos al requerimiento del Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 24 de febrero de 1.998, también se debería extender la acción de la Inspección de Trabajo a las ramas siguientes:

- Agricultura, ganadería y pesca.
- Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos.
- Industria de productos alimenticios y bebidas.
- Hostelería.
- Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo.
- Venta, mantenimiento y reparación de vehículos de motor, motocicletas.

A su vez, por su incidencia en determinadas provincias, serán los Jefes de las Inspecciones Provinciales de éstas los que propongan las acciones que procedan en aquellas ramas de actividad que así lo aconsejen.

Por último, convendría que:

- a) Se comuniquen a la Inspección sin demora por los servicios técnicos de la Comunidad Autónoma las irregularidades relevantes o reiteradas que aprecien en sus visitas, así como los incumplimientos injustificados de sus recomendaciones.
- b) Se constituyan, cuando sea preciso, equipos de inspección con la participación estable y activa de Técnicos de los Centros de Seguridad e Higiene para la verificación de sistemas y medios preventivos en los centros de trabajo.
- c) Se muestre una singular preocupación en el control de una actividad de gran importancia socio económica en el marco de la Comunidad Autónoma, como la agrícola antes aludida, actividad de especial preocupación, que se ha distinguido de siempre por su impermeabilidad a las disposiciones sociales.

Habría que romper con esta campaña, o iniciar la ruptura, de una serie de factores que tan significativamente inciden, a este respecto, en el trabajo agrícola: falta de formación del trabajador que carece frecuentemente del más mínimo nivel, individualismo del mismo con carencia de espíritu asociativo, fatalismo ante los accidentes que se consideran como "algo inevitable", desconfianza frente a las normas de racionalización y prevención en el trabajo, etc., etc...

Al respecto de lo que se está tratando, hace muy pocas fechas, la prensa diaria daba cuenta de la puesta en marcha de un "Plan de acción para frenar la siniestralidad laboral", Plan que ha sido aprobado por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud Laboral. Al desconocerse su contenido íntegro, nos remitiremos al texto de esta noticia.

Según la misma, con este Plan se pretende:

- 1) Como uno de sus principales objetivos acelerar y favorecer la implantación en la sociedad de la cultura de la prevención laboral.
- 2) Instrumentar una serie de medidas de acción inmediata (Plan de Choque) y otras con efecto a medio y largo plazo. En breve, se señala, su puesta en marcha afectará a las acciones destinadas a la sensibilización y a la divulgación de la prevención de la siniestralidad laboral y a las de control de la Inspección de Trabajo, reforzándose las elegidas, contándose, en todo caso, con la colaboración de la Administración Autonómica y de las autoridades locales.
- 3) Revisar el sistema de primas por accidentes de trabajo, de tal modo que se reducirá su importe en las empresas con una menor incidencia de la siniestralidad laboral.

Al hilo y como colofón a este discurso habría que resolver una interrogante, la de si la Inspección de Trabajo española, que se distingue por su claro marchamo generalista, al asumir la vigilancia y control, con sus funciones anexas, de la generalidad de la legislación de trabajo y de la seguridad e higiene en particular, **debería orientarse hacia otros modelos**, también europeos, que se caracterizan porque dedican sus desvelos, aunque en grado diferente, a esta última materia.

No cabe duda que una Inspección, con esa particular preocupación, se diferencia

- Por una formación más exclusiva en tal materia, lo que conlleva una mayor eficacia y posible eficiencia a este respecto y una más dúctil facilidad para coordinarse y relacionarse con los Servicios Técnicos de los que disponga cada país.
- Por una planificación más concreta e intensa al centrar sus actuaciones, con plena o casi plena dedicación, en este específico objetivo.

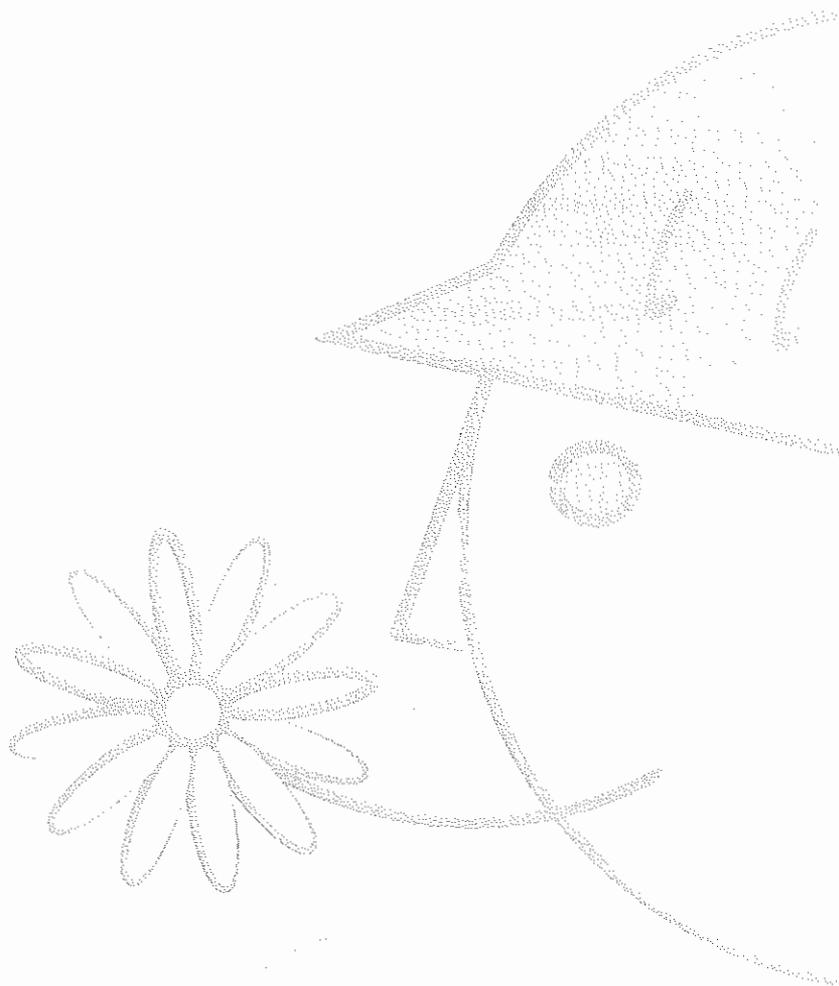
Por contra, una Inspección generalista:

- Rompe el inconveniente, connatural a las inspecciones superespecializadas, sobre todo, de inmiscuirse en las tareas técnicas que son propias de los Servicios de Prevención, tal como se conciben, por ejemplo, en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, con un costo presupuestario que difícilmente se justifica en las empresas de mediano o pequeño fuste con problemas preventivos que deben de resolver aquellos Servicios y que, a su vez, son de una relativa importancia.
- Concentra el poder decisorio en un sólo funcionario en cuanto afecta al orden laboral, evitando la dispersión de las inspecciones y la consiguiente confusión que esto genera e, incluso, los conflictos de competencias entre los mismos Inspectores.
- Entiende la empresa como un "todo", como un complejo único cuyas distintas partes se hallan indisolublemente interrelacionadas, llevando a cabo una acción global y coherente de control y supervisión con el auxilio, cuando las circunstancias lo exijan, aquí, en Andalucía de los Técnicos de los Centros de Seguridad e Higiene.
- Ayuda a fomentar la colaboración entre los interlocutores sociales y favorece el buen funcionamiento de los Comités y de las representaciones institucionales existentes.

Nosotros nos inclinamos, como se deduce de lo dicho, por el mantenimiento de este modelo, aunque actualmente, en Europa, se tiende hacia una síntesis de ambos. Se pretende por tanto, construir una Inspección que supere los defectos, y potencie las virtudes, de las Inspecciones generalistas y de las Inspecciones especializadas o superespecializadas, en particular, ya que su modelo está actualmente sujeto a revisión.

Por último, también había que preguntarse, brevísimamente, desde luego, ya que no queda tiempo para más, si, a la par de lo previsto para la Seguridad Social en el artículo 19 de su Ley Ordenadora, no sería aconsejable reestructurar la organización operativa provincial de la Inspección, dando entrada en la misma a una Unidad especializada que compagine su carácter generalista con una actuación singular en esta materia.

Dependería del Jefe de la Inspección Provincial, estaría integrada por varios Inspectores, la dirigiría un Jefe de Unidad, contaría con el apoyo de los servicios administrativos necesarios y se coordinaría con los Centros de Seguridad e Higiene de la Comunidad Autónoma.



LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS O EXTERNOS Y EL DESARROLLO DE LA LPRL

Miguel Ángel Olalla Mercadé
Vocal del Consejo Asesor Andaluz de Relaciones Laborales

Introducción

Al establecer el elenco de las posibles modalidades de organización preventiva, el art. 30.1 de la ley ya se refiere a la posibilidad de concertar los servicios de “una entidad especializada ajena a la empresa”, que actuará en calidad de Servicio/s de Prevención ajeno/s a la empresa.

Concepto

Si bien en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no se contiene concepto alguno de lo que ha de entenderse por “Servicio de Prevención ajeno o externo”, el reglamento de los servicios de prevención sí se ha ocupado de tal tarea definiéndolo como “el prestado por una entidad especializada que concierte con la empresa la realización de las actividades de prevención, el asesoramiento y apoyo que precise en función de los tipos de riesgos o ambas actuaciones conjuntamente”.

Por consiguiente, y dada la conceptualización reglamentaria, la referencia al “Servicio” pierde su cualidad orgánica y adquiere un tinte netamente funcional, fenómeno derivado sin duda, de la expresión concertar, que empleada tanto por la L.P.R.L. como por el reglamento, viene a evidenciar, que entre la empresa usuaria del servicio y la entidad especializada que lo presta no existe otro vínculo que el derivado del contrato de servicios en virtud del cual, el Servicio de Prevención así establecido carecerá del carácter de órgano propio de la empresa usuaria puesto que se ocupará de tareas de gestión o respaldo preventivo en la misma pero en ningún caso perderá su carácter de entidad independiente.

Configuración Normativa

En consecuencia, el Servicio de Prevención desarrollado por una entidad externa especializada viene configurado por nuestra normativa sobre Prevención de Riesgos Laborales, como una organización (no órgano) preventiva, dedicada “ad hoc” por el empresario, a través del concierto con una entidad especializada, mediante la aplicación a tal empeño de los medios (tanto humanos como materiales) que a la misma entidad especializada pertenecen y que ella misma organizará en función de las actividades preventivas acreditadas por cada usuaria concreta.

Recursos Materiales y Humanos de las entidades especializadas que actúen como Servicio de Prevención

Como indica el Reglamento de los Servicios de Prevención, sólo podrán actuar como Servicio de Prevención aquellas entidades especializadas que cumplan, entre otros, el requisito de “disponer de la organización, instalaciones, personal y equipo necesario para el desempeño de su actividad”.

Requisitos a que está sometida esta modalidad de Organización Preventiva

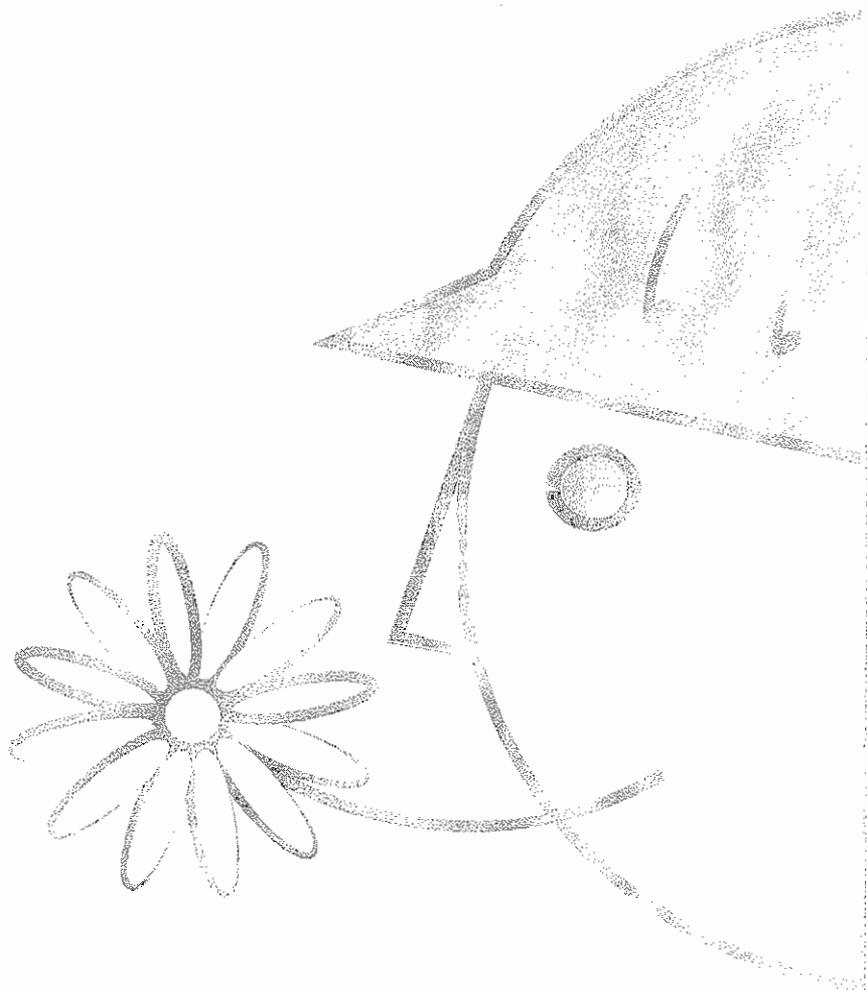
A las entidades especializadas que se propongan actuar como Servicio de Prevención, el Reglamento le exige la satisfacción de otros requisitos adicionales.

En primer lugar la constitución de “una garantía que cubra su eventual responsabilidad”.

El segundo de los requisitos es el que se refiere a la imposibilidad de que dichas entidades mantengan “con las empresas concertadas vinculaciones comerciales financieras o de cualquier otro tipo, distintas a las propias de su actuación como Servicio de Prevención”.

El tercer requisito es el relativo a la preceptiva obtención de la aprobación de la autoridad laboral y sanitaria en los aspectos de carácter sanitario que hayan de desarrollarse en virtud de los servicios que en este sentido vayan a ofrecerse.

El último de los requisitos se refiere a la necesaria acreditación administrativa de las entidades especializadas para actuar como Servicio de Prevención.



LAS PYMES ANTE LA NUEVA NORMATIVA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Manuel Carlos Alba Tello

Director de Relaciones Laborales de la Confederación de Empresario de Andalucía.

Si en el conjunto de la economía, las pymes, tienen una gran importancia por el peso específico que representan en la estructura empresarial española en general, y andaluza en particular, por su gran dinamismo como motor del crecimiento económico y de la creación de empleo, no menos importante y trascendente resulta el papel y el protagonismo que debemos reconocer a las pequeñas y medianas empresas en cualquier aspecto relativo de la prevención de los riesgos laborales.

Efectivamente, las pymes son cruciales para el desarrollo y crecimiento de nuestra economía, representan más de 95% del total de empresas españolas y aportan el 63% del empleo nacional

En Andalucía, el 98'87% de las empresas que contratan trabajadores por cuenta ajena tienen una dimensión inferior a 50 empleados, y en cuanto a creación de empleo generan el 69'20% del empleo en nuestra Comunidad Autónoma, de ellas diré que el 90'13% de las empresas andaluzas tienen una plantilla entre 1 y 9 trabajadores.

Siendo ésta la estructura del tejido empresarial andaluz es fácil comprender que cuanto pueda analizarse y debatirse en torno a la aplicación e interpretación de la normativa, la compleja y difusa normativa, sobre prevención de riesgos laborales, ha de ir necesariamente referenciado al mundo de la pequeña y mediana empresa

En ese contexto, está claro que todo cuanto de dificultoso, problemático y enrevesado pueda tener el marco legislativo actual de la prevención y la salud laboral, adquirirá una significación mucho mayor y supondrá una dificultad añadida para el sector de las pymes por razones que, a buen seguro, no será necesario explicar demasiado.

En todos los países europeos las pymes son objeto de una considerable atención por parte de los poderes públicos, sin duda alguna basándose en las dos razones antes apuntadas. Dicho en términos más coloquiales si se quiere: las pymes deben ser las mimadas en las principales decisiones que adoptan las Administraciones Públicas en cuanto deban afectar a este colectivo empresarial.

Pero del mismo modo que como virtud de las pequeñas y medianas empresas se predica su capacidad mayoritaria para generar empleo, como aspecto más negativo de las mismas se constata el elevado índice de siniestralidad laboral que se produce en este sector, más del 40% de los accidentes laborales se originan en empresas de menos de 25 trabajadores.

Esta situación pone en evidencia desgraciadamente que, transcurridos tres años desde la promulgación de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, existen enormes dificultades en las pequeñas y medianas empresas para la realización práctica de los objetivos y finalidades que dicha ley y su extenso desarrollo reglamentario quieren establecer para la reducción o eliminación de la siniestralidad laboral.

La complejidad del propio texto normativo, la carencia de medios técnicos, materiales y humanos de las pequeñas empresas, unido a otros factores externos, como la lentitud de las propias Administraciones Públicas, con una inexplicable burocratización en la tramitación de acreditaciones, la falta de formación del personal, etc, determinan las dificultades de implantación de los nuevos conceptos preventivos introducidos por el marco legislativo actual, especialmente como venimos señalando, en el ámbito de la pequeña y mediana empresa.

Si analizamos el elenco de obligaciones que la Ley de Prevención encomienda al empresario, es fácil imaginar cuán insalvables pueden ser las dificultades que se le presentan al gestor de la pequeña y mediana empresa para adoptar las disposiciones normativas en la evitación de los riesgos en el trabajo.

Así, desde la evaluación del riesgo en el inicio de la actividad, que además habrá de ir actualizando según vayan cambiando las condiciones de trabajo; proporcionar los equipos de trabajo y facilitar a los trabajadores los medios de protección adecuados para el desempeño de sus funciones; garantizar que el trabajador reciba la información y formación suficiente; vigilancia periódica del estado de salud de los trabajadores; en definitiva, hasta organizar la prevención y la constitución de los servicios de prevención correspondientes, etc.

La mera descripción de esta realidad explica, si bien no justifica, la inobservancia de los preceptos legales en esta materia, o al menos, pone en evidencia la gran dificultad que para este tipo de empresas supone el conocimiento riguroso, la gestión eficaz y en definitiva, la aplicación de una normativa extensa y técnicamente compleja.

Todo ello debe ser objeto de reflexión por parte de los poderes públicos, sin debilitar los derechos de los trabajadores a su seguridad y su salud en el trabajo, en aras a adecuar las obligaciones que la nueva legislación impone, pero sobre todo, para que se intensifiquen las acciones de colaboración, formación e información, destinadas a procurar que las pequeñas y medianas empresas y sus trabajadores se encuentren en la mejor posición para acometer con éxito las obligaciones y responsabilidades que el actual marco legislativo les exige en orden a la prevención de la siniestralidad laboral.

La evaluación de riesgos es una obligación principal del empresario. Puede realizarla por sí mismo, designando a trabajadores de la empresa o través de los servicios de prevención propios o ajenos. En cualquier caso precisa de la información y la formación necesaria para llevar a cabo estos cometidos: la Formación es una herramienta imprescindible para implantar la cultura de la prevención también en la pequeña y mediana empresa.

La labor de prevención debe suponer una fuerte implicación de todos: empresarios, trabajadores y administraciones públicas, sin minimizar la importancia de nadie a la hora de responsabilidades.

No es bastante la disposición del empresariado por adaptarse a las exigencias que requieren las medidas de prevención. Es necesario también que las empresas encuentren en la Administración esa misma intención para que entre todos se solventen las numerosas dudas y lagunas, se aplique la norma en la forma más correcta y se haga efectivo el binomio empresa segura-empresa competitiva.

El reto de modernización de nuestro sistema preventivo, resultado del nuevo marco legal, ha supuesto tener que incorporar en poco tiempo muchas novedades técnicamente complejas, como ya he señalado. Qué duda cabe de que ello requiere un aprendizaje y una formación específica, lo que representa un esfuerzo intenso e importante para las pequeñas y medianas empresas que tienen que superar las dificultades del propio sistema normativo en sí y las deficiencias del funcionamiento institucional y organizativo del sistema preventivo.

En el mundo productivo existen empresas que cumplen sobradamente sus obligaciones e indudablemente, existen otras que no. Lo mismo que existen trabajadores que cumplen con sus obligaciones haciendo USO de las medidas de protección y seguridad e, indudablemente, existen otros que no lo hacen.

Además de todo ello, y como quiera que esto de la prevención es un banco de tres patas, es absolutamente imprescindible superar los problemas administrativos que surgen ante las autoridades laborales y sanitarias en el proceso de acreditación y autorización de entidades especializadas en la prestación de los servicios de prevención ajenos. Por ello es necesario que la labor de sensibilización alcance a todos.

Es prioritario mejorar la sensibilización de todos en materia de prevención, propiciar el cambio cultural que nos implique a todos: empresarios, trabajadores y administración a la hora de consolidar la prevención como un objetivo estratégico de la empresa, indisolublemente unido a la actividad económica de ésta, e igualmente objetivo estratégico personal del trabajador a la hora de ejercer su actividad profesional

Desde nuestras organizaciones empresariales estamos obligados a transmitir nuestro convenci-

miento de que los accidentes laborales no son algo a lo que tengamos que resignarnos, pero debemos evitar, sin abstracción por supuesto del drama humano que supone la fatalidad del siniestro laboral, la demagogia, la indiferencia y el sensacionalismo que los efectos estadísticos incitan.

La mayoría de las actividades humanas comportan riesgos. Es un hecho contrastado y aceptado que los accidentes dependen en un altísimo porcentaje del comportamiento de las personas más que del proceso de producción. No debemos olvidar como se ha hecho publico recientemente, que el mayor número de accidentes que se producen en España son los domésticos, seguido de los de tráfico y de los accidentes de trabajo.

Según la III Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo de 1997 en opinión de los trabajadores, entre las causas de accidente manifestadas, el 52% se debe a *exceso de costumbre o de confianza*, y sólo un 2'7% considera *que al puesto diseñado*.

A menudo se utiliza el accidente de trabajo como un arma arrojadiza más en contra de las empresas. Pero sabemos que en estos accidentes incurren multitud de circunstancias que van desde los aspectos puramente técnicos o preventivos, hasta la propia formación de los trabajadores, de los técnicos de seguridad y de los propios empresarios, haciendo uso de las medidas de protección y seguridad, e indudablemente existen otros que no lo hacen. La prevención, sobre todo en la pequeña y mediana empresa, debe pasar de ser una exigencia técnica a convertirse en un objetivo estratégico permanente. Por tanto, la prevención debe consistir en una acción de cooperación y nunca de confrontación. Las empresas no rechazan asumir sus responsabilidades, pero también será esencial que se reconozcan igualmente las obligaciones de los trabajadores que deben ser cumplidas para que las medidas preventivas sean eficaces.

Y como también he apuntado antes, ante el nuevo marco competencial de las distintas Administraciones Públicas, es imprescindible una plena realización del principio de coordinación administrativa entre los distintos ámbitos competenciales para que la actuación administrativa no añada dificultades a la labor preventiva.

La coordinación de competencias y actuaciones administrativas es una exigencia básica, pero también imprescindible cuando se trata de mejorar las actuaciones de formación, información y asistencia técnica dirigidas a las empresas de menor dimensión y a sus trabajadores.

En ese sentido, la promoción e incentivación de las acciones conjuntas y de colaboración entre administraciones públicas competentes y las entidades representativas de carácter asociativo, principalmente los agentes económicos y sociales, pueden constituir instrumentos válidos para superar la natural debilidad de medios y posibilidades de que adolecen las pequeñas y medianas empresas.

Así lo esperamos ansiosamente desde la CEA en el desarrollo del Plan General de Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía, en el cual se contemplan medidas específicas de actividades formativas y divulgativas dirigidas a los empresarios de pymes, que deseamos hacer extensiva con carácter intersectorial.

Con ello, y sobre todo con nuestra participación activa en este IV Congreso Andaluz de Seguridad en el Trabajo, queremos poner de manifiesto el compromiso de CEA y de sus organizaciones empresariales en la labor conjunta en la prevención y evitación de los riesgos laborales como objetivo común de todos.

COMUNICACIONES

La Adaptación de la L.P.R.L. al ámbito de los Centros y Establecimientos Militares

Edurne López Rubia

Los Complementos salariales o pluses de penosidad, peligrosidad o toxicidad

Alfonso José Becerra García

Los RR.DD. 555/86 y 84/90 frente al R.D. 1627 en el ámbito del Sector de la Construcción

N. González García; A. Cobo Escamilla

La Seguridad en el Trabajo y la Seguridad Industrial. La Coordinación, Clave de la Eficacia Preeventiva

A. Moya Mir; M^a. T. Merlo Muñoz; F. J. Sánchez Fernández

El R.D. 664/1997 en los Laboratorios Microbiológicos de Córdoba

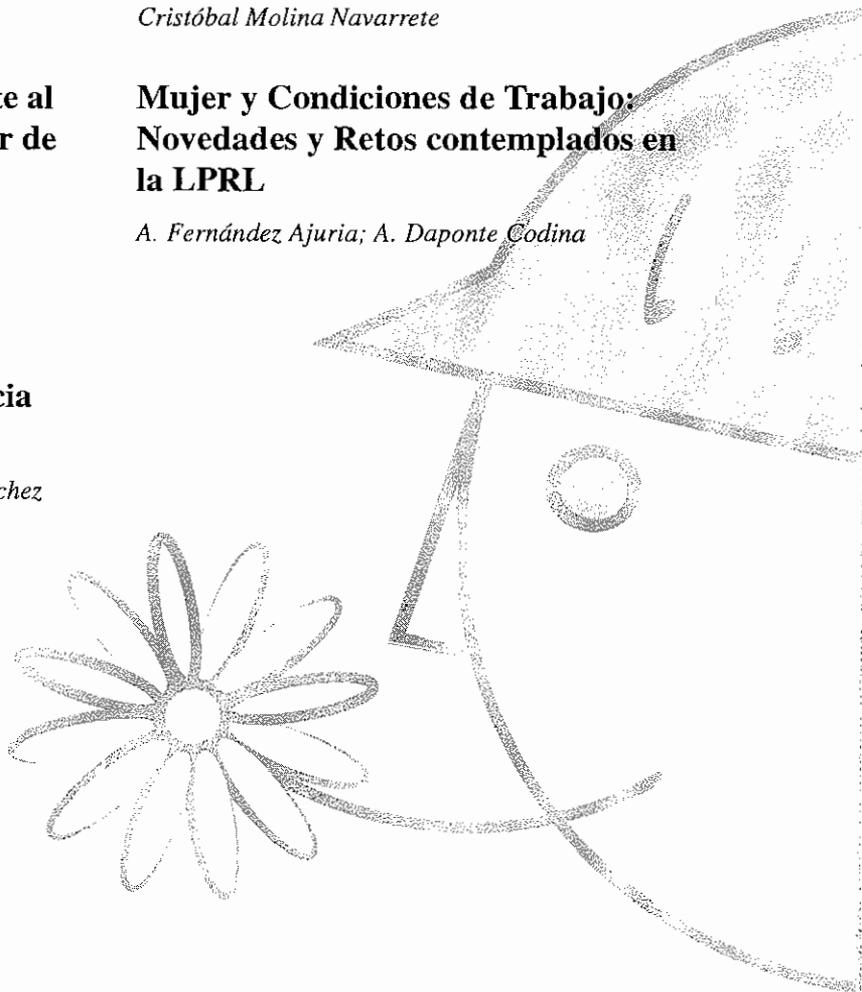
R. Montero Simó; M. Román Delgado

El Papel del Reglamento en la Regulación de la Prevención: del Bloqueo Normativo a la Ruptura del Sistema Legal

Cristóbal Molina Navarrete

Mujer y Condiciones de Trabajo: Novedades y Retos contemplados en la LPRL

A. Fernández Ajuria; A. Daponte Codina





LA ADAPTACIÓN DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES AL ÁMBITO DE LOS CENTROS Y ESTABLECIMIENTOS MILITARES

*Edurne López Rubia
Escuela Universitaria de Relaciones Laborales
Universidad del País Vasco*

Mi intención a la hora de abordar este trabajo era realizar un análisis lo más exhaustivo posible del contenido del Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre de adaptación de los capítulos III y V de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, al ámbito de los centros y establecimientos militares¹, sin embargo, dada la especialidad del ámbito en el que se encuadra esta norma y el gran número de peculiaridades² con las que me he encontrado al intentar estudiar este tema, peculiaridades que, por otro lado, quedan claramente reflejadas en el gran número de normas que son de aplicación en los centros y establecimientos militares, me ha resultado imposible llevar a cabo el trabajo con la exhaustividad deseada, por lo que me temo que se haya quedado en un simple comentario de carácter, más bien, descriptivo.

Sin más preámbulos, procedo a la exposición del contenido de esta comunicación.

Ante todo, hay que decir que la aprobación de este Real Decreto de adaptación se produce como consecuencia de lo establecido por el primer párrafo de la Disposición Adicional Novena³ de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que encomienda al Gobierno la adaptación de los Capítulos III y V dedicado el primero a regular los derechos y las obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales y el segundo a la consulta y participación de los trabajadores, concediéndole para ello un plazo de seis meses desde la promulgación⁴ de la Ley.

De ahí que lo primero que se puede destacar al respecto es que, como viene siendo habitual en esta materia⁵, el Real Decreto 1932/1998 ha llegado con más de dos años de retraso.

En cuanto al ámbito de aplicación del Real Decreto, el mismo se circunscribe a las "relaciones de trabajo del personal laboral y funcionarios civiles que prestan sus servicios en establecimientos dependientes de la Administración Militar" (art. 1 R.D. 1932/98). Es precisamente el lugar de prestación de los servicios, es decir, los establecimientos militares⁶, lo que ha servido al legislador para justificar la necesidad de adaptación de los Capítulos III y V, ya que en dichos establecimientos es

¹ BOE de 18 de septiembre.

² La propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en su artículo 373, ya hace referencia a estas peculiaridades y también en su Disposición Adicional Novena.

³ Disposición Adicional Novena: 1. "El Gobierno, en el plazo de seis meses, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas y a propuesta de los Ministros de Defensa y Trabajo y Seguridad Social, adaptará las normas de los capítulos III y V de esta Ley a las exigencias de la defensa nacional, a las peculiaridades orgánicas y al régimen vigente de representación del personal en los establecimientos militares".

⁴ Así lo entienden GONZÁLEZ ORTEGA, S. y APARICIO TOVAR, J.: Comentarios a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales. Ed Trotta. Madrid, 1996, pág. 63.

⁵ Baste recordar que España aprobó la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en 1995, a pesar de la existencia de un plazo (31 de diciembre de 1992) establecido por la Directiva 89/391/CEE y que, como consecuencia de dicho retraso, las Directivas específicas aprobadas al amparo del artículo 16 de la Directiva anteriormente mencionada han sido transpuestas al ordenamiento español también con retraso.

⁶ En cuanto a lo que debe entenderse por «establecimiento militar» se debe atender a lo señalado por el artículo 1 b) del Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio, sobre relaciones de trabajo del personal civil no funcionario en centros y establecimientos militares (ROL 1980\2306), ... los Centros, Cuerpos, Unidades, Dependencias y Organismos análogos de la Administración militar», quedando, así, fuera de este concepto... las Empresas Nacionales, Industrias Militarizadas..., según el art. 2 del Real Decreto.

posible encontrar diversos colectivos⁷, con regímenes jurídicos totalmente diferentes, lo cual dificulta, en gran medida, el poder atender a todas las especificidades y peculiaridades de los mismos.

Por otro lado, recordemos que la L.P.R.L., al establecer su ámbito de aplicación (art. 3 L.P.R.L.), se refiere, únicamente, al personal civil al servicio de las Administraciones Públicas quedando excluido, de esta manera, el personal militar; tema, éste último, que ha sido cuestionado por diversos autores⁸

Puede llamar la atención, por contra, el hecho de que el Real Decreto comprenda dentro de su ámbito de aplicación tanto al personal laboral como a los funcionarios, puesto que, como algún autor ha señalado⁹, la L.P.R.L., al remitirse a las "peculiaridades previstas en su normativa específica" se estaba refiriendo, al parecer, a las relaciones de trabajo del personal civil no funcionario de los establecimientos militares. Sin embargo, el Real Decreto de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado¹⁰, que es anterior a la norma objeto de estudio en este trabajo, al establecer su ámbito de aplicación señala que "en los centros y establecimientos militares será de aplicación lo dispuesto en el art. 3.3. de la Ley 31/1995 y en la normativa prevista en la disposición adicional novena de la citada Ley" (art. 2.3 R.D. 1488/1998), es decir, el Real Decreto objeto de este trabajo.

Entrando en lo que es propiamente la adaptación del Capítulo III de la L.P.R.L. dedicado a los derechos y obligaciones, el artículo 2 del Real Decreto regula el procedimiento a seguir en caso de que se produzca una situación de riesgo grave e inminente. Veamos cuáles son las diferencias que contiene este artículo respecto del artículo 21 de la L.P.R.L., que es el que regula esta situación con carácter general:

- 1º La persona obligada a tomar medidas en esta situación: mientras que según el art. 21 L.P.R.L. corresponde al empresario la adopción de medidas, el art. 2 del Real Decreto atribuye dicha obligación al Jefe del establecimiento".
- 2º Sustitución del término "trabajador" por el de "personal civil".
- 3º En cuanto a la imposibilidad de exigir a los trabajadores que reanuden su actividad mientras persista el peligro, salvo excepción justificada por razones de seguridad y determinada reglamentariamente, aunque el art. 2 también recoge la posible excepción, ésta se basará "en función de los intereses o seguridad de la Defensa". Diferencia importante ésta porque, mientras la L.P.R.L. exige que las posibles excepciones estén debidamente justificadas y además estén previamente determinadas reglamentariamente, lo cual garantiza de alguna forma al trabajador que no va a ser obligado arbitrariamente a volver a su trabajo mientras persista la situación de peligro, el artículo 2 justifica la excepción por razones de interés o seguridad de la Defensa, lo cual, teniendo en cuenta la amplitud y la falta de delimitación de la expresión, puede dar lugar a la utilización abusiva de lo que en principio está regulado como excepción.
- 4º Aunque el art. 2 del Real Decreto regula el derecho de cada trabajador y de cada funcionario civil a abandonar el puesto de trabajo cuando la "actividad entraña un riesgo grave e inminente para su vida o salud" (art. 2.2), no regula la posibilidad de que sean los representantes de los trabajadores y de los funcionarios o, ante la imposibilidad de reunirlos con urgencia, los Delegados de Prevención, los que adopten la decisión de paralizar la actividad de los afectados por el riesgo. Tal vez, un acuerdo adoptado en este sentido pudiera ser interpretado como una alteración del orden y de la disciplina que, en todo momento, debe mantenerse

⁷ Trabajadores con relación laboral, personal civil con relación estatutaria o administrativa, militares, ...

⁸ SEMPERE NAVARRO, A.V. y otros: Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo. Ed. Civitas. Madrid, 1996, pág. 70.

⁹ SÁNCHEZ CUBEL, D: Todo sobre la nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Ed. Praxis. Barcelona, 1996, pág. 32.

¹⁰ Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, publicado en el BOE de 17 de Julio.

en este tipo de establecimiento. Aunque lo más acertado, en mi opinión, es conectar esta ausencia de regulación con lo previsto en el artículo 3 a) in fine, en el que se vuelve a establecer una limitación por causa de los intereses y seguridad de la Defensa.

El artículo 2 es el único que el Real Decreto 1932/1998 regula como adaptación de las normas contenidas en el Capítulo III de la L.P.R.L., lo que significa que, salvo éste, el resto de los artículos que regulan los derechos y las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales son de aplicación directa en los centros y establecimientos militares.

Pasemos a ver cuál es la adaptación que el Real Decreto hace de las normas contenidas en el Capítulo V de la L.P.R.L. dedicado a la consulta y participación de los trabajadores.

Es el artículo 3 el que regula la obligación de consultar al personal civil, con la debida antelación, la adopción de decisiones sobre determinados temas preventivos. Al igual que en el artículo anterior, la obligación corresponde al Jefe del establecimiento y, salvo en el apartado a) donde se mantiene el término "trabajadores" debido, probablemente a un simple error de redacción, en el resto de apartados se sustituye por el de "personal". Lo mismo ocurre con el término "empresa" que es sustituido por el de "establecimiento".

En cuanto a los temas que deben ser consultados, apenas se aprecia una diferencia respecto del artículo 33 de la L.P.R.L.. Diferencia que se encuentra en el apartado a) del artículo 3, donde la consulta sobre "la planificación y la organización del trabajo en el establecimiento..." queda supeditada a que "en ningún caso, se pueda paralizar, retrasar o entorpecer la ejecución de aquellas decisiones que se adopten en función de los intereses y seguridad de la Defensa". También en este supuesto prevalece, una vez más, la Defensa Nacional.

Cuestión importante es la relativa a la forma de poner en práctica esta obligación de consultar. La L.P.R.L. establece que la misma se lleve a cabo con los representantes de los trabajadores en aquellas empresas que cuenten con ellos, sin especificar a qué representantes se refiere, si a los especializados en materia preventiva o a los representantes unitarios sindicales. Sin embargo, el artículo 3 del Real Decreto obliga a que la consulta se realice "a través de los órganos previstos en el presente Real Decreto", es decir, a través de los Delegados de Prevención (art. 4) y del Comité de Seguridad y Salud (art.7) que estudiaremos a continuación.

El artículo 4 regula la figura del Delegado de Prevención como representante del personal civil con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales, lo cual no difiere de lo establecido por la L.P.R.L. (art.35.1).

Para la determinación del número de Delegados de Prevención que corresponde en cada establecimiento, se contabilizará de forma conjunta el personal civil y el laboral, y se atenderá a la escala prevista en el artículo 35.2 de la L.P.R.L.. Sin embargo, "serán designados por y entre los representantes del personal en proporción a los efectivos del personal laboral y del personal funcionario civil destinados en cada establecimiento". Además, serán los representantes de cada colectivo los encargados de designar a los Delegados de Prevención que les corresponden, esto es, las Juntas de Personal designarán a los Delegados que corresponden a los funcionarios civiles y lo mismo harán los Comités Provinciales o Delegados de Personal respecto al personal laboral. Aunque a primera vista pueda parecer que, como consecuencia de este sistema de representación, los Delegados de Prevención van a preocuparse de defender, preferentemente, los intereses del colectivo del que proceden, el punto 2 del artículo 4 se encarga de puntualizar que "el ámbito para el ejercicio de la función de representación en materia preventiva será el conjunto de personal funcionario civil y laboral destinado en cada establecimiento".

Por último, hay que destacar el hecho de que este artículo no prevé la posibilidad de regular a través de convenio colectivo otros sistemas de designación de los Delegados de Prevención, tal y como lo hace el artículo 35.4 de la L.P.R.L. Ausencia, ésta, que podría intentar justificarse por la extraña situación a la que se puede llegar si el personal laboral, por un lado, negociase en convenio

colectivo un procedimiento de designación diferente al regulado por el Real Decreto y el personal funcionario, por otro lado, no recogiese en convenio este tema o negociase otro procedimiento. En cualquier caso, teniendo en cuenta que lo establecido por la L.P.R.L. constituye "Derecho necesario mínimo indisponible" (art. 2.2.), la pregunta que se plantea es si este Real Decreto puede negar un derecho reconocido por la L.P.R.L., cuestión que puede ser discutida. Pero, a pesar de no reconocer expresamente la posibilidad de negociar otros procedimientos de designación, en el artículo 6, al regular las garantías de que disfrutaban los Delegados de Prevención, recoge la posibilidad de que éstos no sean representantes del personal y, además, dice que "se les garantizará el tiempo necesario para la realización de sus funciones como Delegados de Prevención, en los términos que se acuerden en la negociación colectiva" (apartado segundo). Así, se puede concluir que puede existir la posibilidad de negociar otros procedimientos. Conclusión, por otro lado, más acorde con el carácter de "Derecho necesario mínimo indisponible" de las disposiciones de carácter laboral de la L.P.R.L..

Las competencias reconocidas a los Delegados de Prevención en este Real Decreto no difieren de lo previsto por la L.P.R.L., ya que el artículo 5.1 se limita a transcribir casi literalmente lo regulado en el artículo 36.1. de la L.P.R.L..

En cuanto a las facultades que prevé el segundo apartado del mismo artículo, la primera particularidad es la relativa a la posibilidad de acompañar a "...la Inspección de Trabajo en el Ministerio de Defensa en las visitas..". Aunque a simple vista esta previsión no tenga nada de particular, no podemos olvidar que la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social no es competente para realizar visitas a los establecimientos militares con la intención de comprobar la aplicación y cumplimiento de las disposiciones en materia de prevención de riesgos laborales. De hecho, son las Secciones Laborales las competentes para realizar la inspección. En este sentido, la propia L.P.R.L., en el apartado segundo de la Disposición Adicional Novena, dice que "siguen vigentes las disposiciones sobre organización y competencia de la Autoridad Laboral e Inspección de Trabajo en el ámbito de la Administración Militar contenidas en el Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio,

Otra cuestión importante es la necesidad de que el Delegado de Prevención recabe, con carácter previo, la autorización correspondiente para poder acudir al lugar donde se ha producido un accidente (art. 5.2 c). El hecho de tener que obtener autorización para visitar el lugar del accidente es una limitación de gran importancia, porque la autorización puede llegar demasiado tarde como para poder apreciar lo ocurrido o, en el peor de los casos, puede que no llegue o, incluso, se le niegue la autorización "en función de los intereses y seguridad de la Defensa".

En este mismo sentido, cuando, con la intención de "ejercer una labor de vigilancia y control del estado de las condiciones de trabajo", se trate de visitar alguna zona de acceso limitado, tendrá que coordinar la visita con el responsable de seguridad en cada centro (art.5.2. e)).

Por último, hay que señalar que, coherentemente con lo regulado en el artículo 2 del Real Decreto, los Delegados de Prevención no pueden proponer la paralización de la actividad

El artículo 6 del Real Decreto recoge las garantías que se les reconoce a los Delegados de Prevención, garantías que no difieren de lo regulado por la L.P.R.L. (art. 37). Lo único destacable es que, en lo referente a quién debe facilitar la formación a estos representantes, la obligación se atribuye al Ministerio de Defensa y no al Jefe del establecimiento como ocurre en los artículos anteriores con otras obligaciones.

Como ya señalábamos anteriormente, además de los Delegados de Prevención, el Real Decreto prevé la creación del Comité de Seguridad y Salud como órgano "paritario y colegiado de participación,..." (art.7.1), lo cual constituye una gran novedad, puesto que hasta la aprobación de este Real Decreto las funciones que la legislación general atribuía a los Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo correspondían a la Dirección de cada Establecimiento, con lo que se estaba impidiendo la participación de los trabajadores en el ámbito preventivo.

El Comité de Seguridad y Salud se creará en los establecimientos que cuenten con 50 o más

empleados civiles y estará formado por los Delegados de Prevención y los representantes del Ministerio de Defensa, designados por la Dirección General de Personal. Al contrario de lo que ocurre con la L.P.R.L., el Real Decreto señala que la presidencia del Comité recaerá en el Jefe del Establecimiento o en la persona en la que delegue. Lo que no especifica el Real Decreto es si el Jefe del Establecimiento, además de presidente, forma parte o no de la representación del Ministerio de Defensa. En mi opinión, debe entenderse que el Jefe del establecimiento representa al Ministerio de Defensa, puesto que de no ser así no podríamos hablar de un "órgano paritario", salvo en el supuesto de que el presidente no tuviese voto, cosa poco probable.

Las reuniones del Comité se celebrarán trimestramente, aunque también cabe la posibilidad de que se reúna cuando alguna de las partes lo solicite. Sin embargo, en este último supuesto, debe existir una causa grave y urgente que lo justifique. El problema puede surgir a la hora de determinar cuando nos encontramos ante una situación de tales características. En cuanto a la competencia para convocar la reunión, Real Decreto guarda silencio, por lo que habrá que estar a las normas de funcionamiento interno que el propio Comité apruebe.

En lo referente a las competencias del Comité de Seguridad y Salud, lo más destacable es, una vez más, la limitación que, por razones de interés y de seguridad de la Defensa, se impone para debatir la planificación y la organización del trabajo. Las facultades que se le reconocen no constituyen novedad alguna.

Por último, el artículo 9 recoge la posibilidad de acordar la creación de un Comité Intercentros con las funciones que el acuerdo le atribuya.

Para finalizar, paso a exponer cuál es mi valoración sobre el Real Decreto 1932/1998.

A mi entender, la tardanza en la aprobación del Real Decreto de adaptación, ha podido dar lugar a la no aplicación en los establecimientos militares de los Capítulos III y V de la L.P.R.L. (capítulos fundamentales por los temas que regulan), justificando este incumplimiento, precisamente, por la falta de adaptación de los mismos al ámbito concreto.

Una vez aprobado el Real Decreto, se ha podido comprobar que la adaptación realizada no ha sido, tal vez, de la envergadura esperada, por lo menos en lo referente a los derechos y obligaciones (Cap. III de la L.P.R.L.), ya que sólo se ha realizado la adaptación del art. 21 L.P.R.L., relativo a las medidas a adoptar cuando estemos ante un riesgo grave e inminente, de lo que se deduce que el resto de artículos son de aplicación directa en los establecimientos militares. De esta forma, se puede afirmar que la justificación, a la que antes nos referíamos, era una mera excusa para justificar lo injustificable.

La adaptación del Capítulo V reviste, en mi opinión, mayor importancia por cuanto que la participación en materia de prevención del riesgos laborales del personal civil en los establecimientos militares es un aspecto novedoso y muy positivo, puesto que según las normas anteriores, las funciones del Comité de Seguridad y Salud estaban atribuidas a la Dirección del centro o establecimiento militar.

Sin embargo, la mayor parte del contenido de los preceptos del Real Decreto coincide con lo regulado por la L.P.R.L., salvo cuestiones de carácter terminológico, por lo que, tal vez, habría sido más acertado o, por lo menos, más práctico, haber incluido un artículo en el que se dijese que toda vez que en los artículos correspondientes de la L.P.R.L. aparece el término "trabajador" hay que entenderlo referido al personal civil (funcionario o laboral), o cada vez que aparezca "centro de trabajo" hay que entenderlo referido al "establecimiento militar" y así en todos los supuestos.

Por último, quiero manifestar que las limitaciones que se recogen en el Real Decreto "en función del interés y seguridad de la Defensa", constituyen una cortapisa importante al libre ejercicio de los derechos de participación del personal civil en materia preventiva, dado que el concepto de Defensa Nacional es muy abstracto y puede dar cabida a demasiadas situaciones.

LOS COMPLEMENTOS SALARIALES O PLUSES DE PELIGROSIDAD, PENOSIDAD O TOXICIDAD

Alfonso José Becerra García.
FREMAP

1.- Introducción

Todavía en la actualidad suele ser habitual dentro de los Convenios Colectivos el establecimiento de ciertos complementos salariales para compensar al trabajador por la realización de actividades que resultan singularmente gravosas por el contexto en que se realizan. Estos complementos están pensados para aquellos casos en los que no resulta viable la supresión o reducción sustancial a niveles razonables de toxicidad, penosidad o peligrosidad por medio de la implantación de medidas de prevención, bien con una intervención sobre los equipos de trabajo, bien por medio de la atenuación de los elementos negativos del riesgo en el medio ambiente en que se desempeña el trabajo o bien, por último, de equipos de protección individual.

Como consecuencia de esto, hoy día existen gran cantidad de puestos de trabajo en distintos sectores industriales en los que se abonan estos pluses, los cuales (en su mayoría) no provienen de un estudio técnico del puesto de trabajo, sino más bien responden a una costumbre, o a una manera de salir del paso frente a problemas laborales, por medio de incentivos económicos.

En ocasiones, estos complementos, incluso, se han llegado a consolidar cuando se han realizado mejoras en los puestos de trabajo, eliminándose la condición peligrosa, tóxica o penosa. Igualmente, han originado no pocos problemas ante los agravios comparativos que suponen entre trabajadores de un mismo sector industrial, o incluso, de una misma empresa que, teóricamente, realizan trabajos similares, en condiciones similares.

En este trabajo no pretendo dar unos criterios técnicos de referencia, sino sólomente plantear la conveniencia o no de conceder dicho plus, sin más; es decir, sin agotar las vías que nuestra legislación en materia de prevención de riesgos laborales nos ofrece.

El Art. 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (*Principios de la acción preventiva*) nos dice cuál es el procedimiento a seguir una vez identificado un riesgo, estando el empresario obligado a: evitar los riesgos, evaluar los que no se hayan podido evitar, combatir los riesgos en su origen, adaptar el trabajo a la persona, tener en cuenta la evolución de la técnica, sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro, planificar la Prevención, adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual y dar las debidas instrucciones a los trabajadores. Por tanto, entiendo que éste es el orden a seguir para garantizar la seguridad y salud de los trabajadores.

2.- Antecedentes

Los denominados pluses de peligrosidad, penosidad o toxicidad empiezan a generalizarse en nuestro país en la década de los años 60 constituyéndose como un complemento salarial que se concedían de una forma excepcional y que respondían a un doble objetivo:

- a) Por un lado, se pretendía hacer "*justicia*" compensando económicamente al trabajador sometido a unas condiciones de trabajo adversas.
- b) Por otro, se pretendía hacer una *política indirecta de prevención* al advertir a las empresas de que tenían un puesto de trabajo con una problemática concreta, el cual estaba gravado económicamente. Es decir, se configuraban más bien como una sanción o estímulo a la empresa para que eliminasen las causas productoras del riesgo. Ciertamente, creo que nunca logró cubrirse este segundo objetivo.

El origen excepcional con el que nacen estos complementos, se va degenerando a lo largo de los años 70, y extendiéndose a muchos puestos de trabajo, independientemente de las condiciones del mismo. Es en esta época cuando se empiezan a contemplar de una forma generalizada los pluses en las antiguas Ordenanzas Laborales.

La situación se complica cuando se comprueba la escasez de detalles de las Ordenanzas, las cuales se limitaban a establecer el complemento salarial correspondiente y cuantificado. En particular, no se especificaban las condiciones que debían rodear la actividad del trabajador para que ésta sea deudora del complemento salarial en cuestión, y menos aún diferenciaban (en la mayoría de las ocasiones) entre toxicidad, penosidad y peligrosidad.

Igualmente, en los años 70, los Delegados Provinciales de Trabajo asumen competencias (que duran hasta 1.993) para determinar a qué puestos se le concede, además de determinar en qué cuantía. Al final de dicha década, este sistema entra en decadencia, debido, entre otros, a los siguientes factores:

- a) En la práctica, funcionó como un mecanismo de indemnización por el daño causado a la salud del trabajador: dinero a cambio de salud. Incluso en la actualidad se sigue pensando así en diversos sectores.
- b) El plus de peligrosidad, toxicidad o penosidad, pasa a ser, en numerosos casos, una mera indemnización ante los bajos salarios, por lo que se convierten en una *vía indirecta de aumento de sueldo* que poco tiene que ver con las condiciones de trabajo.
- c) En ocasiones, pervive el plus concedido al modificarse y mejorarse las condiciones de trabajo, por lo que deja de tener el sentido por el cual había sido concedido.
- d) En la mayoría de las Ordenanzas no se relacionaban ni definían los puestos de trabajo tóxicos, penosos o peligrosos, por lo que su concesión no respondía a criterios técnicos y objetivos.
- e) Por otro lado, los avances tecnológicos de la época permitían eliminar las condiciones de trabajo peligrosas, penosas o tóxicas, pero la realidad es bien distinta: en muchos casos se trata de medidas costosas que requieren grandes inversiones económicas, por lo que algunas empresas prefieren seguir pagando dicho complemento salarial antes que invertir en prevención.

3.- Evolución de la situación

Paralelamente a lo anterior, se producen una serie de cambios, los cuales podemos resumir en los siguientes:

- a) La normativa internacional ha dedicado una atención preferente a los tiempos de trabajo y limitaciones de la exposición de los riesgos para la salud de los trabajadores. Así, la O.I.T., entre 1.919 y 1.962 adoptó un total de 14 Convenios y 10 Recomendaciones sobre horas de trabajo, periodos de descanso semanal, trabajo nocturno. Su Recomendación nº 116 sobre *Reducción de la duración del trabajo*, establece prioridad en el establecimiento de tal reducción para los esfuerzos físicos o mentales especiales o en los casos de riesgo para la salud.
- b) Paralelamente, en España se empiezan a producir cambios en la jurisprudencia, pasándose a una política más restrictiva en la que se requiere que el empresario adopte previamente una serie de medidas preventivas.
- c) Por otra parte, a partir de 1.993 la Autoridad Laboral deja de tener competencias en cuanto a la aplicación del plus. Este tema, al ser una cuestión salarial, queda regulado únicamente por los Convenios Colectivos. Por lo tanto, ante un conflicto entre las partes sobre la existencia de tales condiciones, decide el Juzgado de lo Social, ya que es la Jurisdicción Social la competente para dirimir dichos conflictos, aunque no lo parece que lo sea para los supuestos de resolución sobre la procedencia y alcance de las limitaciones del tiempo de expo-

sición o reducciones de jornada, competencia de la Autoridad Laboral (Art. 23.2 del Real Decreto 1.561/1.995 vigente en la actualidad).

- d) La disposición derogatoria única de la Ley 11/1.994, de 19 de mayo (B.O.E. del 23), por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, derogó expresamente el Decreto 2.380/1.973 de 17 de Agosto (B.O.E. de 4 de Octubre), de Ordenación del Salario cuyo texto incluía el art. 5.b) ("*incrementos salariales por penosidad, toxicidad o peligrosidad*") que contemplaba la compensación económica ante condiciones de trabajo adversas. Por tanto, tras la derogación del mismo, los aspectos salariales como son estos complementos, quedan así regulados por la normativa sectorial de aplicación; es decir, de su pactación a través de los Convenios Colectivos.
- e) Igualmente, el Estatuto de los Trabajadores en su Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de Marzo, contempla en su disposición transitoria sexta la progresiva desaparición de las Ordenanzas Laborales, las cuales están definitivamente derogadas desde el 1 de Enero de 1.996, y que contemplaban numerosas situaciones en las que procedía abonar dicho plus.

También, el Estatuto de los Trabajadores en su disposición transitoria quinta, establece la pérdida de vigencia del Real Decreto 2.001/1.983 de 28 de Julio, sobre *Regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos*, el cual contemplaba como novedad (con respecto al Decreto de Ordenación del Salario) en sus artículos 28 a 30 las limitaciones de los tiempos de exposición al riesgo, en los supuestos en que no exista inobservancia de la normativa aplicable, ni sea procedente la paralización de actividades.

En el artículo 31 decía textualmente que "*en los supuestos en que se viniesen percibiendo compensaciones económicas por trabajos tóxicos, penosos, peligrosos o insalubres se podrá pactar su sustitución por reducciones de jornada o tiempo de exposición al riesgo*", lo cual suponía un cambio de tendencia, a modo de transición.

- f) Por otro lado, con el paso del tiempo, se produce una valoración creciente de la importancia de las normas en materia de tiempo de trabajo para una adecuada protección de la salud y la seguridad de los trabajadores. Además, se empieza a tener en cuenta la visión preventiva en relación a ciertos colectivos especialmente sensibles a determinadas condiciones de trabajo: menores, minusválidos, mujeres embarazadas, trabajadores de Empresas de Trabajo Temporal (Art. 8.b de la Ley de E.T.T.).
- g) En muchos sectores industriales hay puestos que difícilmente dejarán de ser peligrosos, penosos o tóxicos. En estos casos, la legislación vigente prevé la reducción del tiempo de exposición como compensación, pasándose del denominado plus de peligrosidad, penosidad o toxicidad al *plus de tiempo*, que requiere básicamente que sea imposible reducir las circunstancias que motivan el riesgo. Es decir, la regulación de la jornada de trabajo para reforzar la salud y seguridad de los trabajadores en aquellos casos en que la prolongación en el tiempo por encima de ciertos límites de unas determinadas condiciones de prestación del trabajo, pudiera entrañar un riesgo para aquéllos. Esta es la situación actual.

Así, en estos supuestos se sigue gravando económicamente a las empresas de una forma indirecta. Esta es la línea del vigente Real Decreto 1.561/1.995 sobre Jornadas Especiales de Trabajo (con el que se transpone la Directiva 93/104/CEE de Ordenación del tiempo de trabajo), que en su artículo 23.1 hace referencia a la reducción del tiempo de exposición, no del tiempo de trabajo, al riesgo. De no existir acuerdo entre las partes, intervendría la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, quien acordaría la procedencia y el alcance de la limitación o reducción de los tiempos de exposición, limitación que sólo alcanza a los puestos de trabajo en que se concrete el riesgo y por el tiempo en que subsista la causa que la motivó, sin que proceda reducir el salario de los trabajadores afectados por esta medida.

Es decir, el artículo 23 de dicho R.D.¹ establece las condiciones que debe reunir un puesto de trabajo para que proceda el establecimiento de limitaciones o reducciones:

- que se trate de riesgos ambientales especialmente nocivos.
- que no exista inobservancia de la normativa legal aplicable.
- que la realización de la jornada ordinaria de trabajo entrañe un riesgo especial para la salud de los trabajadores debido a la existencia de circunstancias excepcionales de penosidad, peligrosidad, insalubridad o toxicidad.
- que no resulte posible la eliminación o reducción del riesgo mediante la adopción de otras medidas de protección o prevención adecuadas.

La limitación del tiempo de exposición, a diferencia de la reducción, no implica acortamiento de la jornada laboral ordinaria. El hecho de que ambos conceptos sean distintos, no implica que en la práctica puedan usarse ambos sistemas de control administrativos en combinación.

h) Por último, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales es, como su propio nombre indica, una ley preventiva, en la que *los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo*, y en la que *el empresario, en cumplimiento del deber de protección, debe garantizar la seguridad y salud de los trabajadores, mediante la adopción de cuantas medidas sean necesarias* (Art. 14 de la Ley).

4.- Conclusiones

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, así como su desarrollo reglamentario, nos indican cual es la pauta a seguir (Art. 3 del Reglamento de los Servicios de Prevención): cuando de la evaluación de riesgos resulte necesaria la adopción de medidas preventivas, deberán de ponerse claramente de manifiesto las situaciones en que sea necesario:

- a) *Eliminar o reducir el riesgo, mediante medidas de prevención en el origen, organizativas, de protección colectiva, de protección individual, o de formación e información a los trabajadores.*
- b) *Controlar periódicamente las condiciones, la organización y los métodos de trabajo y el estado de salud de los trabajadores.*

Por tanto, y según lo anterior, entiendo que constituye una legislación criticable desde el punto de vista preventivo aquella que permite, sin más, "fijar compensaciones económicas como consecuencia de determinadas deficiencias en materia de seguridad y salud". La tendencia observada en la negociación colectiva, cuando se establecen complementos salariales sin adoptar todas las medidas técnicas u organizativas factibles, es una falta de atención a la seguridad y salud en su conjunto.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que existen puestos de trabajo con riesgo que son

¹Artículo 23 del Real Decreto 1.561/1.995 sobre Jornadas especiales de trabajo:

1.- Procederá la limitación o reducción de los tiempos de exposición a riesgos ambientales especialmente nocivos en aquellos casos en que, pese a la observancia de la normativa legal aplicable, la mutación de la jornada ordinaria de trabajo entrañe un riesgo especial para la salud de los trabajadores debido a la existencia de circunstancias excepcionales de penosidad, peligrosidad, insalubridad o toxicidad, sin que resulte posible la eliminación o reducción del riesgo mediante la adopción de otras medidas de protección o prevención adecuadas.

2.- Sin perjuicio de lo dispuesto en los convenios colectivos, en caso de desacuerdo entre la empresa y los trabajadores o sus representantes en cuanto a la aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior, la autoridad laboral podrá, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con el asesoramiento, en su caso, de los organismos técnicos en materia de prevención de riesgos laborales, acordar la procedencia y el alcance de la limitación o reducción de los tiempos de exposición.

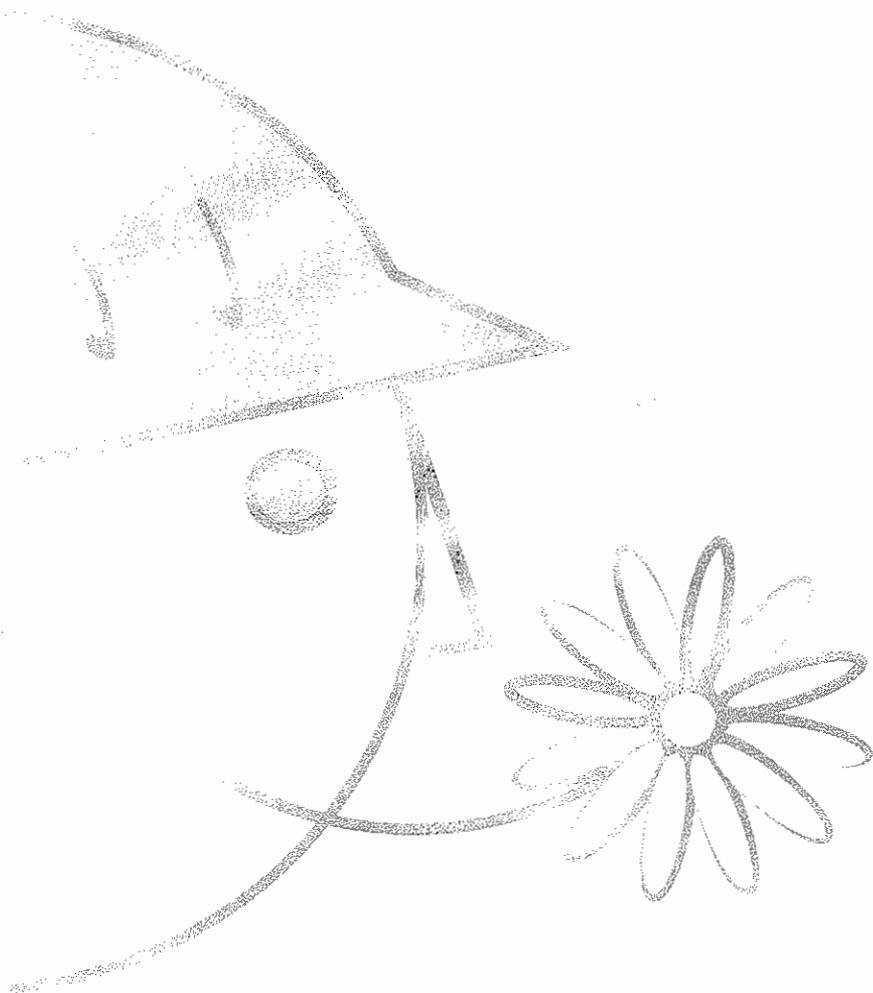
3.- La limitación o reducción de los tiempos de exposición se circunscribirá a los puestos de trabajo, lugares o secciones en que se concrete el riesgo y por el tiempo en que subsista la causa que la motiva, sin que proceda reducir el salario de los trabajadores afectados por esta medida.

inherentes al mismo. Es decir, no deberían considerarse argumento suficiente para establecer compensaciones, los riesgos, dificultades o características intrínsecas de cada oficio o profesión, sin mayor análisis. En cualquier caso, estos riesgos deberán ser analizados en la evaluación de riesgos para planificar la acción preventiva.

En tercer lugar, los Agentes Sociales deben asumir en la negociación de los Convenios que la nueva política preventiva nos lleva a contemplar una clasificación de puestos de trabajo en los mismos, donde se incluya el estudio de los puestos que requieren una reducción de tiempo de exposición a los distintos riesgos, en la línea de lo marcado en el mencionado artículo 23 del R.D. 1.561/1.995 sobre Jornadas especiales de trabajo. Los Agentes Sociales deben aprovechar las posibilidades de la negociación colectiva para hacer más progresiva esta materia.

En la actualidad, y con el reciente desarrollo normativo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, existe normativa suficiente en esta materia. Por tanto, una situación reconocida de riesgo (que es lo que ocurre cuando se está pagando un plus) implica en la mayoría de las ocasiones una infracción de la normativa de prevención de riesgos laborales y, si es así, debe exigirse el cumplimiento exacto de la norma.

Si a pesar de las medidas adoptadas el trabajo resultare peligroso o tóxico, incluso pudiera ser aconsejable la no realización del mismo, en la línea de lo reflejado en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (situación de riesgo grave e inminente).



LOS R.R.D.D. 555/86 Y 84/90 FRENTE AL R.D. 1627 EN EL ÁMBITO DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

*M^a de las Nieves González García
Alfonso Cobo Escamilla
Escuela Universitaria de Arquitectura Técnica
Universidad Politécnica de Madrid*

1. Introducción

Con la incorporación al derecho español de la Directiva Europea sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles a través del Real Decreto 1627, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, como parte del desarrollo reglamentario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se abren una serie de cambios en nuestra normativa respecto a los ya derogados Reales Decretos 555/86 y 84/90, que por otro lado fueron precisamente los pioneros de la Directiva 92/57/CEE en cuanto a la incorporación de un Estudio de Seguridad y Salud y el consecuente Plan de Seguridad y Salud en las obras de construcción.

En este trabajo se realiza un análisis de todo este marco normativo mostrando similitudes y diferencias, y posibles perspectivas.

2. Análisis de los Reales Decretos 555/86 y 84/90

Como preámbulo a la publicación en España del R.D. 555/86 nos encontramos que en 1970 aparece la Ordenanza de Trabajo de la Construcción, Vidrio y Cerámica, en la que se incluía una sección de seguridad en el trabajo en las industrias de la construcción y obras públicas y un año después, en 1971, la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que regulaba la puesta en práctica de las oportunas medidas de prevención en el trabajo, permitiendo dictar unas normas de seguridad en los trabajos de construcción.

Quince años más tarde se publicó el Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, al detectar el legislador que la acción preventiva, «sólo puede efectuarse con eficacia, mediante la planificación, la puesta en práctica, su seguimiento y el control de medidas de seguridad e higiene». A partir de este Real Decreto se establecía la obligación de incluir un Estudio de Seguridad e Higiene, firmado por el autor o autores del proyecto, en los proyectos de edificación y obras públicas cuyo presupuesto global superase los 100 millones de pesetas, interviniesen 50 o más trabajadores, o fueran obras de especial peligrosidad. Siendo el Estudio de Seguridad e Higiene un Proyecto con todos sus documentos: memoria, planos, pliego de condiciones, mediciones y presupuesto.

Este Real Decreto también obligaba a la redacción de un Plan de Seguridad e Higiene por el contratista que analizara, estudiara, desarrollara y complementara el estudio, en función del propio sistema de ejecución de obra. Estando este Plan compuesto igualmente por todos los documentos que formalizan el Estudio de Seguridad e Higiene.

Así mismo, se disponía que este plan fuera aprobado por la dirección facultativa, y que el Colegio que visara el proyecto de ejecución, habilitara el libro de incidencias, para el control y seguimiento del plan.

La aparición de este Real Decreto fue un avance importante, al producir acreditación documental hasta entonces inexistente, aunque su aplicación exclusiva a las obras de mayor cuantía económica, dejaba en la misma situación anterior al 85% de ellas, que son precisamente en las que el Contratista-Constructor está menos tecnificado.

La existencia del Estudio y el Plan supone una mejora significativa en las condiciones de seguridad en las obras

Debido a una serie de dificultades en la aplicación de este R.D. se publicó el Real Decreto 84/1990, de 19 de enero, disposición modificatoria del Real Decreto 555/1986, en la que se establece que la autoría del estudio de seguridad e higiene en las obras de arquitectura compete de manera exclusiva y excluyente a un Arquitecto Técnico, conjuntamente con la aprobación y el seguimiento del Plan de Seguridad, por su especial conocimiento del proceso, de los sistemas constructivos, medios y construcciones auxiliares y el dominio de la Disciplina de Seguridad y Prevención.

Quedaba así, dentro de este proceso de producción de la construcción, la figura de los Arquitectos Técnicos, prestando sus servicios mediante actuaciones profesionales en esta disciplina, vinculada a las tareas de conseguir la mejora de las condiciones de seguridad e higiene en las obras.

No conviene olvidar, que quien debe poner los dispositivos de seguridad en el proceso de producción es el constructor, y a quien corresponde vigilar el cumplimiento de la normativa y sancionar, en su caso, es a la Inspección de Trabajo. La misión de los Arquitectos Técnicos, es aportar sus conocimientos técnicos para detectar y resolver los problemas que planteen riesgos, que deben quedar convenientemente reflejados en los Estudios de Seguridad e Higiene, definiendo las soluciones técnicas adecuadas y poniendo de manifiesto las deficiencias observadas en la aplicación del contenido del plan y de las disposiciones vigentes, prestando atención a la reposición y mantenimiento de las protecciones en la fase de control y seguimiento del plan, con una razonable asistencia a la obra, bien entendido que el deudor de la seguridad es el empleador.

3. Situación relativa a las regulaciones internacionales

En España se ha realizado la transposición de la Directiva Marco Europea, la 89/391/CEE, de 12 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores, a través de la promulgación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, siendo esta ley el punto de partida para la transposición reglamentaria de todas las directivas europeas específicas que desarrollan la Directiva Marco.

Recientemente el Gobierno ha aprobado el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, sobre Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en las Obras de Construcción, que incorpora al derecho español la Directiva Europea 92/57/CEE, de 24 de junio, relativa a las Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en las Obras de Construcción Temporales y Móviles, que a su vez está inspirada precisamente en la normativa española comentada, en los reales decretos 555/1986 y 84/1990.

Con este Real Decreto aparecen dos nuevas figuras: el Coordinador en materia de seguridad y salud durante la elaboración del Proyecto, obligatorio cuando haya más de un proyectista, y el Coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, obligatorio cuando intervenga más de una empresa contratista, o una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos, en cualquier momento o fase de la obra.

El Coordinador en Fase de Proyecto es el técnico competente designado por el promotor para coordinar, durante la fase del proyecto de obra, la aplicación de los principios generales de prevención en materia de seguridad y salud.

Las funciones encomendadas al Coordinador en Fase de Proyecto son las siguientes:

- Coordinar las decisiones constructivas, técnicas y de organización con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo que se desarrollarán simultánea o sucesivamente.
- Coordinar la estimación de la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases del trabajo.

El Coordinador en Fase de Obra es el técnico competente integrado en la Dirección Facultativa, designado por el promotor.

Las funciones del Coordinador en Fase de Obra son:

- Coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y de seguridad.
- Coordinar las actividades de la obra para garantizar que los contratistas y, en su caso, los subcontratistas y trabajadores autónomos apliquen de manera coherente y responsable los principios de la acción preventiva recogidos en la legislación vigente.
- Aprobar el Plan de Seguridad y Salud elaborado por el contratista y, en su caso, las modificaciones introducidas en el mismo.
- Coordinar las acciones y funciones de control de la aplicación correcta de los métodos de trabajo.
- Adoptar las medidas necesarias para que sólo las personas autorizadas puedan acceder a la obra.

Para desempeñar estas funciones el Coordinador en Fase de Obra debe tener una presencia prácticamente permanente en la obra.

Asumir estas funciones conlleva una alta responsabilidad lo que ha supuesto un incremento notable de las primas de los seguros de Responsabilidad Civil.

El Real Decreto también contempla las obligaciones de la Dirección Facultativa de la obra, distinguiendo dos situaciones, al menos en forma teórica. En la 1ª solamente existe un contratista, situación totalmente irreal hoy en España, pero que el R.D. contempla. En este caso la Dirección Facultativa asume grandes responsabilidades en materia de seguridad, por ejemplo:

- Aprobar el Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo y sus modificaciones.
- Adoptar las medidas necesarias para que sólo las personas autorizadas puedan acceder a la obra. Esto llevado a un extremo podría suponer que la Dirección Facultativa debería estar en la puerta de la obra controlando el acceso, ya se entiende que esto es imposible. Basta pensar en una situación en la cual hubiera tres puertas en la obra. Por otra parte si se está en la puerta mala dirección se puede realizar. La interpretación que debemos dar a este punto es que la Dirección Facultativa debe prescribir las disposiciones necesarias para que sólo quienes cuenten con autorización para ello puedan acceder al recinto de la obra. En el contrato de servicios entre técnico y cliente debe hacerse constar la obligación del promotor de incluir en el contrato de obra las disposiciones necesarias como son: vallado de obra ó control de accesos para que quede limitado el acceso a la obra.

Otra función sería impartir las indicaciones o instrucciones precisas para el cumplimiento del Plan y de los principios de la acción preventiva.

También otra función sería responsabilizarse del libro de incidencias. El R.D. dice que éste debe estar siempre en la obra y en poder de la Dirección Facultativa, lo cual podría suponer la permanente presencia de la misma en la obra.

La segunda situación sería cuando sólo exista un contratista, situación que resulta totalmente improbable, y que supone obligaciones y responsabilidades de gran entidad a la Dirección Facultativa, haciendo necesario que en el momento en que se advierta la presencia de un trabajador autónomo o cualquier subcontratista, se deje constancia de éste hecho en el libro de incidencias, para que se designe un Coordinador en Fase de Ejecución. Se recomienda que este extremo aparezca en la redacción del Plan de Seguridad y en el contrato de servicios de la Dirección Facultativa con la propiedad.

Cuando por otra parte exista más de una contrata, que es el caso real en edificación, se hace necesaria la figura del Coordinador de Seguridad y Salud en Fase de Ejecución y entonces la Dirección Facultativa solo debe realizar dos misiones, que son:

- La advertencia de incumplimientos de medidas de seguridad,
- Y la paralización de tajos o de la obra, en caso de riesgo grave e inminente.

Funciones por otro lado que comparte con el Coordinador en Fase de Ejecución.

Hay que destacar como positivo en esta normativa la exigencia en todas las obras, con independencia de su presupuesto de ejecución por contrata, de un soporte documental en materia de seguridad y salud, constituido por el Estudio de Seguridad y Salud, o, en su caso, por el Estudio Básico de Seguridad y Salud, compuesto únicamente por una memoria o informe, responsabilizándose de ello el promotor, directamente o a través del Coordinador en Fase de Proyecto. También hay que resaltar como favorable la exigencia en todas las obras del Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo, responsabilidad del contratista o los contratistas que intervengan, y que debe aprobar antes del comienzo de la obra el Coordinador en Fase de Obra, así como la exigencia del Libro de Incidencias en todas las obras.

El Estudio de Seguridad y Salud es obligatorio en los proyectos de obras en que se den alguno de los supuestos siguientes:

- Que el presupuesto de ejecución por contrata incluido en el proyecto sea igual o superior a 75 millones de pesetas.
- Que la duración estimada sea superior a 30 días laborables, empleándose en algún momento a más de 20 trabajadores simultáneamente.
- Que el volumen de mano de obra estimada, entendiéndose por tal la suma de los días de trabajo del total de los trabajadores en obra, sea superior a 500.
- Las obras de túneles, galerías, conducciones subterráneas y presas.

En los proyectos de obras no incluidos en ninguno de los supuestos anteriores, el promotor estará obligado a que en la fase de redacción del proyecto se elabore un Estudio Básico de Seguridad y Salud.

Esta exigencia en todas las obras contribuirá a evitar buena parte de los accidentes laborales en el sector, puesto que el mayor índice de siniestros con víctimas se produce en las obras de menor presupuesto. El problema surge a la hora de llevar esta seguridad a la práctica, debido a que este R.D. no exige que el Estudio Básico de Seguridad y Salud conste de una medición y un presupuesto, con la consiguiente cuantía económica que permita, en las obras de menor presupuesto, trabajar con las condiciones adecuadas.

El desempeño de las funciones de Coordinadores en Fase de Proyecto y en Fase de Ejecución y las de redacción del Estudio de Seguridad y Salud y Estudio Básico así como la aprobación del Plan o Planes de Seguridad recaerán en un técnico competente. El decreto no determina qué titulaciones poseen la competencia necesaria para ello, habiéndose de tener en cuenta que la norma se refiere a la construcción e ingeniería civil en general y no sólo a las obras de carácter edificatorio.

El Arquitecto Técnico reúne las condiciones académicas y de atribuciones profesionales necesarias para ser considerado «técnico competente», a los efectos del R.D. 1627/97, para desempeñar las funciones de Coordinador en Fase de Proyecto y en Fase de Ejecución.

Reúne, asimismo, las condiciones requeridas para poder asumir como «técnico competente», la redacción del Estudio de Seguridad y Salud o del Estudio Básico. Puede incluso decirse que en el ámbito de las obras de edificación, de cualquier naturaleza, es el único titulado que tiene reconocida expresamente esta atribución para la redacción de Proyectos de Seguridad por vía legal, artículo 2.2 de la Ley 12/1986, habiéndose de entender comprendidos en el concepto «Proyecto de Seguridad» tanto el Estudio de Seguridad y Salud como el Estudio Básico.

Estando incluida en la capacidad de redactar los Estudios la de su dirección, así como la de su aplicación a través de los Planes de Seguridad, art. 2.1. de la Ley 12/1986, y siendo estas actividades las propias de los Coordinadores en Fase de Proyecto y Ejecución de Obra, es indudable la condición que los Arquitectos Técnicos reúnen de ser «técnicos competentes» también en esta materia.

LA SEGURIDAD EN EL TRABAJO Y LA SEGURIDAD INDUSTRIAL. LA COORDINACIÓN, CLAVE DE LA EFICACIA PREVENTIVA

Antonio Moya Mir

M^a. Teresa Merlo Muñoz

Francisco J. Sánchez Fernández

Centro de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Granada. Junta de Andalucía

Establecer una frontera clara entre la Seguridad en el Trabajo y la Seguridad Industrial no es tarea fácil, habría que hacerse algunas preguntas para establecerla:

- ¿Cuál es el papel del prevencionista ante los problemas de Seguridad que están incluidos en Reglamentos Industriales?
- ¿Cómo abordar y solucionar los fallos detectados en instalaciones y maquinaria industrial?
- ¿Cómo investigar las causas de un accidente producido por fallos en instalaciones o maquinaria industriales?
- ¿Es el factor humano lo que establece la frontera?

De la observación de los R.D. 56/95 y 1215/97 se pueden extraer los puntos de convergencia y los que establecen la identidad propia de la Seguridad en el Trabajo y la Seguridad Industrial

Elementos de convergencia	
Seguridad en el Trabajo R.D. 1215/97 Disposiciones mínimas aplicables a los equipos de trabajo	Seguridad Industrial R.D. 56/95 Requisitos esenciales de seguridad y salud relativos al diseño y fabricación de las máquinas y los componentes de seguridad.
<ol style="list-style-type: none"> 1. Órganos de accionamiento 2. Puesta en marcha 3. Parada 4. Parada de emergencia 5. Proyección o caídas de objetos 6. Riesgos de gases, vapores o polvo 7. Estabilidad y caídas de altura 8. Elementos móviles, resguardos 9. Iluminación 10. Temperaturas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mandos 2. Puesta en marcha 3. Dispositivo de parada 4. Parada de emergencia 5. Peligros de caída y proyección de objetos 6. Emisión de polvo, gases, etc. 7. Estabilidad 8. Protección de peligros relativos a elementos móviles 9. Alumbrado 10. Temperaturas

Si seguimos desgranando el contenido de ambos Reales Decretos vemos que prácticamente en todos sus puntos son convergentes, por lo que podemos afirmar que el Anexo I del R.D. 1215 es una trasposición del Anexo I del R.D. 56/95.

Pero la palabra utilización es clave en el R.D. 1215/97 para adscribirlo a la Seguridad en el Trabajo.

¿Cuáles son los elementos de identidad propios de cada disciplina?

La Seguridad Industrial se basa en los principios de seguridad en el diseño, concepción y proyecto de las instalaciones y máquinas industriales. Es la seguridad integrada.

La Seguridad en el Trabajo adopta los principios de la Seguridad Industrial, pero añade un elemento primordial en el desarrollo del trabajo: "El propio trabajador", con sus peculiaridades, limitaciones, etc., así como la influencia del medio ambiente de trabajo.

Las armas para conseguir sus objetivos demuestran otra vez la propia identidad de cada técnica.

a) La Seguridad Industrial regula, a través de sus reglamentos, las condiciones de seguridad previas a la instalación de cualquier máquina, aparato o instalación; así tenemos la colección de reglamentos Industriales:

- Reglamentos Electrotécnicos de B.T. (Baja tensión)
- Reglamento de C.T. y LLAATT (Centros de Transformación y Líneas Aéreas de Alta Tensión).
- Reglamento de aparatos a presión.
- Reglamento de aparatos elevadores.
- Reglamento de instalaciones frigoríficas
- Etc. Etc.....

El control de las exigencias de Seguridad Industrial lo realiza la Administración en colaboración con las OCA's (Organismos de control autorizados), que son los encargados de realizar las pruebas reglamentarias exigidas a las máquinas, aparatos o instalaciones, todas ellas previas a su puesta en marcha y periódicamente, según esté reglamentado, para garantizar la fiabilidad de dichas instalaciones. El objetivo final de la Seguridad Industrial es la Seguridad.

b) El Concepto de Seguridad en el Trabajo es más amplio. Por ello su denominación ha ido evolucionando hasta llegar a su acepción actual de Prevención de Riesgos Laborales o Salud Laboral.

Así partimos de la casi derogada O.G.S.H.T. (Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo), hasta llegar a la Ley 31/95 y los reglamentos que la desarrollan. En todos ellos vemos que el eje que vertebra su contenido es el TRABAJADOR.

La prevención estudia todo aquello que puede causar un daño:

- Ambiente Mecánico
- Ambiente Físico
- Ambiente Químico
- Ambiente Biológico
- Ambiente Psíquico
- Ambiente Social

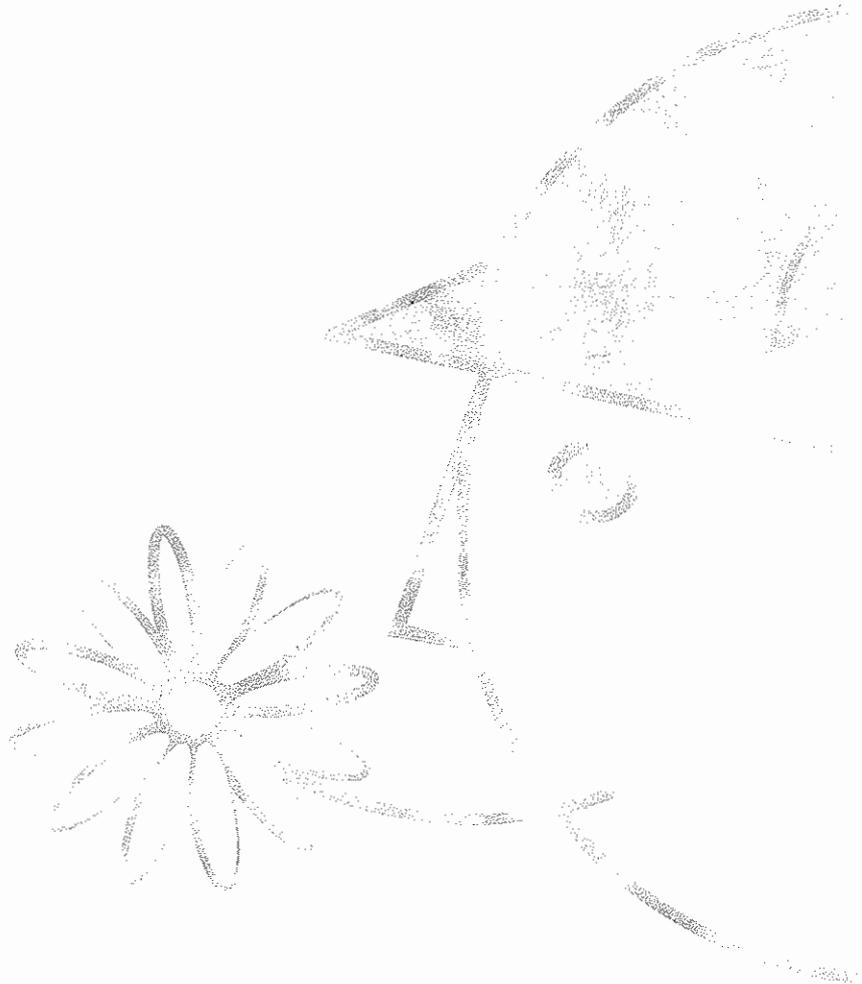
El control de la Prevención le corresponde a la I.P.T. (Inspección Provincial de Trabajo) que puede contar con la colaboración de las CC.AA. (Comunidades Autónomas) y los Servicios de Prevención.

Hasta aquí con estas someras consideraciones hemos querido señalar la convergencia y la identidad propia de cada técnica, pero es fundamental una coordinación de ambas con el objetivo de aprovechamiento óptimo de los recursos.

Así el artículo 11 de la L.P.R.L. (Ley de Prevención de Riesgos Laborales) habla que la información obtenida por la I.P.T. (Inspección Provincial de Trabajo) en el ejercicio de sus funciones sea puesta en conocimiento de la Administración competente en materia de Industria a los efectos de lo dispuesto en la Ley 21/1992 de 16 de julio, de Industria. Se trata de que todos los riesgos derivados de deficiencias en materia de seguridad industrial sean controlados por órgano competente, pero para los autores de esta comunicación el tema es más amplio, se trata de establecer una coordinación y colaboración entre los órganos competentes en materia de Seguridad Industrial (*En este punto es curioso*

observar que mientras el Ministerio de Industria mantiene una estructura de Seguridad Industrial en su Departamento, la Comunidad Autónoma ha obviado este tema en el ejercicio de sus competencias en materia de Industria y hoy los Servicios de Industria, Energía y Minas no cuenta con ninguna infraestructura en materia de Seguridad Industrial) y los competentes en Prevención de Riesgos Laborales. Un primer paso hacia esta coordinación ha sido, en nuestra opinión, muy positivo: la acreditación de OCA's como Servicios de Prevención Ajenos; de esta experiencia se podrá obtener pautas fiables para conseguir una coordinación efectiva que , indudablemente, redundará en beneficio de la Salud Laboral.

De estas consideraciones detectamos lagunas en el Reglamento de los Servicios de Prevención R.D. 39/97 que en su Art. 18 señala los medios que los Servicios de Prevención Ajenos deben tener recursos materiales y humanos que permitan desarrollar la actividad preventiva. En todo caso deben disponer como mínimo de un experto en cada una de las especialidades: Medicina del Trabajo, Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial y Ergonomía y Psicología Aplicada. Y al hablar de expertos, choca grandemente el Experto Superior en Seguridad al que el Reglamento exige titulación universitaria (Grado medio o superior) y un curso de 600 horas, Anexo V del Reglamento, y así abre la posibilidad de que personas con titulaciones no técnicas sean expertos, en una técnica tan compleja como es la Seguridad en el Trabajo, esta laguna se puede solventar con la coordinación con las OCA's, pero esto no lo recoge el R.S.P. (Reglamento de los Servicios de Prevención). Sería del todo conveniente un desarrollo reglamentario en el sentido de garantizar la eficaz respuesta de los Servicios de Prevención en la disciplina de Seguridad en el Trabajo.



EL REAL DECRETO 664/1997 EN LOS LABORATORIOS MICROBIOLÓGICOS DE CÓRDOBA

*Rosa Montero Simó
Modesto Román Delgado
Centro de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Córdoba
Junta de Andalucía*

Introducción

La publicación del R.D. 664/1997 como desarrollo reglamentario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales transponiendo, básicamente, la séptima Directiva específica (90/679/CEE), requiere la adaptación de los centros de trabajo donde se produce la exposición a agentes biológicos.

Los lugares críticos para su aplicación son los establecimientos sanitarios y veterinarios dedicados al diagnóstico e investigación de enfermedades infecto-contagiosas, especialmente los laboratorios afectados por el art. 15 del Reglamento.

Los laboratorios microbiológicos del presente estudio son laboratorios de referencia en nuestra provincia, e incluso superan este ámbito, siéndolo a nivel regional. Por todo ello, las muestras recepcionadas en los mismos provienen de diversos orígenes, la presentación de las mismas es muy diversa y, por tanto, su control es más difícil generando una mayor problemática.

La incertidumbre en cuanto al agente biológico presente en las muestras obliga a estos centros de trabajo a dotarse con una serie de medidas de contención, al menos, adecuadas para proceder a la manipulación, cultivo e identificación de microorganismos del grupo 3.

Objetivos

Esta problemática nos ha llevado a desarrollar un estudio con el objetivo de valorar el cumplimiento del R.D. 664/1997 en los laboratorios microbiológicos de la Administración en Córdoba.

Como objetivos específicos nos hemos planteado:

- Determinar las obligaciones y niveles de contención que deben tener este tipo de centros.
- Realizar una evaluación de riesgos general centrada fundamentalmente en la estructura y dotación del departamento, procedimientos empleados y vigilancia de la salud de los trabajadores.

Material

El estudio se ha realizado en 8 laboratorios de Córdoba:

- 4 centros hospitalarios del S.A.S.
- 3 centros de la Consejería de Agricultura y Pesca: 2 de sanidad animal y 1 agroalimentario.
- 1 centro de la Consejería de Salud.

Nuestra actuación se ha circunscrito a los departamentos de Microbiología de los centros señalados.

Para la recogida de información, durante el trabajo de campo se ha empleado un cuestionario genérico, diseñado en nuestro Centro para el estudio de condiciones de trabajo en laboratorios, ampliándose con apartados concretos para este tipo de establecimientos.

Resultados

Del contenido del Reglamento se deriva como actuación fundamental la evaluación de riesgos y la notificación previa a la Autoridad Laboral.

Notificación

En nuestro caso la notificación no ha sido realizada por ninguno de estos laboratorios (Disposición Transitoria) por falta de conocimiento del R.D. 664/1997, así como por la dificultad en la interpretación y la forma de llevar a cabo esta disposición.

Evaluación de Riesgos

Al tener estos centros como objetivo la manipulación deliberada de agentes biológicos, es necesaria la evaluación periódica de los riesgos derivados de la exposición. Una vez realizada la visita a los mismos se constató la ausencia de este tipo de actuaciones preventivas, así como el desconocimiento de su obligatoriedad.

Ligado al R.D. 39/1997, de los Servicios de Prevención, por las actividades recogidas en su Anexo I, esta evaluación ha de llevarse a cabo por un Servicio de Prevención, actualmente sin normativa que los regule en la Administración Andaluza, y por tanto es justificable esta deficiencia formal: no obstante deben desarrollarse otras actuaciones de buenas prácticas de laboratorio, ya reguladas.

Todavía no se ha elaborado la Guía Técnica de Riesgos del INSHT que complemente a este Reglamento, por lo que la evaluación en este área resulta más problemática debido a la escasa difusión de protocolos, la dificultad de aplicación de los ya existentes y la carencia de criterios de valoración contrastados.

Reducción de Riesgos

Siguiendo los principios generales de la prevención, cuando el riesgo no se puede evitar, habrá que aplicar medidas de control para su reducción.

El R.D. 664/1997, hace un especial hincapié en el establecimiento de procedimientos de trabajo, eliminación de residuos, adopción de medidas de protección, planes frente a accidentes, así como la verificación ambiental de agentes biológicos.

Los datos recopilados nos muestran que todos los laboratorios disponen de instrucciones relativas a la manipulación de muestras, en cambio carecen de protocolos generales para el resto de actividades relacionadas con el proceso.

La conveniencia de aplicar medidas que dificulten la dispersión de los microorganismos, fundamentalmente por transmisión aérea, nos llevó a estudiar los sistemas de eliminación de residuos, así como los procedimientos de ventilación y extracción localizada.

Ninguno de los centros visitados cumple los requisitos exigibles en cuanto a la eliminación de aire interior contaminado, evitando la dispersión de los agentes biológicos fuera del lugar de trabajo, permitiéndose incluso la ventilación natural mediante ventanas practicables. Todos los sistemas de ventilación, tanto independientes como generales, carecen de filtros HEPA.

Todas estas irregularidades no han podido ser valoradas adecuadamente, debido a la inexistencia de verificaciones ambientales, a pesar de su carácter obligatorio.

La eliminación de residuos es gestionada de forma adecuada en el 100% de los departamentos. Los centros hospitalarios tienen concertada su recogida con un Gestor Autorizado y los restantes destruyen vía incineración o autoclave, el posible foco contaminante.

La adopción de medidas de protección colectiva está extendida de forma genérica en estos centros. En todos, salvo en uno, existen Cabinas de Seguridad Biológica. En 4 establecimientos la

cabina era de Tipo I, con lo que carecía de protección el trabajador. En los otros tres, la cabina era de Tipo II-B, protegiendo eficazmente al personal que las utilizaba, así como a las muestras manipuladas. Tan sólo en un centro de trabajo existía una cabina de Tipo III, de protección total, como complemento de la equipación del laboratorio y no empleándose de manera habitual.

El empleo de Equipos de Protección Individual (E.P.I.s) es muy irregular en este colectivo. Frente a un profundo conocimiento de la necesidad del uso de guantes de látex, en su trabajo diario, como protectores de agresiones dérmicas y contactos, hay una menor sensibilización en la utilización de equipos de protección de las vías respiratorias.

Tanto el R.D. 664/1997, como la Ley 31/1995, hacen referencia a la obligatoriedad de implantación de planes para hacer frente a los accidentes en todos los lugares de trabajo. Hemos constatado la existencia de planes de evacuación generales del edificio, pero no de planes específicos en este tipo de departamentos, ya que sólo existen en un laboratorio y el personal lo desconocía.

Niveles de Contención

Las medidas de contención necesarias para procesar muestras con agentes biológicos de grupo 3 deben situarse en el mismo nivel. Destacando entre las recogidas en el Anexo IV de R.D. 664/1997 las siguientes:

- La separación del laboratorio con respecto al resto del edificio está realizada en el 75% de los centros.
- Los protocolos de desinfección especificados, no existen como tales, sino como simples recomendaciones.
- Las superficies de trabajo deben ser impermeables al agua, encontrándonos que sólo el 40% lo cumple.

Vigilancia de la Salud

La vigilancia de la salud como en todas las actividades plantea unos puntos de interés básicos en cuanto a la aparición de efectos adversos en la salud del trabajador.

Los reconocimientos médicos antes de la exposición no se realizan. Los de tipo periódico se hacen de forma irregular, lo que conlleva un desconocimiento del estado inmunológico del trabajador con respecto al tipo de exposición a la que se encuentra sometido.

Se obtuvieron datos de enfermedades profesionales perfectamente documentadas:

- 5 casos de Brucelosis, repartidos en 3 laboratorios
- y 1 caso de Tuberculosis (TBC), en un centro hospitalario.

En todos los centros dependientes del S.A.S. se contempla la inmunización del personal, con vacunas para enfermedades prevalentes (Hepatitis B, Gripe, etc.). En el resto de los laboratorios los trabajadores no habían sido inmunizados al no existir vacunas eficaces frente a la mayoría de los riesgos existentes.

Información y Formación

El personal de los centros está formado adecuadamente en cuanto a la manipulación de las muestras, las nuevas tecnologías a aplicar y conocimientos científicos, careciendo de formación elemental en temas de prevención de riesgos laborales.

En cuanto a la obligatoriedad de contar con instrucciones (manejo de EPIs, medidas higiénicas, prevención de la exposición accidental, etc.), se ha podido comprobar que tan sólo un centro las tenía recogidas tal cual se contempla en el Reglamento.

Conclusiones

De los resultados obtenidos podemos concluir la existencia de múltiples deficiencias de tipo estructural, métodos de trabajo sin las adecuadas protecciones colectivas y un escaso control de la salud de los trabajadores.

Destacando un gran desconocimiento en temas de prevención de riesgos laborales, así como de la normativa que tan directamente les afecta, viéndose la necesidad de realizar un esfuerzo en la formación de este colectivo en temas de Salud Laboral.

Por último, señalar la carencia de disposiciones que adapten la legislación preventiva a la Administración Andaluza, para tener un soporte legal que impulse la acometida de las deficiencias detectadas.

Bibliografía

“PREVENCIÓN DE RIESGOS BIOLÓGICOS EN EL LABORATORIO”, I.N.S.H.T., 1997.

Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección a los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo.

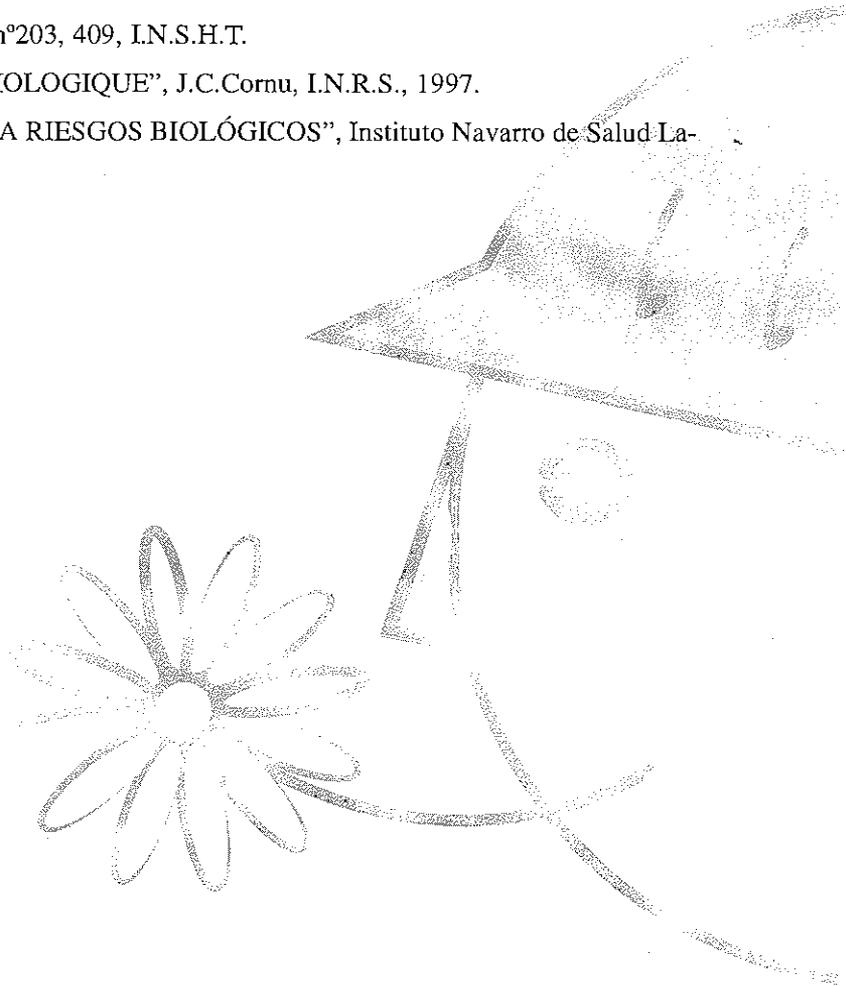
Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

NOTAS TÉCNICAS DE PREVENCIÓN nº203, 409, I.N.S.H.T.

“LES POSTES DE SÉCURITÉ MICROBIOLOGIQUE”, J.C.Cornu, I.N.R.S., 1997.

“MANUAL DE PROTECCIÓN FRENTE A RIESGOS BIOLÓGICOS”, Instituto Navarro de Salud Laboral, 1996.



EL PAPEL DEL REGLAMENTO EN LA REGULACIÓN DE LA PREVENCIÓN: DEL BLOQUEO NORMATIVO A LA RUPTURA DEL SISTEMA LEGAL

Cristóbal Molina Navarrete
Universidad de Jaén

I. Introducción

A tenor de los datos que nos arrojan los análisis estadísticos, parece cada vez más evidente que el marco teórico y el modelo normativo que ha inspirado, estructurado y condicionado las respuestas actuales al problema de la prevención de riesgos laborales, han tenido resultados probados en un primer momento. Sin embargo, desde hace algunos años, a pesar del profundo cambio normativo iniciado en febrero de 1996, con la conocida Ley 31/1995, tales resultados no sólo se han estancado sino que, lo que es peor, se muestran cada vez más negativos. Consecuentemente, estos malos resultados nos obligan, necesaria y urgentemente, a interrogarnos sobre los elementos fundadores y constitutivos del arsenal conceptual y teórico actual para determinar su parte de responsabilidad, por un lado, a buscar sus lagunas, sus debilidades, sus carencias, responsables total o parcialmente de tal situación negativa, y por otro, a proponer nuevas respuestas con objeto de impulsar una evolución fiable y posible hacia una situación más adecuada entre la actual representación normativa del ordenamiento de la seguridad y salud —que ofrece una normativa «de calidad» para contrarrestar de modo efectivo los riesgos en el trabajo— y su funcionamiento en la práctica, que arroja un balance muy negativo —permanente ineffectividad de la norma—, finalmente.

Ahora bien, para acometer tan ambiciosa y delicada tarea, ya no nos puede bastar con buscar, únicamente, nuestras referencias, nuestros modelos, nuestras herramientas conceptuales y normativas en los textos, para proponer sin más una nueva reforma o, más sencillamente, proponer sin más, como parecen señalar los interlocutores sindicales, que se cumpla de forma estricta y rigurosa con el conjunto de reglas y deberes existentes en la normativa vigente. La perpetuación de estos malos resultados en términos de incremento de la siniestralidad laboral pese al cambio normativo, e incluso en un momento de proliferación del desarrollo de nuevas reglas, con la activación del ejercicio de la potestad reglamentaria, nos permitiría considerar este tipo de análisis, no sólo como simplista sino, al menos en parte, también como ineficaz.

En efecto, la ordenación jurídica de la seguridad y salud en el trabajo, según un difuso convencimiento, aunque luego poco practicado y coherente, se ha visto afectada por una profunda metamorfosis, hasta el punto de presentar una tal singularidad de disciplina y de técnicas de regulación que ha recabado la atención de los juristas cultivadores del Derecho del Trabajo, con una extensión y un «fervor» que contrasta poderosamente con la prácticamente nula preocupación hasta ahora dedicada a esta materia, salvo algunas significativas excepciones que confirman esta regla general de desatención. De esta forma, contamos con una reglamentación cada vez más consecuente y fuertemente sostenida por un importante, amplio y dinámico dispositivo, interno y externo a la empresa, de técnicas consultivas y asesoramiento, de vigilancia y control e incluso de represión de los comportamientos incumplidores. Además, todas las partes implicadas en este serio problema humano, social y económico, dentro y fuera de la empresa, tienen un interés común en mejorar la prevención, por lo que, sin perjuicio de las diferencias de diagnósticos y soluciones evidenciadas en la reciente cumbre entre gobierno, sindicatos y empresarios por la seguridad, podemos presumir razonablemente la buena voluntad de todos en actuar en esta materia.

Sin embargo, el incremento de los accidentes de trabajo sigue produciéndose. Ante la constatación de esta grave y peligrosa paradoja en materia de prevención, creemos posible individualizar dos formas de explicación que, ciertamente, no son exclusivas y excluyentes entre ellas:

- 1) Esta nueva regulación, en su contenido y en su estructuración técnica, resulta ahora ya bien adaptada a las características actuales de la actividad económico-empresarial y financiera, pero es insuficientemente aplicada. Consecuentemente, desde esta perspectiva, para mejorar la prevención de los riesgos en los lugares de trabajo bastaría, en términos generales, con reforzar las medidas de incentivación del cumplimiento, por un lado, y las medidas coercitivas del incumplimiento, por otro. Esta parece ser la opción dominante entre los interlocutores sindicales y el propio gobierno.
- 2) Esta nueva reglamentación de la prevención, pese a su modernidad temporal, resulta insuficientemente adaptada y limitada en sus posibilidades reales para resolver de forma efectiva y global el complejo problema de fondo. Precisamente, sería esta inadecuación, si quiera sea de carácter parcial pero significativo, una de las razones que podrían explicar las referidas insuficiencias y dificultades de su aplicación a la realidad del trabajo concreto y cotidiano de nuestras empresas y sectores de actividad. Por lo tanto, de seguirse esta perspectiva, resultaría inevitable, para mejorar la prevención real o efectiva, reconsiderar en sus fundamentos, en sus paradigmas, en sus conceptos, en sus técnicas de regulación tal normativa, con vistas a adaptarlas a las condiciones actuales de la actividad económica y de la organización del trabajo.

Como es obvio, verificar cuál de estas dos posibilidades resulta la más pertinente, o en su caso, en qué grado resulta más pertinente una que otra, así como sus posibles continuidades y discontinuidades entre un diagnóstico y su correspondiente tratamiento, constituiría un buen camino para comprender las causas profundas y las soluciones posibles, viables y fiables para la preocupante, cuando no dramática, accidentalidad de nuestro país. Naturalmente, el sentido y el espacio de una comunicación de este tipo no permite ni tan siquiera esbozar los diferentes aspectos que requeriría tal tarea, que debe ser objeto de una investigación específica y exhaustiva, con objeto de poner la Teoría y la Ciencia, en este caso del Derecho, pero no sólo, pues también hay que acudir a las contribuciones de Ciencias próximas, tales como la Sociología, la Economía y las Disciplinas de Organizativas de la Empresa, o la Ergonomía y Teoría de la Comunicación, al servicio de la práctica.

En este momento, nos limitaremos a una cuestión muy concreta, aunque compleja y de gran calado jurídico, cuál es la idoneidad o adecuación entre el tratamiento realizado por la LPRL respecto a las fuentes y técnicas de producción de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo, por un lado, y el concreto desarrollo reglamentario seguido hasta la fecha para actuar los principios y reglas generales contenidos en la Ley. En otros términos más claros, se trata de comprobar *hasta qué punto el reparto normativo de papeles entre la norma legal y la norma reglamentaria*, por un lado, y *la concreta práctica seguida para el ejercicio de la potestad reglamentaria* en cumplimiento de ese reparto legalmente trazado, por otro, *están contribuyendo a la inadecuación y a la ineffectividad, al menos parcial, del tratamiento normativo a la prevención de riesgos a la realidad concreta, a las situaciones de trabajo concreto actual.*

En particular, el análisis que aquí se pretende conducir, — en orden a detectar problemas y avistar soluciones al inquietante, peligroso, injustificable e insostenible déficit de seguridad que arrojan nuestros lugares de trabajo, en el marco de una investigación-acción que vincule el estudio teórico con las principales preocupaciones de los actores sociales—, parte de las siguientes observaciones: *la amplitud e intensidad de las remisiones de la Ley a la potestad reglamentaria*, además de ser uno de los principales problemas jurídicos que suscita la nueva Ley, está resultando, en la práctica, *uno de los principales factores obstaculizadores de la realización de los principales objetivos de la LPRL, y en particular la promoción y puesta en práctica de una auténtica cultura de la prevención en las organizaciones de trabajo.*

Y ello por tres razones, al menos. A saber:

En primer lugar, la excesiva apuesta por el desarrollo reglamentario en el mismo diseño legal, corría el riesgo de bloquear, si se producía un retraso o demora, no sólo la efectividad de las nuevas

normas en su aplicación práctica, sino también la propia recepción entre los sujetos implicados, empresarios, sindicatos y trabajadores, la nueva cultura organizativa y de gestión de la seguridad. Esta situación, lamentablemente, se confirmó en la realidad, dado el retraso en el inicio del desarrollo.

En segundo lugar, porque, aunque se venciera esa inercia o abstencionismo regulador, se corría un segundo riesgo, concretado en la posibilidad de que, el responsable de la potestad reglamentaria, por meras razones de comodidad reguladora, traicionara o rompiera la pretensión sistematizadora y reordenadora buscada por la LPRL. Consecuentemente, una vez más podría incurrirse en la denostada y combatida, al menos en apariencia, dispersión normativa, con los consiguientes efectos negativos en términos de sistematicidad y coherencia de la regulación, por lo tanto, de certeza y de seguridad jurídica. Y una relativización de este objetivo, puede ser un serio factor de pérdida de fiabilidad o credibilidad, esto es, de confianza en el sistema regulador de esta materia. Lo que no dejará de traducirse en pérdida de eficacia, además de animar nuevas intervenciones resistemizadoras en una cadena sin fin, con lo que ello supone de despilfarro de energías, oportunidades y recursos.

En tercer lugar, y en cualquiera de los casos, aún superados ambas situaciones críticas y deficitarias, es claro que la extremada proliferación de normas reglamentarias, constituye en sí misma un elemento erosionador o distorsionante de la cultura preventiva que se pretende instaurar, y del mismo objetivo de generar una responsabilidad social en esta materia. Y ello porque se perpetúan viejas inercias que tanto han lastrado el problema en tiempos anteriores, permaneciendo fuertemente anclada una cultura técnico-reglamentista, que margina o relega el papel de secundarios factores relativos de índole subjetivo y organizativo que tan fuertemente inciden en el problema, y cuya infravaloración tanto contribuye a perpetuar la propia situación de ineffectividad de la normativa. Hacer recaer el peso del desarrollo sobre el reglamento, a nuestro juicio, supone un factor que incentiva, y por otro lado presta cobertura o da coartada a, la falta de un mayor compromiso por parte de otras fuentes reguladoras que, sin embargo, son las primeras llamadas a protagonizar la nueva ordenación, la nueva cultura de la prevención: la autonomía normativa y la participación de los trabajadores.

Y es que, a nuestro juicio, el problema no es ya tanto técnico, cuanto también, y sobre todo organizativo, por lo que no es sólo o no es tanto una cuestión de reglamentación heterónoma sino de ordenación consensual o pacticia —regulación autónoma— de la organización de trabajo, así como de gestión o gobierno consensuado de los riesgos profesionales. Se trata de comprender y profundizar *la idea* evidenciada, no de forma lineal ni unívoca es verdad, en la LPRL, a tenor de la cual el principal sentido de la normativa heterónoma, una vez garantizadas unas condiciones y reglas mínimas —mínimos legales—, *es suministrar una regulación de la regulación* —Derecho Reflexivo—.

A tratar de verificar estas tres hipótesis, si bien con las limitadas posibilidades, de esta Comunicación, dedicamos las siguientes páginas.

II. Mantenimiento de la vía reglamentaria como camino para la Cultura de la Prevención: una contradicción legal

Es conocida la intensidad y extensión con que la norma reglamentaria ha venido contribuyendo desde antaño a la regulación de la seguridad e higiene en el trabajo, como consecuencia, entre otras razones, de la diversidad y complejidad de actividades y riesgos, la dimensión eminentemente objetivo-tecnológica de esta materia, la fuerte intervención reglamentaria en la ordenación de las relaciones laborales en general, en un periodo marcado por el intervencionismo estatal y el déficit de regulación autónoma —vg. predominio de una «cultura reglamentista»... Precisamente, la nueva Ley, como reconoce expresamente en su Exposición de Motivos, se propuso poner fin a esta situación, desde una doble perspectiva:

- 1) cultural: frente a la tradicional cultura reglamentista y técnica dominante hasta el momento, se pretende promover un cambio de enfoque radical, de modo que la nueva cultura preven-

tiva se basara en un nuevo modelo en el que primara el componente personal y organizativo frente a la dimensión técnica.

- 2) sistemático-normativa: al objeto de clarificar el panorama normativo, elevar el rango normativo y reordenar de modo sistemático una situación caracterizada por una fortísima dispersión normativa, se pretendió, mediante una norma de rango adecuado, la Ley, asumir una perspectiva integradora y global.

Pues bien, a la luz de estos firmes propósitos, que hay que presuponer sinceros, no puede dejar de sorprender el fuerte favor que la propia Ley evidencia hacia el desarrollo reglamentario, particularmente reflejado en el artículo 6 de la LPRL, pero que, como es sabido, se prodiga a lo largo y ancho del cuerpo normativo. No es, ciertamente, que carezca tal favor de justificación razonable. Y ello, al menos, por dos razones. En primer lugar, por la propia trascendencia y actualidad que el carácter técnico de la seguridad sigue teniendo, como es obvio, por lo que es claro que las normas reglamentarias se prestan mejor para este tipo de desarrollos, además de su mayor flexibilidad y dinamismo para mantenerse a la altura de las nuevas circunstancias tecnológicas y científicas¹. En segundo lugar, por el propio diseño global de la Ley, que no pretende configurarse como una normativa cerrada, completa y autosuficiente. Por lo que la propia Ley parece reconocer que en esta materia debe darse una particular cooperación o colaboración entre Ley y Reglamento, en la línea de lo que sucede con las denominadas reservas verticales de ley —STCo. 19/1987—, sin perjuicio de que los aspectos básicos deben quedar bajo el dominio o supremacía de la Ley, dada la inexistencia de «regulación independiente y no claramente subordinada a la ley...» —STCo.83/84—

A este respecto, es cierto que la Ley 31/1995, en línea de coherencia con su presentación como Ley-Marco o Ley de principios, no pretendió en ningún momento ordenar de forma detenida o exhaustiva y completa la cuestión relativa a la prevención de riesgos laborales, esto es, no tenía una vocación codificadora, al menos en el sentido clásico del término. Su razón de ser, desde esta perspectiva, era más limitada pero al mismo tiempo podría revelarse más amplia: se trataba de crear el marco adecuado a partir del cual desarrollar las diferentes regulaciones que, en los diferentes planos o ámbitos de actuación normativa, han de regir esta materia, concluyendo en un cuerpo complejo de normas. Así, aparecía en la propia Exposición de Motivos, que reseñaba su idea de crear por si misma sólo un «cuerpo básico» de garantías y responsabilidades para asegurar un adecuado nivel de protección, considerando como referencia legal mínima, para la negociación colectiva y para las normas reglamentarias, a las que corresponderá fijar y concretar los «aspectos más técnicos de las medidas preventivas»².

En esta misma línea reglamentista, el art.5.1 de la Ley 31/1995 establece que la política en materia de prevención se llevará a cabo por medio de las normas reglamentarias y de las actuaciones administrativas que corresponda. A su vez, el art. 6 del mismo cuerpo legal, como es sabido habilita al Gobierno, a través de las correspondientes normas reglamentarias y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales mas representativas, regular unas determinadas materias, que habrán de ajustarse en todo caso a los principios de política preventiva establecidos en la Ley³.

¹ Desde esta perspectiva, la revisión de la normativa en esta materia de conformidad con las innovaciones o avances de la ciencia y de la técnica, de todo punto obligada ante el principio general de adaptación de la seguridad a las condiciones evolutivas de la tecnología, es más fácil en materia reglamentaria. Y es respecto de esta normativa donde la actuación del INSHT, en su calidad de «órgano científico-técnico especializado» podrá ser más fundamental.

² En cualquier caso no debe menospreciarse, antes al contrario es obligado resaltar, el importante papel cumplido por el diálogo social en el desarrollo reglamentario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que evidencia un cierto caudal del cambio de cultura reguladora en materia de prevención, tanto en ámbito del empleo privado como en el ámbito del empleo público, si bien todavía se muestra extremadamente insuficiente.

³ No son éstas las únicas remisiones a la regulación reglamentaria contenida en la ley pero sí de las más significativas y de alcance general. Otras remisiones en el art.27.2; art.30.6; art.31.5; art.34.3, para la adaptación de los derechos de participación en el ámbito de las Administraciones Públicas, y en particular en la Administración General del Estado; art.49.5, Disposición Adicional 9ª respecto a la adaptación reglamentaria de los Capítulos II y V de la Ley a los establecimientos militares.

De la misma forma es sabido que esta remisión al reglamento es debida en buena medida a la propia estructura de la normativa internacional y comunitaria que es objeto de aplicación o transposición en la Ley 31/1995. Tanto en la OIT como en la Unión Europea, se impulsa la dispersión normativa al individualizar mediante convenios separados cuestiones que normalmente en el Derecho interno forman parte de un único cuerpo normativo —cfr. Convenio num. 155 (1981), sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, junto a una larga serie de Convenios específicos referidos, ya sea a determinados sectores, ya sea frente a determinados agentes físicos o contaminantes químicos, ya sea relativos a determinados grupos de trabajadores o servicios de prevención—.

Por su parte, la necesaria armonización desde mínimos de las normas de seguridad y salud, que el art.118 A del Acta Unica facilitaba, se ha llevado a través de un complejo entramado de Directivas comunitarias diferenciadas, partiendo inicialmente de Directivas de armonización, de carácter horizontal unas —cfr. 80/1107/CEE, relativa a la exposición a agentes físicos, químicos o biológicos, o Directiva 75/576/CEE, sobre señalización en los lugares de trabajo—, o de carácter vertical otras —cfr. Directiva 82/605/CEE sobre el plomo metálico, o Directiva 83/473/CEE, sobre el amianto. Este criterio armonizador viene determinado por el concreto ámbito de aplicación que se reserva para la normativa. Así, tendrá el carácter de Directiva de armonización horizontal en todos aquellos casos en que su aplicación se dirija respecto a todos los agentes presentes en los ambientes laborales o a un conjunto de ellos con significación propia, o bien regula los elementos de seguridad exigibles en un sector industrial o en la industria en general. La Directiva se inspirará en un criterio de armonización vertical, en cambio, cuando regule específicamente uno de tales agentes de riesgo o un dispositivo o un elemento de seguridad, caracterizado individualmente.

Sin embargo, esta vía armonizadora, en buena medida, se corregirá a partir de la celeberrima Directiva Marco 89/391/CEE, por cuanto, inspirada en el Convenio número 155 OIT, pretendía establecer una regulación general y básica. Aunque no es la primera vez que se recurre a la modalidad de Directiva-Marco, sí implica un uso diferente y original, pues a diferencia de la Directiva 80/1107/CEE ya no responde a la perspectiva «objetivo-tecnológica» hasta ahora dominante. En efecto, frente al protagonismo exclusivo y casi excluyente de las normas orientadas a fijar el conjunto de instrumentos de carácter técnico a adoptar en las diversas realidades productivas, marginando los factores subjetivos de riesgo que derivan de las características psicofísicas del individuo y de la incidencia de las modalidades temporales de desarrollo de la prestación de trabajo, y en general, de la organización del trabajo, ahora se pretende un cambio radical que haga emerger al lugar que le corresponde esta dimensión eco-personalista y organizativa.

Sin embargo, esta Directiva, mantiene la estructura normativa de reparto complejo de papeles entre Directiva Marco y Directivas específicas, pues necesita ser completada por Directivas adicionales, y, a su vez, esas normas adicionales en unos casos completan en una dimensión globalizadora las insuficiencias de la propia Directiva-Marco para constituir con la misma la normativa general sobre prevención —técnica de revisión normativa— y, en otros casos, establecen normas específicas o especiales para sectores, actividades o riesgos específicos —técnicas especificadoras y normalizadoras—. De este modo, reaparecen en estos casos el modelo de reglamentación técnica que caracterizó las Directivas comunitarias hasta 1989, fecha de la Directiva Marco⁴.

Ahora bien, esta remisión no es incondicionada y no impide ver que esta pretensión no sólo pretende crear un cuerpo sino dotar de un «alma», de una regla de coherencia, al entero ordenamiento. Esto es, pretende establecer un conjunto de reglas complejo, ordenado e inspirado por un mismo sistema de valores y principios que concluyan en una imagen racional y armonizada del entero entramado.

⁴ Como se ha puesto de relieve, este cambio de enfoque supone la diferencia entre las Directivas comunitarias de los años setenta ochenta y las Directivas que surgen a partir de la Directiva-Marco de 1989, que impone la «necesidad de revisar aquellas primeras Directivas y también las normas internas que las han puesto en aplicación, operación sólo parcialmente puesta en práctica». cfr. M.RODRIGUEZ-PIÑERO.»El desarrollo reglamentario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales». Editorial R.L.n.20.1997.p.4.

Y aquí empiezan parte de los problemas, que están inscritos ya en la propia ley, que tiene, como la Directiva-Marco, un básico objetivo globalizador y reordenador, y cuyo proceso de adaptación a la normativa internacional no tiene que revestir necesariamente la misma forma que la existente en tal ámbito.

Precisamente, esta remisión tan generosa que se hace en el art.6 a la potestad reglamentaria es uno de los problemas más severos tanto del contenido como de la propia vocación cultural y de efectividad de la Ley, por múltiples razones, que aquí sólo reseñamos para centrarnos en algunas de ellas. A saber:

- 1) Compatibilidad de la reserva material de la Ley y la consiguiente congelación de rango normativo que la Ley pretendía llevar a efecto, con la extremada amplitud con que al mismo tiempo remite al desarrollo reglamentario⁵: no se trata de mero desarrollo sino de complementar una regulación legal, genérica, principialista y en buena medida procedimental. Por tanto, no es susceptible de desarrollo vía reglamento de ejecución típico sino en buena medida de complemento e integración de una norma mínima, así como de los principios de política preventiva establecidos en la Ley, con los problemas que para el principio de jerarquía conllevan los reglamentos autónomos o independientes, a los cuales en alguna medida se aproxima⁶. De este modo, ni es estrictamente aplicable el esquema de reparto de papeles entre Estado-Comunidades Autónomas, relativo a la legislación básica estatal y la legislación autonómica de desarrollo, que parece querer evocar, ni tampoco el esquema comunitario de reparto de competencias, porque ni tiene el mismo rango, ni tiene la misma función de establecer relaciones de complementariedad⁷.
- 2) Desincentivación de la acción de establecer regulaciones complementarias tanto de mejora como de especificación y concreción de lo no regulado por la ley de forma autosuficiente por los convenios colectivos, cuando deberían ser los principales llamados a esta labor, no meramente técnica, sino de organización y gestión de la política de prevención, externa e interna a la empresa.
- 3) Ruptura de la pretendida unidad o vocación sistematizadora si se hace a lo largo de un periodo demasiado dilatado en el tiempo y en textos diferenciados y singularizadores.
- 4) El retraso puede generar inicialmente una situación de bloqueo de la norma que se ve impedida o inefectiva pese a tal vocación de aplicabilidad, cuando la supremacía de la ley debería ser incuestionable y su aplicación dependería de la propia autoridad del legislador, sin embargo, va a depender, paradójicamente, de la voluntad del gobierno y de la Administración.

III. Primera consecuencia ya superada: la falta de desarrollo reglamentario como factor de «bloqueo» aplicativo de la LPRL

La falta de desarrollo, acabamos de verlo, podía ser un factor de bloqueo normativo del dispositivo de actuación y, por tanto, de la garantía de efectividad, de la LPRL. Y en efecto, así ha sucedido, el desarrollo reglamentario se está produciendo de forma extremadamente escalonada y con notable retraso, como ya sucediera a su vez con la propia Ley de Prevención de Riesgos respecto del

⁵ cfr. S.GONZALEZ ORTEGA-J.APARICIO TOVAR. *Comentarios a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales*. Trotta.1996.

⁶ cfr. lo que ocurre con los requisitos mínimos que deben reunir las condiciones de trabajo para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores —1 a)—; la limitación de prohibiciones que afecten a operaciones, procesos y exposiciones laborales a agentes peligrosos, así como las condiciones o requisitos específicos al respecto (1 b y c)—, los procedimientos de evaluación de los riesgos para la salud de los trabajadores (1 d), la organización, funcionamiento y control de los servicios de prevención (1 e), las condiciones de trabajo o medidas preventivas específicas en trabajos especialmente peligrosos (1 f), y el procedimiento de calificación de las enfermedades profesionales y los requisitos y procedimientos para la comunicación e información a la autoridad competente de los datos derivados del trabajo (1 g).

⁷ El carácter paradójico de esta atribución de una función de complemento de alcance especificador e integrador de una regulación que no ha podido regular por sí misma de forma plena en M.RODRIGUEZ-PIÑERO.op.cit.p.5.

desarrollo del Derecho Comunitario. Los consiguientes efectos iniciales de paralización del proceso de incorporación a la práctica cotidiana de gestión empresarial no se hicieron esperar, con los graves efectos que ello tiene no tanto o no sólo en el respeto estricto de las normas —perspectiva jurídica— sino, lo que es peor, de falta de sensibilización hacia el cambio radical, hacia el nuevo enfoque cultural que se pretendía.

Aunque esta primera negativa consecuencia está progresivamente superándose, con la proliferación reglamentaria en estos dos últimos años, que ha avanzado extraordinariamente en el desarrollo, completando el núcleo sustancial, tanto en el ámbito del empleo privado como en el ámbito del empleo público, aunque en este caso de forma limitada y sólo en el marco de la Administración Central, todavía el problema se mantiene en cierta medida, por cuanto este desarrollo, además de producirse casi «por goteo» o «por tandas» no se ha culminado totalmente y, lo que es peor, están trazando abigarrados procesos transitorios en un buen número de casos —ej.; lugares de trabajo y equipos de trabajo—. Consecuentemente, durante un significativo tiempo se ha estado produciendo —y todavía sigue en cierta medida— la coexistencia temporal de normas diferentes, que no puede sino generar incertidumbre e inseguridad normativa, lo que si es siempre criticable, en materia de seguridad y salud en el trabajo es —o puede ser— fatal.

IV. Segunda consecuencia a superar: el «goteo» reglamentario como elemento de ruptura del objetivo sistematizador de la LPRL

1. El Problema: crisis de la vocación sistematizadora de la nueva Ley

Ahora bien, un nuevo problema que suscita este desarrollo reglamentario, una vez que se ha generalizado y casi completado, es la quiebra del objetivo racionalizador y sistematizador buscado por la LPRL expresamente, como vía para salir de las precedentes disfunciones generadas por el exceso de atomización y dispersión de los instrumentos reguladores, a veces de ínfimo nivel normativo —Derecho subterráneo—. Así, únicamente por inercias excesivamente simplificadoras y de comodidad legislativa, que sólo aparentemente pueden explicarse por la presunta necesidad de adaptarse el modelo comunitario, el Gobierno, *ha roto la visión unitaria de la política de prevención de riesgos laborales* que pretendía realizar la nueva regulación. La nueva reglamentación está prescindiendo de modo absoluto de este propósito, en cierta medida «codificador», ya presente en la propia OGSHT, si bien con escaso rango normativo y con escasa fortuna, procediendo a profundizar incluso la grave situación de dispersión existente, en la medida en que en ocasiones incluso materias antes contenidas en específicos grupos normativos de la OGSHT, ahora constituyen normas singulares y diferenciadas⁸.

⁸ Antes de entrar en el análisis de algunos ejemplos concretos que acrediten con suficiencia esta crítica, conviene elencar los diversos textos reglamentarios elaborados hasta el momento, cuya simple visión ya evidencia la complejidad de esta cuestión. A saber: * RD 39/1997, 17.1, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención —BOE 31.1.—; * RD 485/1997, 14.4, sobre señalización —BOE 23.4.—; * RD 486/1997, 14.4, sobre lugares de trabajo —BOE 23.4.—; RD 487/1997, 14.4., sobre manipulación manual de cargas —BOE 23.4.—; * RD 488/1997, 14.4, en materia de pantallas de visualización; * Orden 22.4.1997, sobre régimen de funcionamiento de las Mutuas en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales; * RD 664/1997, 12.5., sobre agentes biológicos —BOE 24.5.—; * RD 665/1997, 12.5, sobre agentes cancerígenos; * RD 773/1997, 30.5, sobre equipos de protección individual —12.6.—; * Orden de 27.6.1997, de desarrollo del RSP, en materia de servicios de prevención ajenos y entidades formativas —BOE 4.7.—; * RD 1215/1997, de 18.7, sobre equipos de trabajo —BOE 7.8.—; * RD 1216/1997, 18.7, sobre buques de pesca; * RD 1389/1997, 5.9, sobre actividades mineras; RD 1627/1997, 24.10, sobre obras de construcción —BOE 25.10.—; * RD 780/1998, 20.4, sobre convalidación de funciones preventivas, que modifica la DA 5ª del RSP —BOE 1.5.—; * RD 1488/1998, 10.7, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado —BOE 17.7.—; * Resolución del 23.7.1998, sobre acuerdo de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la AGE —BOE 1.8.—; * RD 1932/1998, 11.9, de adaptación de la LPRL al ámbito de los centros y establecimientos militares * RD 216/1999, 5.2, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal —BOE 24.2.—; * RD 258/1999, 12.2, por el que se establecen condiciones mínimas sobre la protección de la salud y la asistencia médica de los trabajadores del mar —BOE 24.2.—; Resolución 4.3.1999, por el que se publica el Pacto sobre la constitución de los Servicios de Prevención en el ámbito del INSALUD, de 18.12.1998 —BOE 24.3.1999.—

A este disperso entramado reglamentario hay que sumar el efecto de la Ley 50/1998, 30.12, MFAOS —BOE 31—, que introduce modificaciones significativas en el sistema de responsabilidades administrativas trazado por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que, a su vez, ya supuso una segunda ruptura del intento de sistematización llevado a cabo por la LISOS —Ley 8/1988, 7.4—, y que, curiosamente, ahora vuelve a activarse como consecuencia de la reintroducción por la Ley 50/1998 de muchas de las infracciones recogidas en el derogado cuadro de la LISOS. Al margen de la crítica que esta defectuosa técnica jurídica supone, interesa resaltar en este momento el efecto distorsionador que esta reforma tiene, a nuestro juicio, sobre la percepción por los agentes sociales, en particular por el empresario, del significado y alcance de la LPRL, y en particular de la pretendida cultura preventiva. En efecto, lejos de avanzar en la idea de «premiar» o incentivar a aquellos empresarios —y negociadores sindicales— que cumplen y avanzan en la mejora de las condiciones de trabajo, una vez más, se vuelve a poner el acento en la cultura represiva, en la idea de la sanción administrativa, en la «amenaza jurídica» que supone el poder punitivo del Estado. Ciertamente, entendemos que quizás sea necesario ya exigir un cumplimiento mucho más riguroso de la normativa vigente, un tanto flexibilizada desde la promulgación de la LPRL, pero entendemos que las reformas de una legislación tan reciente no debería ir sólo, ni siquiera principalmente, en reeditar las técnicas represivas, las reglas reglamentarias, los mandatos prohibitivos tradicionales, que se han mostrado tan inoperantes y limitados para pasar un cierto punto o nivel de seguridad, sino innovando con nuevas fórmulas, como «sanciones» de tipo positivo, promocional, en la línea en que se actúa para promover la mejora de las tasas de empleo y en la mejora de la estabilidad de ese nuevo empleo que se crea.

En justificación de esta afirmación crítica puede esgrimirse, en primer lugar, lo sucedido con uno de los aspectos más significativos de la LPRL, sobre todo por su originalidad en el nuevo enfoque que se le da, como es el relativo a la Evaluación de Riesgos Laborales. En efecto aunque la LPRL estableció la obligatoriedad de la misma desde su entrada en vigor, su condicionamiento al desarrollo reglamentario, respecto de cuestiones tan cruciales como el procedimiento, normalización de metodologías —cfr. SAN 5.6.1998, ar.2607— y guías de actuación preventiva, generó un vacío jurídico que sólo parcialmente se ha cubierto con el desarrollo reglamentario en el RD 39/1997. Ahora bien, tampoco la aparición de este reglamento resolvió eficazmente el tema, por cuanto remitía a un requisito adicional de primera magnitud: la necesidad de contar con profesionales suficientemente cualificados para llevarla a cabo, pero que, sin embargo, no existían ni en número suficiente ni en cualificación adecuada a la nueva dimensión que pretendía asumir, dada su dimensión integral e integrada en la organización y gestión de la empresa.

En este sentido, la complejidad de algunas de las cuestiones suscitadas, que requería en sí mismo un periodo de tiempo significativo de adaptación, la existencia de diferentes plazos transitorios para la entrada en vigor efectiva de algunos de sus requerimientos —p.ej. apartado 2º arts.35, 36 y 37 RSP—, la incapacidad de las Mutuas para hacer frente a las demandas empresariales, y la dilación de los plazos necesarios para constituir y autorizar a las personas o entidades especializadas para impartir la formación, así como para la acreditación de entidades como servicios de prevención, son todas ellas razones que explican la vanificación en la práctica de tal exigibilidad legal de la obligación empresarial, normalizada reglamentariamente con la moratoria otorgada por el RD 780/1998, sobre convalidación de funciones preventivas. Una vez más, pues, la práctica social y la práctica jurídica, llevan a la neutralización de los efectos reformadores y renovadores de la ley, con su consiguiente efecto de ineffectividad de la misma, un efecto que todavía parece estar destinado a demorarse más, en un buen número de situaciones al menos, a la vista de la circunstancia real de que un amplio número de empresarios siguen recurriendo de forma significativa a su Mutua para llevarla a cabo, con la consiguiente imposibilidad de ésta de realizarla⁹. Una deficitaria situación que se produce en términos similares respecto de la planificación de la actividad preventiva, condicionada a los resultados

⁹ Para los efectos en la aplicación del art.47.1 LPRL vid.A. PARAMIO PARAMIO.»Las Nuevas obligaciones en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su tipificación administrativa». RTSS. CEF.n.196.1999.

de aquella — respecto de los agentes cancerígenos vid. STJCE 17.12.1998, Caso Societá Italiana Petroli SpA 71P) C/Borsana Srl—, si bien tanto una correcta aplicación del art. 30 b) RSP, sobre auditorías o evaluaciones externas, como sobre todo del reformado art.47.6 LPRL por Ley 50/1998 debería implicar una mayor exigibilidad.

Además, y en segundo lugar, esta nueva legislación no sólo está produciendo un fuerte proceso de «desnaturalización» de las tareas propias de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, al hacer recaer sobre ellas el peso mayoritario de la acción preventiva a que vienen obligadas las empresas, que de esta manera exteriorizan en buena medida una responsabilidad atribuida básicamente a ellas por la LPRL, sino que está creando fuertes agravios comparativos entre tales Entidades y otras eventuales Entidades Privadas que actúan —o pretenden actuar— como Servicios Especializados de Prevención de Riesgos Laborales ajenos. En efecto, los sucesivos Decretos y Ordenes Ministeriales están abriendo la vía para un trato de favor, privilegiado, de las Mutuas respecto a estas otras Entidades, lo que no sólo produce efectos distorsionadores del libre juego del mercado de seguridad y prevención de riesgos, sino que introduce elementos de irracionalidad e ineficacia del sistema, además de los evidentes efectos discriminadores. Un efecto discriminador que se está produciendo igualmente por los criterios reglamentarios y administrativos seguidos tanto para la convalidación de los requisitos necesarios para ejercer funciones de nivel superior por parte de aquellos que acrediten una determinada experiencia, cuanto para la acreditación de unos centros de formación respecto de otros.

Consiguientemente, otros de los aspectos de mayor calado e innovación, la formación y cualificación profesional, para un cambio cualitativo, auténticamente cultural del modelo, también desde esta perspectiva experimenta una fuerte banalización o neutralización. No sólo se trata ya de esperar el tiempo razonable, necesariamente más largo, de todo proceso de enseñanza-aprendizaje, sino que se están generando una serie de prácticas sociales, mercantiles y administrativas desviadas que dificultan y desvían el rumbo trazado originariamente por la LPRL.

En tercer lugar, la proliferación en algunos de los nuevos textos reglamentarios de periodos transitorios para su aplicación íntegra y efectiva —p.ej. RD 485/1997, 14.4, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo; RD 488/1997, 14.4, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos de pantallas de visualización—, la previsión de prórrogas de vigencias de normas precedentes referidas a diferentes materias y sectores, así como el mantenimiento de la vigencia durante cierto tiempo de la OGSHT de 1971 — p.ej. RD 486/1997, 14.4, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo; RD 1215/1997, 18.7, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo; , está generando una extremada confusión, desorientación e incertidumbre sobre la norma realmente vigente y aplicable. Un grave, e injustificado, no obstante la complejidad técnica de la cuestión, problema de seguridad jurídica que se ha visto ampliado por el propio vacío creado por esta normativa que al excluir la regulación de algunas materias que han venido siendo detenidamente reguladas por la OGSHT. A este respecto, el recurso a criterios genéricos y abstractos, altamente indeterminados, tanto o más como los previstos en la propia LPRL, no sólo traicionan la función de las normas reglamentarias, de concretar la aplicación de la Ley, llevarla a la práctica, actuarla, sino que inciden muy negativamente en el principio de tipificación del procedimiento administrativo sancionador, previsto en el art.25 C.E. Este uso y abuso de los tipos genéricos quizás pueda explicarse por la dificultad de adaptar la legislación a la evolución técnica que constituye, como es sabido, un auténtico principio jurídico inspirador y conformador de la nueva regulación, pero no se justifica en modo alguno desde los imperativos jurídicos de efectividad y eficacia de la norma reglamentaria como norma de adaptación técnica a una realidad concreta en un momento determinado. De lo contrario, una de las principales funciones del reglamento, su mayor flexibilidad y rigor técnico, y su mayor adaptación, quedaría inmediatamente frustrada.

En definitiva, si antes de la promulgación de la LPRL, la regulación vigente, de carácter

marcadamente reglamentista y técnico, adolecía de una notoria ambigüedad, con los consiguientes problemas de interpretación y aplicación, es obligado en rigor científico, aunque lamentable en justicia, concluir que estos problemas no sólo no se han superado en muchos aspectos, sino que en muchos otros, incluso se han agravado. La labor de adaptación y concreción de la LPRL a cargo de los reglamentos no sólo está resultando más prolija y confusa de lo esperado, y por supuesto de lo deseable, sino que está contribuyendo, aunque naturalmente no es el único factor, ni tan siquiera el principal, aunque sí muy significativo, al retraso en su divulgación, comunicación e interiorización efectivas en el seno de las empresas, con los consiguientes efectos de ineficacia y falta de fiabilidad.

En cuarto lugar, una clara ruptura de la uniformidad a que aspiraba la LPRL, se refleja en la regulación de reglamentos como los aprobados por el RD 485/1997, sobre disposiciones en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo, que transpone la Directiva 92/58/CEE sobre la misma materia. O por el RD 773/1997, de 30 de mayo, sobre equipos de protección individual, transponiendo la directiva 89/655/CEE, modificada por la directiva 95/63/CEE. Una misma crítica cabría verter sobre otros Decretos, ya mencionados críticamente, tales como el R.D. 1215/1997, 18.7, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo, que supone la transposición de la Directiva 89/655/CEE, 30.11, modificada a su vez también por la referida Directiva 95/63/CEE, 5.12. Igualmente en este caso el contenido de la regulación reglamentaria pretende cubrir la ordenación contenida en determinados Capítulos del Título II de la OGSHT, que resultan derogados. Una vez más esta desidia y despreocupación del Gobierno por realizar una regulación más articulada y coherente no puede justificarse por razones técnicas ni por pretendidos imperativos internacionales o comunitarios, pues si antes había sido posible regular en un único cuerpo normativo tales materias, no se ven las razones por las que la nueva regulación que, paradójicamente pretende una mayor sistematicidad y unidad, tenga que proceder a «despedazar» esa normativa precedente sustituyendo sus diferentes capítulos por diferentes Reales Decretos, en vez de emplear de forma autónoma un único texto normativo¹⁰.

Por otro lado, y confirmando lo inexplicable de este proceder en el plano jurídico, en estos Decretos es frecuente remitir para la regulación bien a la LPRL, bien al Reglamento que constituye una de las piezas claves del entero entramado normativo de la seguridad y salud en el trabajo, el Reglamento de Servicios de Prevención. Lo que además de ser criticable técnicamente, por cuanto genera la falsa impresión de que está en poder del reglamento determinar la aplicabilidad o no de las normas de alcance general, en particular de la ley, reafirma lo criticable de esta singularización y dispersión normativas de la regulación a través de una multiplicidad de instrumentos reguladores diversos y diferenciados formalmente. Con lo que se ignora el objetivo simplicador y sistematizador de la regulación legal, sin más razón de ser que la pura comodidad en el proceso de transposición.

Ahora bien, con esta inercia y comodidad reguladoras, expresivas de un proceso de regulación que más que racionalizar desestructura la ordenación global pretendida por la LPRL, no sólo se abre la vía para producir negativos efectos en lo referente a la certeza y seguridad de este Derecho, con la consiguiente quiebra de confianza y credibilidad, sino que se producen peligrosos procesos de singularización normativa, no queridos, incluso rechazados por la LPRL. Así, podría entenderse producido en buena medida en el R.D. 1389/1997, 5.10, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras —transposición de la Directiva 92/104/CEE, en el que un exceso de celo en la protección de la diferenciación de la regulación de esta materia ha dado lugar a una regulación equívoca y ambigua, que en determinados aspectos introduce confusión respecto de la aplicación de los nuevos principios prevencionistas, olvidando que el mantenimiento de buena parte de la normativa anterior, como el Estatuto Minero, obedece más a razones de adscripción administrativa y de especificación técnica, que de exclusión o singularización de regímenes¹¹.

¹⁰ cfr. la crítica en M.RODRIGUEZ-PIÑERO.op.cit.p.8.

¹¹ ibidem.

Más justificable inicialmente resultaría la diferenciación de regulaciones, aún en el marco de un sistema unitario, global y coherente, de aplicación general o universalizada, para determinados trabajadores en atención a la naturaleza jurídica del vínculo. Así sucedería, por ejemplo, respecto de la aplicación de determinadas instituciones del Derecho de la Salud Laboral para aquellos colectivos que realizan su trabajo sujetos a riesgo y que extraen su utilidad patrimonial directamente, tal como sucede para las cooperativas o el régimen de los trabajadores por cuenta propia o autónomos en el RD 1627/1997, 24.10., por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, particularmente en su art.12.

No puede decirse lo mismo, sin embargo, respecto del ámbito del empleo público, en el que cada vez parece más visible la voluntad gubernamental y administrativa de consolidar *un principio de especialidad, incluso de singularidad, de la prevención en la Administración Pública*, procediendo a regulaciones que más tratan de reforzar las singularidades y especificidades que la vocación expansiva de los principios de la LPRL en este ámbito público, su pretensión de afrontar un mismo problema derivado de los riesgos en los lugares de trabajo de manera global y coherente, independientemente de la naturaleza jurídica del ámbito en que se realice. En este sentido parece moverse, en cierta medida significativa, y no obstante la voluntad confesada de dar aplicación a los principios y reglas de la LPRL, por el reciente R.D. 1488/1998, 10.7, de adaptación de la legislación de riesgos a la Administración General del Estado, así como por el RD 1932/1998, 11.9, para los centros y establecimientos militares.

Como es sabido, en virtud de su art. 3º, la LPRL, se aplica también a las relaciones de personal civil con las A.A.P.P. para las que presta servicios, cualquier que sea su tipo de vinculación —estatutario, laboral o administrativo—. No obstante esta inequívoca vocación universalista o de aplicación general, la propia Ley salva la posibilidad de peculiaridades en su aplicación a estos colectivos de «trabajadores», según una regla de gran predicación en nuestro ordenamiento jurídico, con fundamento incluso constitucional —vid. art.103.3 C.E.—, y que en buena medida pueden encontrar justificación en la propia conciencia de la LPRL de contribuir a ayudar a resolver los problemas, ciertamente insólitos, que esta regla abría a partir de su efectiva entrada en vigor¹². Entre estos problemas cabe destacar en este momento los 4 siguientes:

- 1º identificación de los medios de aplicación práctica de una norma a un estatuto jurídico-profesional sobre el que las CC.AA. tienen atribuidas competencias no sólo de ejecución, como sucede con el laboral —cuya regulación es competencia exclusiva del Estado ex art.149.1.7ª C.E.—, sino también de elaboración de reglas dentro de las normas básicas del Estado, con la creación de órganos específicos de control e inspección —vid. D.A.3ª.2 LPRL y D.A.1ª RD 39/1997—.
- 2º las peculiaridades de las AA.PP. como empleadoras respecto a su estructura organizativa —vg. sectorialización, descentralización, dispersión de centros, número de trabajadores...— requieren necesariamente, a tenor del propio art.31.1 LPRL, una adaptación respecto de uno de los elementos centrales de todo el diseño legal de la prevención: los Servicios de Prevención.
- 3º Razones similares, así como las propias especificidades legales previstas en Ley 9/87 y 7/1990, evidencian la necesidad de contemplar de forma particular, aunque no radicalmente diferenciada, la regulación del sistema de órganos, funciones, competencias y prerrogativas sobre el que articular el derecho de participación de los trabajadores —públicos y privados— en la organización y gestión de la prevención en el seno de las AA.PP. También la

¹² cfr. J.R.MERCADER UGUINA. «Ley de Prevención de Riesgos Laborales y Administraciones Públicas». RL.num.11.1996.pags.44 y sgs; R.ROQUETA BUJ. «La aplicación del a Ley de Prevención de Riesgos Laborales en la Administraciones Públicas». TS n.73.1997. En general, no puede ignorarse que la propia técnica seguida por el art. LPRL para definir su ámbito de aplicación evidencia su objetivo de aceptar diversificaciones o diferenciaciones en la regulación, bien por la inherencia del riesgo a la actividad profesional, por la inexistencia o peculiaridad de la intervención pública externa que supone la tutela de la Salud o la naturaleza jurídica del vínculo.

misma LPRL preveía esta adaptación por razones organizativas —diversidad de actividades desarrolladas, diferentes condiciones de trabajo, complejidad y dispersión de su estructura— y legales —peculiaridades en materia de representación y negociación colectiva— (arts.34.3 y 35.4 LPRL).

- 4º Las dificultades que presenta, tanto en el plano práctico u operativo como en el dogmático o conceptual, la exigencia de responsabilidades en caso de incumplimiento por parte de la Administración Pública, en cuanto que en ese sujeto coexisten la posición de empleador y al mismo tiempo la condición de entidad que participa, en mayor o menor grado, de potestades públicas.

No obstante, y pese a las propias dudas que, a la vista de la técnica seleccionada por el art.3 LPRL, así como de estas necesarias salvedades, se han evidenciado respecto a la sinceridad y viabilidad de esta vocación universalista, a nuestro juicio no puede infravalorarse su alcance y sentido, como su intento se revela como una regla unitaria, aunque no uniforme, y coordinada, no indiferenciada, por tanto matizada. Una aplicación articulada y adaptada que quedaba remitida al desarrollo de la potestad reglamentaria, tanto de carácter general como para colectivos específicos —vg. personal civil al servicio de establecimientos militares—.

Un primer intento, parcial y en gran medida fallido, en este proceso de adaptación lo representó la *Instrucción*, carácter de norma de desarrollo, dictada con fecha de 26.2.1996 de la *Secretaría de Estado para la Administración Pública*, sobre aplicación de la LPRL al ámbito de la Administración del Estado, por lo que dejaba fuera, como era de prever, a las CC.AA. y Entes Locales —BOE 8.3—. Entre los múltiples problemas interpretativos y de regulación que esta norma presentaba, en este contexto merece la pena reseñar los siguientes: por un lado, carecía del rango normativo reglamentario adecuado, lo que mereció incluso la indiferencia por parte del RD 39/1997, D.A.4ª, que seguía remitiendo la organización de estos servicios de prevención a la normativa especial dictada en su momento al efecto; por otro, pese a autopresentarse como la norma que colmaba todas las demandas de adecuación al contenido de la LPRL a la realidad orgánica y profesional de la Administración, sólo contemplaba dos cuestiones, las relativas al Capítulo IV —organización de los servicios de prevención— y Cap. V —Consulta y Participación—, finalmente, y en el plano de los contenidos reguladores suscitaba una extremada polémica y perplejidad respecto a la forma de resolver determinadas cuestiones —ej. forma de selección Delegados de Prevención—, que hacía prever una revisión.

En efecto, así ha sucedido. Pese a que esta normativa, de rango infimo, se presentaba como definitiva, al menos en su contenido básico y sin perjuicio de concreción en los respectivos acuerdos colectivos en este ámbito, ha sido modificada, incluso a nuestro juicio sustituida o relegada —aunque no formalmente derogada— dos años después tanto por el Acuerdo Administración-Sindicatos, de 1.6.1998, publicado mediante Resolución de 23.7.1998 —BOE 1.8— cuanto por el RD 1488/1998, 10.7, ambos sobre adaptación de la LPRL a la Administración General del Estado —BOE 17.7—. Sin perjuicio de reconocer los aspectos positivos de esta nueva regulación, en la que ahora no puede entrarse, resulta también aquí obligado resaltar los problemas de coordinación que suscita la deficiente técnica reguladora seguida en esta materia, por cuanto los contenidos de una y otra norma —la convencional y la reglamentaria—, aunque mantienen una sustancial coincidencia, no se identifican plenamente, pudiéndose constatar algunas diferencias importantes.

Ciertamente, aunque algunas de estas diferencias se explican, e incluso se justifican por razones técnicas y de legalidad, incluso de oportunidad —vg. favor hacia la negociación—, otras introducen graves distorsiones al abrir, innecesariamente, la posibilidad a varias interpretaciones sobre el alcance de esas diferencias y, por tanto, su prevalencia. Por tanto, son excesivos los defectos, incoherencias o muchas las controversias interpretativas que estas normas suscitan, lo que aparece extremadamente desproporcionado si se tiene en cuenta el carácter poco profundo, innovador e incluso adaptador o actualizador que presentan estas normas, pues muchos de sus contenidos son meras repeticiones absolutamente injustificadas, por lo que son excesivos los problemas interpretativos que

genera una práctica jurídica de este tipo, reglamentaria y convencional, que presenta escasas o nulas ventajas para la efectividad de la norma que pretenden desarrollar, la LPRL. Una duda más que razonable sobre su razón de ser y sobre su efectividad y eficacia que se agrava si se tiene en cuenta que la D.A.1ª RD 1488/1998 puede dejar en suspenso el cumplimiento de la D.D. única apartado d) LPRL, que estableció expresamente la integración del personal de los servicios médicos en los servicios de prevención. Del mismo modo que no puede dejar de causar perplejidad la falta de regulación de cuestiones auténticamente cruciales para la efectividad del sistema preventivo, como es la fijación del procedimiento de exigencia de responsabilidad ante los incumplimientos. Tampoco en este caso, como en otros, los sujetos negociadores salen mejor parados que el titular de la potestad reglamentaria, que evidencian una notoria falta de innovación y de efectiva convicción de la importancia de esta tarea, según una tónica general que presenta el entero panorama laboral de negociación, que muestra unos protagonistas escasamente dispuestos y nada capacitados para asumir este papel.

Este mismo Acuerdo Sindical, a diferencia del RD, declaraba que será de aplicación para el personal al servicio de los establecimientos y centros militares, con las particularidades previstas en su normativa específica, de acuerdo con la LPRL, cuestiones tales como la forma de canalizar los derechos de consulta y participación, actividad de los Delegados de Prevención y CSS, con vistas a cumplir el deber de prevención de riesgos profesionales. Esta regulación se ha realizado con el RD 1932/1998, 11.9 que, si ciertamente viene a cubrir, aunque una vez más en este ámbito de forma extemporánea o con excesivo retraso — aunque «más vale tarde que nunca», debe entender el legislador— un significativo vacío normativo, no menos cierto es que presenta también un cierto número de incertidumbres, problemas interpretativos —que se suman así a los ya creados por la propia LPRL¹³— y defectos de regulación, como por ejemplo el seguir atribuyendo las funciones inspectoras de forma indiscriminada a las denominada «Sección Laboral» —RD 2205/1980, 13.6—, y no a la Inspección de Trabajo. Una regulación tan obsoleta e irracional como ésta no puede dejar de ocasionar graves problemas de control que no siempre encuentran la debida justificación en la sempiterna salvaguarda de los llamados —y evanescentes— intereses de la Defensa Nacional, pero que sí traiciona claramente los objetivos de la LPRL así como los de la Ley 42/1997, 14.11, si bien es verdad que en esta última no existe una adecuada ordenación de los supuestos de exclusión de las competencias inspectoras, pese a las críticas precedentes y observaciones del Dictamen del Consejo de Estado de 30.1.1997 emitido al respecto¹⁴.

Finalmente, y en este mismo ámbito del empleo público, conviene poner de relieve que esta regulación está suponiendo, igualmente, la apertura de una clara brecha entre el personal de la Administración General del Estado, que cuenta ya con una normativa específica, aunque con los defectos aquí brevemente indicados, y el de las CC.AA. que, por el contrario, al menos de forma generalizada y mediante una normativa de rango normativo adecuado, no cuentan con esta regulación. No obstante, conviene poner de relieve que también aquí la práctica jurídica y convencional arrojan una imagen diferente a la situación legislativa o a la representación normativa formal. En efecto, no sólo es posible encontrar en un cierto número de CC.AA. regulaciones, de diferente naturaleza, sobre aspectos de seguridad y salud laboral, sino que en la gran mayoría de las ocasiones tales normativas autonómicas obvian sus límites competenciales, yendo más allá del inicial diseño legal, como por otra parte ocurre en tantas otras materias¹⁵.

¹³ Como por ejemplo el papel atribuido a la negociación colectiva. Para una interpretación extensiva vid. Convenio del personal laboral local que presta servicios a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos en España de 1997, que contiene innovaciones significativas como la clara afirmación, pese a la tradicional exclusión normativa, de los Comités de Seguridad e Higiene — vid.art 41—.

¹⁴ Para estas cuestiones y para un análisis rigurosos del contenido de este RD vid. M.D.GARCIA VALVERDE. «El esperado e imperioso RD 1932/1998, 11 de septiembre, de adaptación...». A.L. n.13.1999.

¹⁵ vg. Acuerdo 12.3.1996, sobre condiciones de trabajo para 1996-1998 de los Funcionarios y Personal de la Comunidad Autónoma de Andalucía; la Orden 8.1.1996, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de

Pero estas diferencias de regulación, con el consiguiente efecto diferenciador, que en ocasiones llega a ser incluso discriminatorio, y en cualquier caso injustificado en el plano jurídico, social y económico, se produce también en el ámbito de la Administración Institucional. Así, por ejemplo, destaca en particular las diferencias que se están abriendo en un sector particularmente afectado — aunque escasamente preocupado o sensible en la práctica, al menos en sus «dirigentes» y responsables institucionales— a los riesgos profesionales, como es el sanitario. En este sentido, el Sistema Nacional de Salud se ve afectado por situaciones diferenciadas según se trate de un ámbito de gestión directa del INSALUD — vid. Pacto sobre la Constitución de los Servicios de Prevención e el ámbito del INSALUD, 18.12.1998, publicado por Resolución 4.3.1999 —BOE 24.3.1999—, o de gestión descentralizada mediante los Servicios de Salud Autonómicos en los que, hasta el momento y por lo general, se carece de esta regulación.

2. Una posible vía de salida: la necesidad de una nueva intervención legal articuladora de un texto único

En definitiva, la forma autónoma, diferenciada y singularizadora elegida para proceder al desarrollo reglamentario de la LPRL, no sólo no se justifica técnica y normativamente, sino que quiebra o rompe un objetivo primordial de esta norma, garantía de un funcionamiento eficaz y, por tanto, condición para la fiabilidad de la normativa, con los consiguientes efectos en cuanto a las posibilidades de cumplimiento. No son razones de orden sistemático las que explicarían este proceso de diversificación reguladora, que no responde ni a una lógica de la diferenciación funcional ni a un presunto principio de adaptación a las singularidades de sectores, actividades o instrumentos, sino única y exclusivamente a una aptitud servil e irreflexiva de transposición de las Directivas comunitarias. Si bien en ocasiones, de manera más o menos consciente, esta diferenciación se traduce en la apertura de espacios de singularización normativa no queridos, e incluso combatidos, por la LPRL, cuya vocación expansiva y globalizadora es manifiesta.

De este modo, es ya una constatación que el sistema elegido está produciendo, y generará todavía más en el futuro, una atomización, disgregación y solapamiento de normas que frustra desmesurada e injustificadamente, esto es, irracionalmente, el objetivo sistematizador y codificador de la LPRL. Por ello, es claro que una vez completado, sino antes, de forma razonablemente integra el desarrollo reglamentario, no sólo va a ser conveniente, sino absolutamente necesaria una segunda intervención de reordenación, racionalización y simplificación normativa, esto es, en cierta medida, codificadora o recodificadora de la normativa¹⁶.

El problema será, entonces, dilucidar la modalidad en que tal intervención deberá producirse, si bien en la de un Texto Articulado que recoja innovaciones en la materia, a tenor de la experiencia práctica, o bien un mero Texto Refundido, que sólo sistematice o reordene, o recomponga la normativa ahora descompuesta, salvadas las dificultades formales que supone el tener textos legales y textos reglamentarios, esto es, de diferente rango normativo. En cualquier caso, un Texto Único de este tipo, esto es meramente refundidor, supondría que, fenómeno curioso, 3 de los 4 grandes pilares del Derecho Social del Trabajo —junto a la Seguridad Social— se integrarían por Normas de este tipo.

En esta dirección, dos podrían ser los objetivos prioritarios en la predisposición de un Texto Único:

Aragón, de mecanismos de prevención de riesgos laborales en la Administración de la Comunidad; la Resolución de 30.9.1996 de la DGRL de la Generalidad de Cataluña, de los derechos de participación de los empleados públicos en materia de prevención de riesgos laborales; Acuerdo General de 20.6.1996, sobre condiciones de trabajo del personal funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid; Resolución de 7.7.1997, que aprueba el Pacto sobre Derechos de participación y Representación en materia de Prevención de riesgos Laborales, en el ámbito de la Adm.Gal. Comunidad de Castilla y León, etc.cfr. I.S. PEDROSA ALQUEZAR.»*La aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales a las Administraciones Públicas*». TS.num.90.1998.pags.21 y sgs.

¹⁶ ibidem.

- 1) Suministrar claridad a los datos normativos ya existentes, tanto legales como reglamentarios, aún en el respeto a la complejidad de la materia, en modo de garantizar, en lo posible, una mayor y más directa accesibilidad a los interesados, esto es, a empresario y trabajadores.
- 2) Facilitar la practicabilidad y la efectiva exigibilidad del dato legal y reglamentario, abriendo mayores espacios a la acción autónoma de las partes para trazar las líneas en las que debería concretarse la innegable diversidad de situaciones del mercado de trabajo y de la actividad económico-empresarial v.g. diversidad de tipologías de trabajadores, diversidad de empresas, diversidad de sectores, diversidad de contextos geográficos y culturales...

3. Una perspectiva de derecho europeo comparado: el ejemplo italiano

Precisamente, para ilustrar esta línea resistemizadora y adaptadora, puede útilmente atenderse a los actuales proyectos italianos de refundir el inmenso arsenal normativo en esta materia en un Texto Único. Esta experiencia es de particular interés si se tiene en cuenta que también en el Derecho italiano se ha procedido en fechas recientes a recibir el Derecho Comunitario en esta materia, a partir de un Decreto Legislativo 626/1994, seguido de otro 242/1996, y que encuentra los mismos o similares problemas de realización efectiva.

No obstante, hay que tener en cuenta que en este caso, el legislador italiano ha sido menos cuidadoso que el español a la hora de definir las normas que quedan derogadas, por lo que los problemas de dispersión y de incertidumbre jurídica se agravan en extremo. En todo caso, se trata de una experiencia que en cierta medida es útil para nosotros a la vista del proceso elegido para transponer la normativa comunitaria en nuestro país. En el se pretende proceder a una obra legislativa de consolidación y racionalización de la disciplina preexistente, si bien más que por el convencimiento de la necesidad de no innovar, por el actual equilibrio político-institucional existente, en el que este camino eminentemente racionalidad, y no codificador o innovador de la regulación sustantiva, parece el único camino realísticamente realizable para alcanzar este Texto Único.

V. Una tercera consecuencia ¿insuperable?: La permanencia de la «cultura reglamentista» e ineffectividad de la Ley

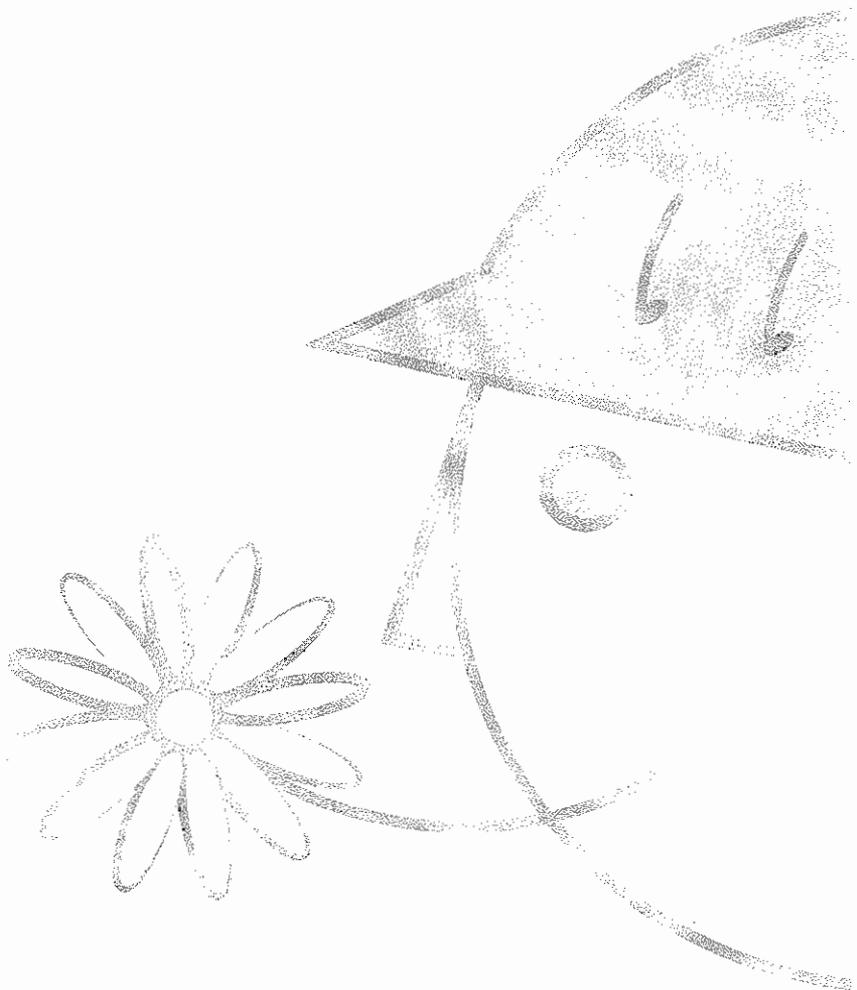
Ahora bien, aun realizada esta labor de reordenación y resistemización, todavía queda pendiente un problema más que no parece fácilmente superable, a tenor de la permanente ampliación de nuestras tasas de siniestralidad, que perdura y crece incluso cuando más extensa, completa y moderna es la normativa. Consecuentemente, una perpetuación, incluso el agravamiento, de la cultura reglamentaria hoy existente y dominante no parece ser la vía adecuada para controlar razonablemente el proceso productivo en orden a reducir sensiblemente los índices de siniestralidad.

El camino parece ser otro. Sin poner en cuestión los beneficios y la necesidad del desarrollo reglamentario, y por tanto, eminentemente técnico, de esta materia, parece claro que una regulación que aligere las cargas reglamentarias, en lo posible, para cubrir ese espacio por iniciativas de búsqueda, diseño y puesta en funcionamiento de soluciones más adaptadas a la concreta organización de trabajo, a las específicas situaciones de trabajo concreto, así como organizar, definir objetivos precisos y dar medios adecuados a los interlocutores socio-económicos, se vislumbra como un adecuado camino a experimentar. La reglamentación debe imponerse como un medio y no como un objetivo en sí mismo. El espíritu de la regulación debe primar sobre su aplicación mecánica, de la misma forma que debe prevalecer su rostro promocional, preventivo, positivo, respecto del más tradicional carácter represivo, «policial», sancionador, propio del desarrollo reglamentario. Más que «legiferar» o reglamentar cada vez más, procede abrir más amplios márgenes de actuación a las partes de la relaciones de trabajo para la puesta en marcha y experimentación de formas y vías que permitan una mayor eficacia, comprometiéndose sería e intensamente en esta labor. Según un objetivo ya inexcusable y

urgente pero que hasta el momento, salvo contadas y honrosas excepciones, no ha afrontado la autonomía colectiva, en sus diferentes manifestaciones. Pero ya ha llegado la hora.

VI. A modo de síntesis final

Uno de los objetivos principales de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales radicaba en la pretensión de suministrar una sistematización de la compleja ordenación normativa de esta materia, a través de un intento en cierta medida «codificador». Ahora bien, siguiendo una pauta extremadamente tradicionalista basó su desarrollo básicamente en la potestad reglamentaria, que resultó sensiblemente reforzada. Sin embargo, estos desarrollos, por diferentes razones se dilataron en el tiempo, lo cual motivó un inicial bloqueo normativo de la aplicación de la LPL, con sus graves efectos de perpetuación de nuestras altas tasas de siniestralidad. Sin embargo, una vez que, aunque con retraso, se ha producido el desarrollo reglamentario, el efecto realmente logrado no ha sido el de aplicar en todos sus términos la nueva legislación, pues la proliferación de una multiplicidad escalonada de reglamentos está suscitando una grave quiebra de aquella pretensión unitaria y sistematizadora. Se precisa, pues, una mayor racionalidad, coordinación y coherencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria. A tal fin se precisa una nueva acción unificadora del legislador, en la dirección de proponer un Texto Unitario, por razones de seguridad y eficacia normativas.



MUJER Y CONDICIONES DE TRABAJO: NOVEDADES Y RETOS CONTEMPLADOS EN LA LPRL

*Alberto Fernández Ajuria
Antonio Daponte Codina
Escuela Andaluza de Salud Pública*

La LPRL dedica el capítulo 26 a la protección de la maternidad. Este artículo extiende la evaluación de riesgos a aquellos agentes, procedimientos o condiciones de trabajo que puedan influir negativamente en la salud de las trabajadoras o del feto. Requiere del empresario la adopción de medidas para evitar la exposición a dicho riesgo a través de la adaptación de las condiciones o del tiempo de trabajo de la trabajadora afectada. Si no es posible evitar los riesgos, el empresario deberá contar con una relación de puestos de trabajo exentos de riesgos donde ubicar a la trabajadora. La ley contempla los aspectos retributivos en caso de cambio de categoría o grupo.

Las demandas de la LPRL plantean un aspecto de evaluación de riesgos laborales novedoso. Tradicionalmente, la evaluación de riesgos ha sido orientada hacia la prevención de daños en trabajadores varones y no ha contemplado suficientemente los efectos sobre la reproducción. En este sentido la variedad de agentes químicos y físicos con potencial teratógeno, genotóxico, o carcinógeno para las generaciones subsiguientes no ha sido habitualmente considerado en el establecimiento de los límites permisibles de exposición. Además, la variedad de condiciones de trabajo que por sus características ergonómicas o psicosociales pueden afectar de forma adversa a la reproducción está cobrando un interés creciente en la comunidad científica dedicada a la prevención de riesgos laborales. De hecho, la propia LPRL menciona que cuando sea necesario no se realice el trabajo nocturno o el trabajo a turnos.

Además de los retos que plantea la evaluación de riesgos reproductivos, la LPRL demanda al empresario la elaboración de listas de puestos de trabajo sin riesgos reproductivos, tarea que se debería de incluir en la evaluación de riesgos inicial, especialmente en aquellas empresas con un número importante de trabajadoras.

La LPRL pone la responsabilidad de todo este tipo de acciones en el empresario. En este contexto, es preciso destacar que la Normativa Marco Europea de la que deriva la LPRL nos viene de países con unas políticas sociales en las que la protección de la maternidad viene armonizada en el conjunto del marco legislativo tanto social, como laboral. Sin esta consideración, contemplando la normativa desde una óptica limitada únicamente al mundo laboral, las exigencias en materia de prevención de la salud reproductiva de las trabajadoras, recaen únicamente en los empresarios que contratan mujeres en edad reproductiva.

Pensamos que para evitar que una normativa tendente a proteger la maternidad derive en un incremento de las desigualdades laborales entre hombres y mujeres, es necesario:

- i) considerar el problema desde una perspectiva más amplia y considerar los retos científico-técnicos de la prevención de riesgos para la reproducción;
- ii) adecuar las políticas socio-laborales a las nuevas exigencias;
- iii) enfatizar aún más en una política social que incentive, o al menos no desincentive a los empresarios que cuentan con plantillas integradas por mujeres a seguir contratándolas y a cumplir las exigencias en materia de prevención de riesgos laborales.

La evaluación deberá comprender la determinación de la naturaleza, el grado y la duración de la exposición de las trabajadoras en situación de embarazo o parto reciente a:

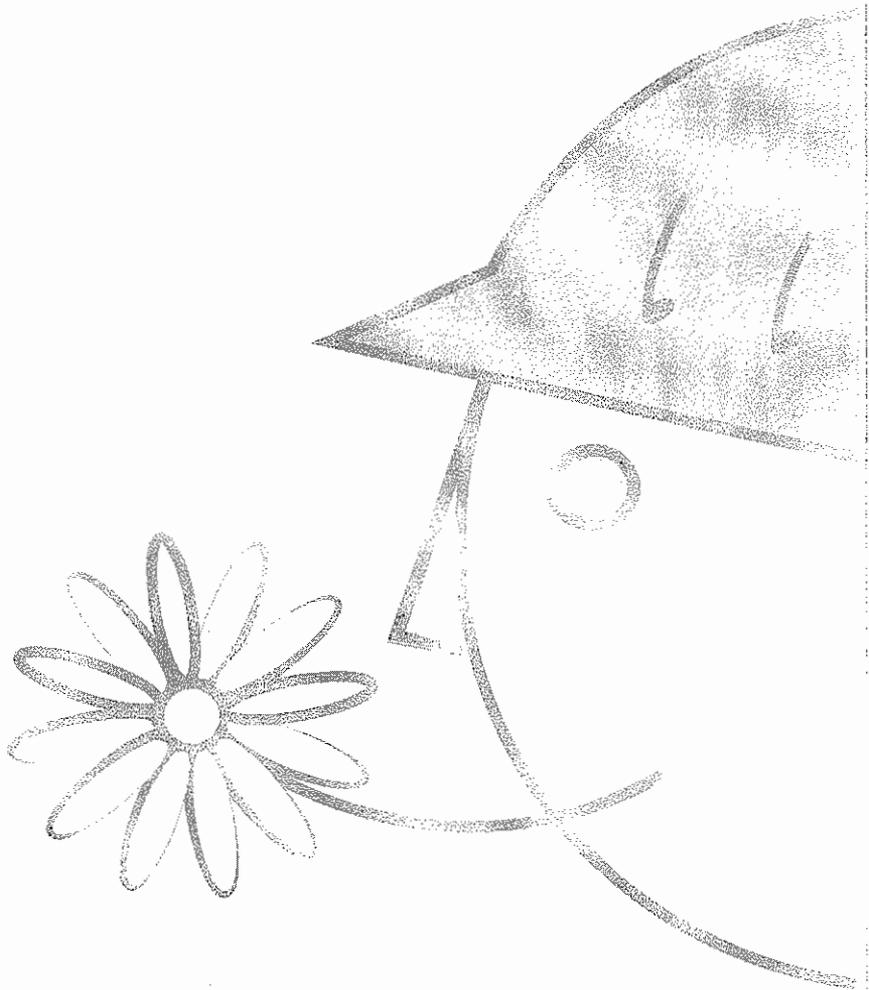
- agentes

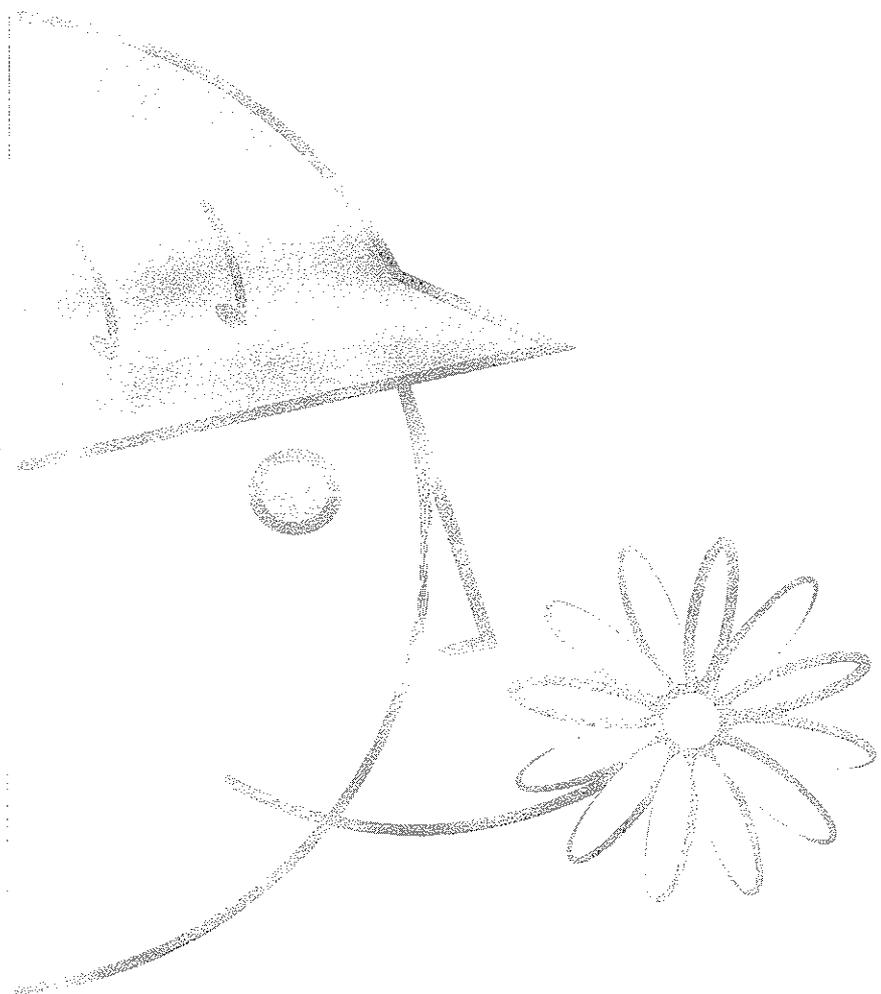
- procedimientos
- condiciones de trabajo

que puedan influir negativamente en la salud de las trabajadoras o del feto.

Si el resultado revelase existencia de riesgos: el empresario adoptará las medidas necesarias para evitar la exposición..., a través de:

- adaptación de las condiciones de trabajo
- adaptación del tiempo de trabajo (noches y turnos).



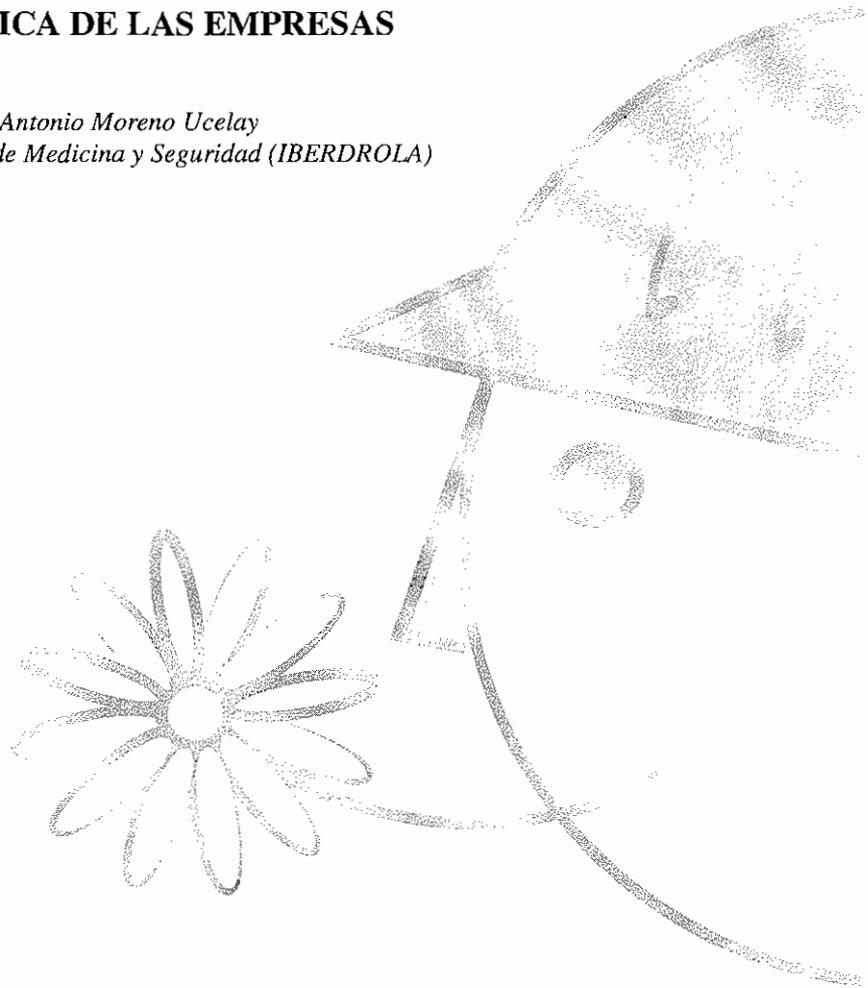


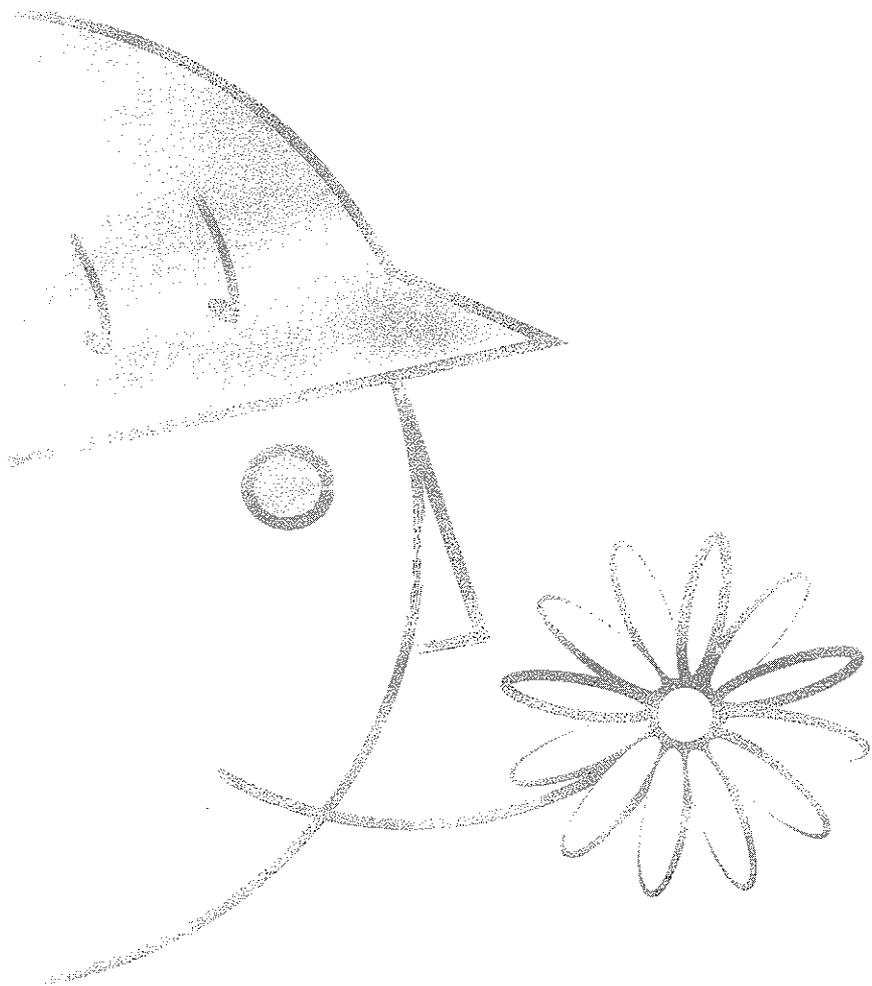
PONENCIA MARCO

Nº. 2

LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

*D. Antonio Moreno Ucelay
Jefe de la Unidad de Medicina y Seguridad (IBERDROLA)*



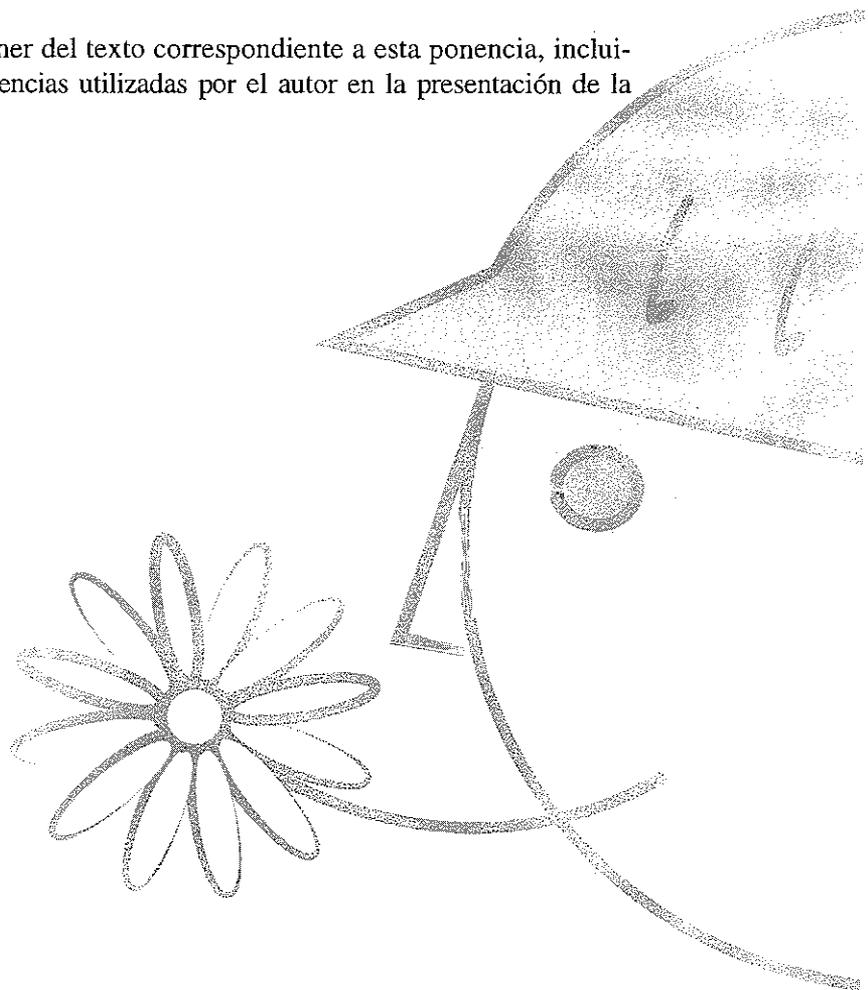


LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

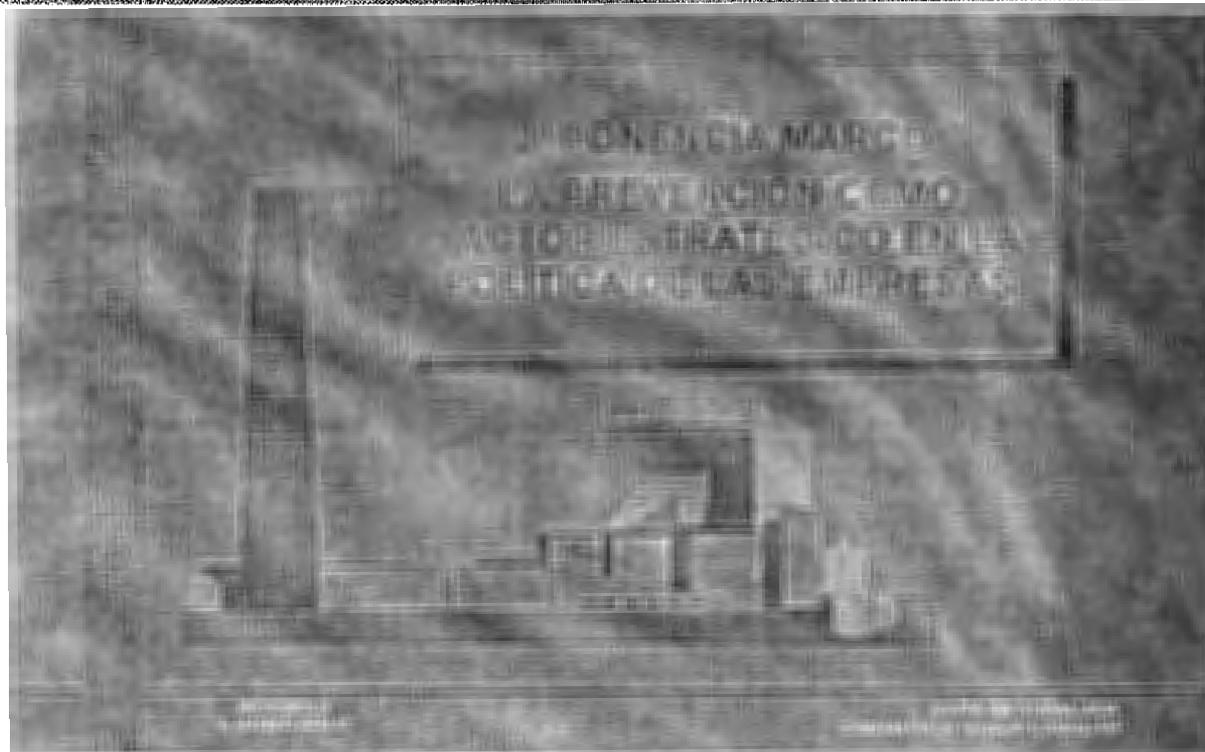
Antonio Moreno Ucelay
Jefe de la Unidad de Medicina y Seguridad (IBERDROLA)

NOTA:

Al no haber podido disponer del texto correspondiente a esta ponencia, incluimos, a continuación, las transparencias utilizadas por el autor en la presentación de la misma.

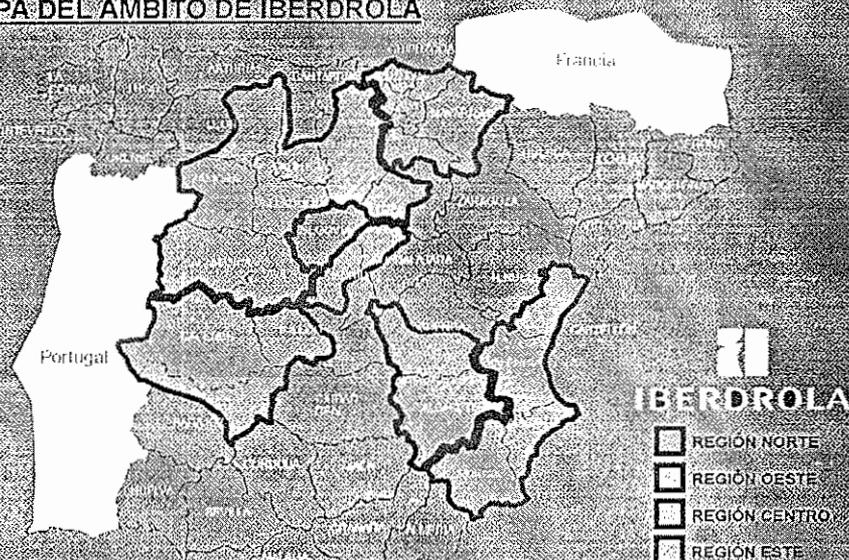


IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
2ª PONENCIA MARCO, LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS



IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
 PONENCIA MARCO: LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

MAPA DEL AMBITO DE IBERDROLA



IBERDROLA
A MORENO UCELAY

JUNTA DE ANDALUCÍA
CONSEJO DE TRABAJO E INDUSTRIA

IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
 PONENCIA MARCO: LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

IBERDROLA EN CIFRAS

◦ EMPLEADOS	12.078
◦ CENTROS DE TRABAJO	618
◦ CENTRALES HIDRÁULICAS (en funcionamiento)	115
◦ CENTRALES TÉRMICAS	7
◦ CENTRALES NUCLEARES	1
◦ SUBESTACIONES TRANSFORMADORAS	931
◦ LÍNEAS DE ALTA TENSIÓN	22.675 km
◦ LÍNEAS DE MEDIA TENSIÓN Y BAJA TENSIÓN	180.036 km
◦ SUPERFICIE DE MERCADO	38,7% España
◦ CLIENTES	8,01 millones
◦ PROVINCIAS EN LAS QUE ESTAMOS	31

IBERDROLA
A MORENO UCELAY

JUNTA DE ANDALUCÍA
CONSEJO DE TRABAJO E INDUSTRIA

IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO

CARACTERÍSTICAS DE LA ACTIVIDAD

- TENEMOS UN PRODUCTO CUYO MANEJO REQUIERE PRECAUCIONES ESPECIALES
- LA ACTIVIDAD SE DESARROLLA EN CENTROS DE TRABAJO Y LUGARES MUY NUMEROSOS Y DISPERSOS PROPIO S CAJEMOS
- LAS ACTUACIONES DE NUESTROS EMPLEADOS SON MUY DIVERSAS, LO QUE SUPONE VARIEDAD DE RIESGOS
- TENEMOS UN GRAN NÚMERO DE EMPLEADOS SOMETIDOS A RIESGO DIARIAMENTE

IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO

COMPROMISO EMPRESARIAL

IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
2ª PONENCIA MARCO: LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

COMPROMISO EMPRESARIAL

- 1º - Existen razones éticas, jurídicas, económicas y sociales
- 2º - La Seguridad debe estar integrada en la ejecución de los trabajos
- 3º - La Planificación y los Procedimientos garantizan la Seguridad
- 4º - La adopción de Medidas de Seguridad favorece la eficiencia
- 5º - La Responsabilidad de la Seguridad es de la Línea
- 6º - La Organización Central de Prevención fija políticas y criterios generales y da apoyo especializado
- 7º - La información y formación de mandos y trabajadores es un elemento sustancial para la función preventiva
- 8º - La Seguridad es un objetivo común que requiere la participación de todos
- 9º - El marco de las actuaciones en Prevención debe ser compartido con los representantes de los trabajadores
- 10º - La Dirección considera como uno de sus objetivos reducir los Índices de Accidentalidad

IBERDROLA
S. MORENO UCELAY

COMUNIDAD DE ANDALUCÍA
COMISIÓN DE TRABAJO E INDUSTRIA

IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
2ª PONENCIA MARCO: LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

ACUERDO NEGOCIADO CON LAS SECCIONES SINDICALES

CAPÍTULO ESPECÍFICO DEL CONVENIO COLECTIVO

- POLÍTICA DE PREVENCIÓN
- DELEGADOS DE PREVENCIÓN
- COMITE CENTRAL DE SEGURIDAD Y SALUD
- COMITES LOCALES DE SEGURIDAD Y SALUD
- SERVICIO DE PREVENCIÓN



IBERDROLA
S. MORENO UCELAY

COMUNIDAD DE ANDALUCÍA
COMISIÓN DE TRABAJO E INDUSTRIA

IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
2ª PONENCIA MARCO: LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

CONVENIO COLECTIVO

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

- LA DIRECCIÓN ESTABLECE UNA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DE ACORDO CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO VIGENTE
- SE ASEGURA LA ADAPTACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS, NORMATIVAS Y TÉCNICAS
- PLAN ANUAL DE SEGURIDAD, HIGIENE Y SALUD LABORAL

CONSEJO REGULADOR DE SEGURIDAD, HIGIENE Y SALUD LABORAL

IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
2ª PONENCIA MARCO: LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

COMPROMISO EMPRESARIAL

NORMAS DE SEGURIDAD HIGIENE Y SALUD LABORAL

- MANIFIESTA EL COMPROMISO DE LA EMPRESA EN
- EL REQUISITO DE PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES
- LA ADOPCIÓN DE REQUISITOS INTERNOS
- EL FOMENTO DE LA INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO
- LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS A CADA EMPLEADO CON GARANTÍA DE VIGILANCIA DEL DERECHO DE LA ÁREA

CONSEJO REGULADOR DE SEGURIDAD, HIGIENE Y SALUD LABORAL

PLANIFICACIÓN

GRAN ANÁLISIS DE SITUACIÓN EN EL TEMA DE HIGIENE Y SALUD LABORAL

- ESTABLECIDO EN EL CONVENIO COLECTIVO
- ENCUADRA LAS LÍNEAS PRINCIPALES DE ACTUACIÓN:
 - ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE RIESGOS
 - VIGILANCIA DE LA SALUD
 - ASISTENCIA TÉCNICA
 - ESTUDIO E INVESTIGACIÓN
 - FORMACIÓN
 - PROMOCIÓN / DIVULGACIÓN
 - MEJORAMIENTO

ISSYSL

INSTITUTO DE PREVENCIÓN
ANDALUZ DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL

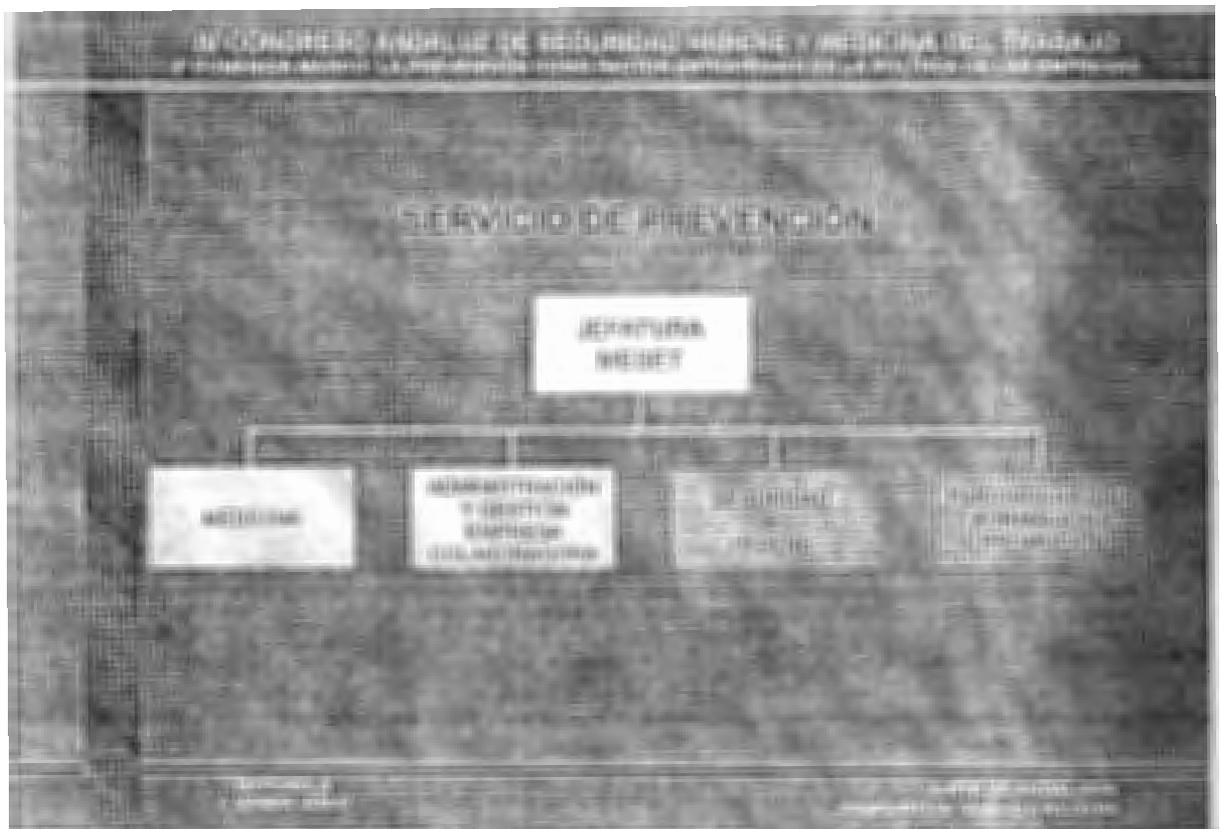
CONVENIO COLECTIVO

DELEGADOS DE PREVENCIÓN

- CON FUNCIONES EN EL ÁMBITO DE TODA LA EMPRESA
- CON DEDICACIÓN EXCLUSIVA A FUNCIONES PREVENTIVAS Y CON DOTACIÓN DE LOS MEDIOS NECESARIOS PARA EL EJERCICIO DE ESTAS
- SUS COMPETENCIAS Y FACULTADES SON LAS ESTABLECIDAS EN LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y REGULADAS POR ACUERDO CON LOS PROPIOS DELEGADOS DE PREVENCIÓN

ISSYSL

INSTITUTO DE PREVENCIÓN
ANDALUZ DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL



IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
2ª PONENCIA MARCO: LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

EVALUACIÓN DE RIESGOS

GESTIÓN INTEGRADA DE RIESGOS

G.I.R.

IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
2ª PONENCIA MARCO: LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

RAZONES:

G.I.R.

CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES LEGALES

- DIRECTIVA 89/391 CEE
- LEY 31/1995 DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES
- REAL DECRETO 39/1997 POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN
- ORDEN DE 10/5/1995 DE LA CONSELLERIA DE SANIDAD Y CONSUMO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

EFICACIA EN LA GESTIÓN INTERNA

PRIORIZAR ACCIONES PREVENTIVAS

DISPONIBILIDAD DE LA INFORMACIÓN POR LAS UNIDADES USUARIAS

FACILIDAD DE SEGUIMIENTO Y CONTROL POR LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD E HIGIENE

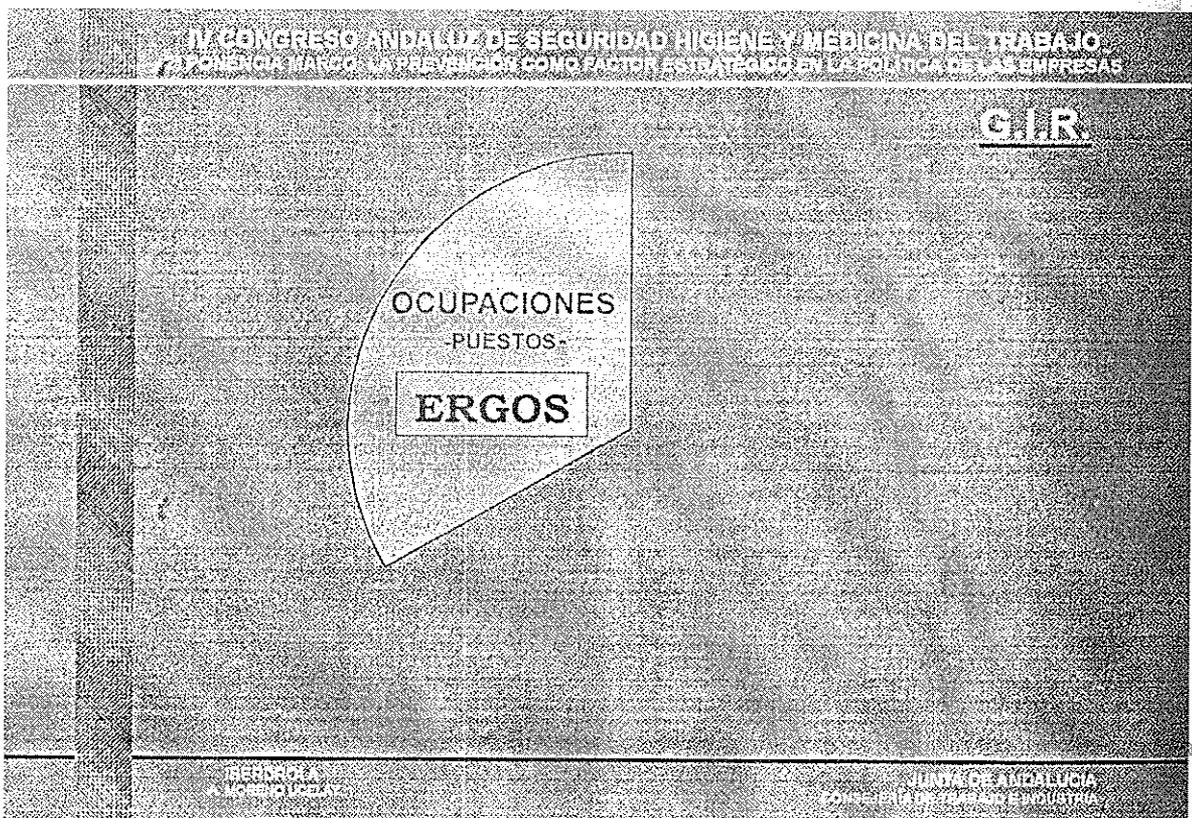
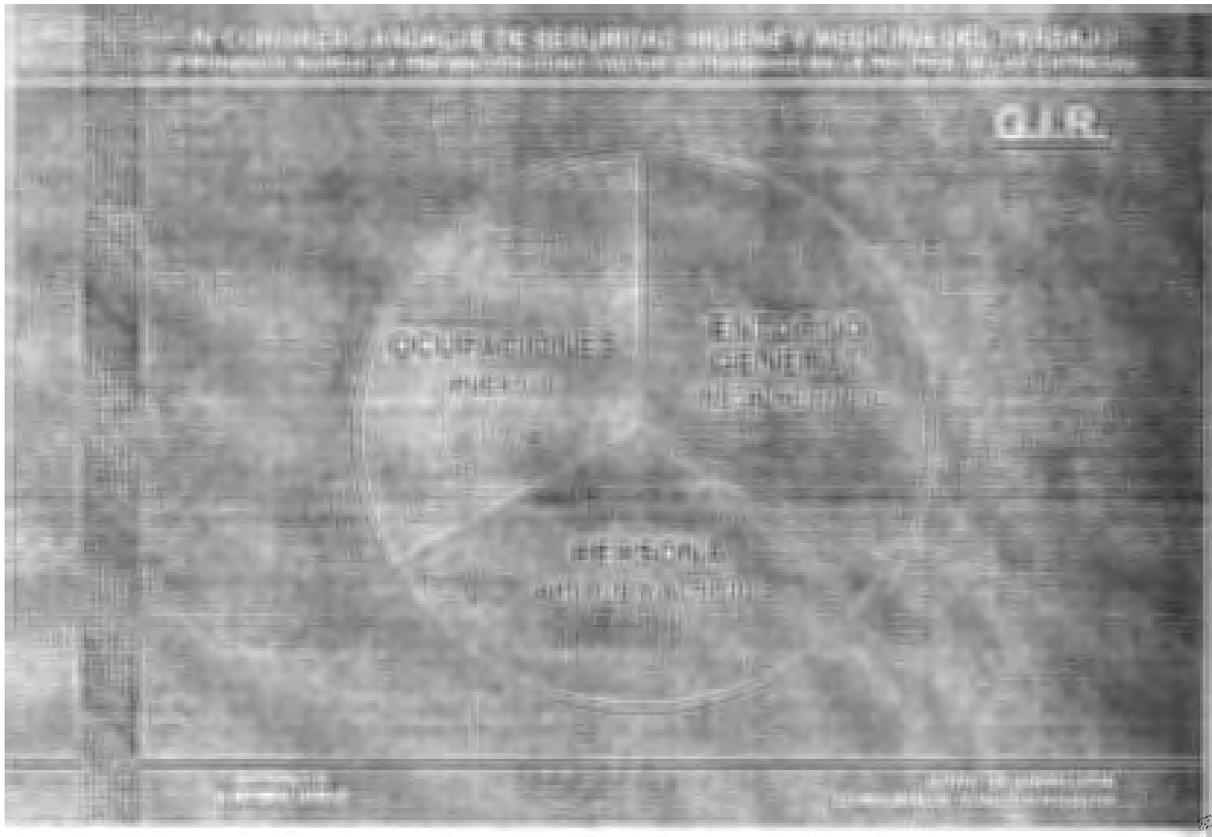
ORIENTACIÓN DE LOS RECONOCIMIENTOS MÉDICOS Y DE LA APTITUD LABORAL

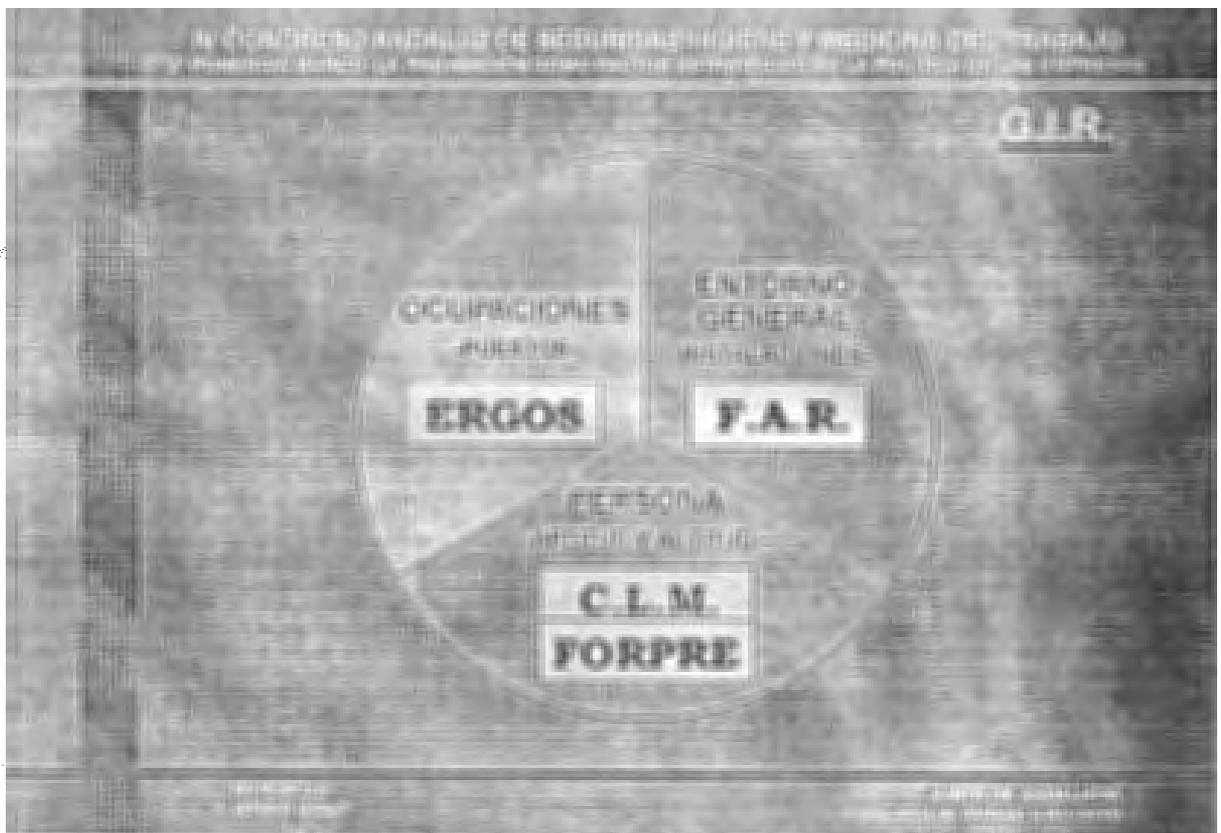
MANTENIMIENTO PERMANENTE DE LA INFORMACIÓN

Barcelo
SISTEMAS

COMIUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJO DE TRABAJO E INDUSTRIA









IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
2ª PONENCIA MARCO: LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

G.I.R.

PROGRAMA ERGOS

EVALUACIÓN DE RIESGOS EN LOS PUESTOS DE TRABAJO

		CONSECUENCIAS		
		Ligeramente Dañino	Dañino	Extremadamente Dañino
PROBABILIDAD	Baja	Riesgo trivial	Riesgo tolerable	Riesgo moderado
	Media	Riesgo tolerable	Riesgo moderado	Riesgo importante
	Alta	Riesgo moderado	Riesgo importante	Riesgo intolerable

IBERDROLA
Energía y Medio Ambiente

COMUNIDAD DE ANDALUCÍA
CONSEJERÍA DE TRABAJO E INDUSTRIA

IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
 2. PONENCIA MARGO: LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

G.I.R.

PROGRAMA ERGOS

ANÁLISIS DEL PUESTO DE TRABAJO

EMPRESA	Código A-B205-001	Fecha	17/11/93
INSTALACIÓN	Realizado por		
SECCIÓN LABORATORIO QUÍMICO	TURNOS / DÍA	OPERARIOS / TURNO	
PUESTO DE TRABAJO AUXILIAR TÉCNICO LABORATORIO	OPERARIOS TOTALES		
DESCRIPCIÓN DEL PUESTO Realizan tomas de muestra de algunos productos, recogida de muestras de otros productos y las determinaciones analíticas necesarias de todos ellos.			

IBERDROLA
 A MONTELEGREY

COMUNIDAD DE ANDALUCÍA
 CONSEJO REGULADOR DE LA INDUSTRIA

IV CONGRESO ANDALUZ DE SEGURIDAD, HIGIENE Y MEDICINA DEL TRABAJO
 2. PONENCIA MARGO: LA PREVENCIÓN COMO FACTOR ESTRATÉGICO EN LA POLÍTICA DE LAS EMPRESAS

G.I.R.

PROGRAMA ERGOS

ANÁLISIS DEL PUESTO DE TRABAJO

DESCRIPCIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO

EL HIGIENE INDUSTRIAL

FACTORES ANALIZADOS		PUNTO DE CALIFICACIÓN	
<input type="checkbox"/>	CONTAMINACIÓN QUÍMICA		
<input type="checkbox"/>	CONTAMINACIÓN BIOLÓGICA		
<input type="checkbox"/>	RIESGOS FÍSICOS		

PUNTO DE CALIFICACIÓN DEL PUESTO DE TRABAJO

00