

Fundamentos para la prevención de riesgos laborales



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL



INSTITUTO NACIONAL
DE SEGURIDAD E HIGIENE
EN EL TRABAJO

Fundamentos para la prevención de riesgos laborales

Título:

Fundamentos para la prevención de riesgos laborales

Autor:

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)

Elaborado por:

Manuel Bestratén Belloví

Emilio Castejón Vilella

Juan Guasch Farrás

Ruth Jiménez Saavedra

Jaime Llacuna Morera

Neus Moreno Saenz

Tomás Piqué Ardanuy

Silvia Royo Beberide

M^a Dolores Solé Gómez

Centro Nacional de Condiciones de Trabajo (CNCT). INSHT

Jaume Abat Dinarés

Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Inspecció de Catalunya

Coordinador:

Manuel Bestratén Belloví

Edita:

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)

C/ Torrelaguna, 73 - 28027 Madrid

Tel. 91 363 41 00, fax 91 363 43 27

www.insht.es.

Composición:

Servicio de Ediciones y Publicaciones del INSHT

Edición:

Barcelona, mayo 2017

NIPO (papel): 272-17-021-2

NIPO (en línea): 272-17-022-8

Depósito legal: M-6575-2017

ISBN: 978-84-7425-824-0

Hipervínculos:

El INSHT no es responsable ni garantiza la exactitud de la información en los sitios web que no son de su propiedad. Asimismo la inclusión de un hipervínculo no implica aprobación por parte del INSHT del sitio web, del propietario del mismo o de cualquier contenido específico al que aquel redirija.

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

Catálogo de publicaciones del INSHT:

<http://www.insht.es/catalogopublicaciones/>

Presentación

Este nuevo texto básico del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se pone a disposición de los lectores en el marco de celebración del vigésimo aniversario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (Ley 31/1995), ley que ha representado un hito histórico en la evolución de esta materia en nuestro país. En este tiempo los avances han sido notorios, pero los retos a los que hemos de enfrentarnos son considerables. Vivimos en un mundo complejo en el que la salud laboral de las personas y de las organizaciones debe ser especialmente cuidada por razones éticas y humanitarias, pero también por razones de eficiencia y de competitividad.

Con la aprobación de dicha Ley, el INSHT editó una colección de textos básicos sobre las distintas disciplinas Preventivas: la Seguridad en el Trabajo, la Higiene Industrial, la Ergonomía, la Psicología Laboral y la Formación en Prevención; dichos textos han sido actualizados cuando se ha considerado necesario. Han constituido un material didáctico de referencia para la formación inicial de muchos prevenciónistas de nuestro país. El primer texto de esta colección trató sobre “Condiciones de trabajo y salud”, con una visión generalista e introductoria, que el presente texto sobre “Fundamentos para la prevención” viene a sustituir, ofreciendo, como el título indica, los elementos esenciales para entender con rigor analítico a dónde hemos llegado y hacia dónde vamos, con sus fortalezas, pero también con sus debilidades. Una prevención que debería ser mucho más proactiva que reactiva, como la Ley propugna, siendo a su vez, motor de bienestar y de excelencia en el trabajo.

Este texto se estructura en tres grandes bloques. En el primero se tratan los conceptos esenciales de salud y de trabajo en estrecha interrelación, con una detenida atención al análisis histórico de dónde venimos y nos encontramos sobre esta materia ante un futuro incierto pero en ciertos aspectos predecible, al que estamos yendo, y en donde la atención a las condiciones de trabajo de las personas debe adquirir el valor estratégico que le corresponde para el bien de todos. Algo que debiera formar parte de la cultura empresarial en donde la economía de la prevención no debe ser interpretada como un coste más, sino como fuente de inversión y de valor.

El segundo bloque se dedica a la estructura organizativa de la prevención. En una primera parte se analiza el marco general institucional, especialmente en nuestro medio comunitario europeo, del que emanan directrices y pautas comunes

de actuación. En una segunda parte se trata el sistema nacional español con el conjunto de instituciones y entidades dedicadas desde diferentes perspectivas a prevenir riesgos laborales y a minimizar consecuencias de los daños laborales; y, a su vez, con los diferentes subsistemas que lo conforman: normativo y de responsabilidades, de aseguramiento, de inspección y control, de investigación, de información y divulgación, etc. Finalmente, la tercera parte se dedica a los aspectos esenciales de la gestión preventiva con los principales elementos que la componen, con su finalidad principal: lograr la integración de la prevención en el sistema general de gestión.

El tercer y último bloque se centra sobre las técnicas para la prevención de riesgos laborales en la empresa, desarrollando los dos instrumentos esenciales del Plan de Prevención: la Evaluación de riesgos y la Planificación preventiva. Se ha incluido un capítulo final dedicado a la promoción y vigilancia de la salud.

Con este nuevo documento le damos al lector la bienvenida al mundo de la prevención, si es que quiere iniciarse en él. Y, si ya se dedica a esta actividad, espero que también pueda serle provechoso para entender mejor la realidad. Desde luego, para avanzar en este campo, aun no suficientemente valorado por la sociedad, es necesario tener un espíritu reflexivo y crítico que aquí se aporta, que le permita sortear las adversidades y pasar a la acción con éxito.

María Dolores Limón Tamés
Directora del Instituto Nacional de
Seguridad e Higiene en el Trabajo

Índice

Parte I: Conceptos y su evolución

CAPÍTULO 1. Trabajo y salud	9
SALUD, TRABAJO Y SU RELACIÓN	9
CONDICIONES DE TRABAJO Y FACTORES DE RIESGO	19
CAPÍTULO 2. El porqué de la prevención de riesgos laborales.....	23
DE DÓNDE VENIMOS	23
DÓNDE ESTAMOS Y A DÓNDE VAMOS.....	36
ECONOMÍA DE LA PREVENCIÓN.....	51

Parte II: Estructura organizativa de la prevención de riesgos

CAPÍTULO 3. Marco General	73
ORGANISMOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.....	73
NORMATIVA EUROPEA. DIRECTIVAS DE SEGURIDAD EN EL PRODUCTO Y DE POLÍTICA SOCIAL	77
CAPÍTULO 4. Sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo	83
ASPECTOS INSTITUCIONALES.....	83
SISTEMA NORMATIVO	87
SISTEMA DE RESPONSABILIDADES: ADMINISTRATIVAS, CIVILES, Y PENALES	92
SISTEMA DE INSPECCIÓN (ITSS).....	103
SISTEMA DE ASEGURAMIENTO.....	115

SISTEMA DE ASISTENCIA TÉCNICA	128
SISTEMA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN.....	140
SISTEMA DE INFORMACIÓN	150
SISTEMA DE INVESTIGACIÓN.....	158
CAPÍTULO 5. La prevención en la empresa	173
GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN Y SISTEMA PREVENTIVO	174
MODALIDADES ORGANIZATIVAS	185
INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN EN EL SISTEMA GENERAL DE GESTIÓN.....	196
COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES.....	202
MOTIVACIONES E INCENTIVACIÓN DE LA PREVENCIÓN EN LA EMPRESA	206

Parte III: Métodos y técnicas para la prevención de riesgos laborales

CAPÍTULO 6. Enfoque de la acción preventiva y actividades preventivas	221
PRINCIPIOS DE LA ACCIÓN PREVENTIVA	221
EVALUACIÓN DE RIESGOS.....	231
PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD PREVENTIVA	237
CAPÍTULO 7. Promoción y vigilancia de la salud	269
VIGILANCIA DE LA SALUD EN EL MEDIO LABORAL.....	269
PROMOCIÓN DE LA SALUD EN EL TRABAJO	276
EL MÉTODO EPIDEMIOLÓGICO Y LA PRÁCTICA BASADA EN LA EVIDENCIA.....	290
Bibliografía básica complementaria	301

Parte I. Conceptos y su evolución

CAPÍTULO 1. Trabajo y salud

CAPÍTULO 2. El porqué de la prevención de riesgos laborales

Trabajo y salud

SALUD, TRABAJO Y SU RELACIÓN

En este primer apartado se aportan una serie de consideraciones sobre los conceptos de salud y de trabajo, que están estrechamente interrelacionados, pero que han variado sustancialmente en el devenir de la historia. Desde el concepto inicial de salud, como ausencia de enfermedad, se ha pasado a asumir un concepto más integral y armónico de salud, tal como la Organización Mundial de la Salud propugna, como valor esencial de la persona en su vida personal y profesional, pero asociado también al de las organizaciones y de la propia sociedad en la que se integra. Evidentemente, no pueden existir colectivos y organizaciones saludables y eficientes sin personas sanas que dispongan de un trabajo que sea fuente de salud y de bienestar en donde puedan aportar sus competencias e inquietudes. Por ello, se introducirán en este apartado, además de las correspondientes definiciones y conceptos al respecto, indicadores de salud apuntados por organismos internacionales, junto a criterios de correlación en un ámbito en el que se sobrepasa muchas veces la relación causa efecto de las pérdida de salud, para analizar la muticausalidad de factores que están en su origen y que es preciso conocer para actuar preventivamente y ser efectivos.

Salud: definición y conceptos

Existen diversas definiciones del término salud. El Diccionario de la Lengua española define el término “salud” de la siguiente manera: “Estado en que el ser orgánico ejerce normalmente todas sus funciones” o “condiciones físicas en que se encuentra un organismo en un momento determinado”. Por otro lado, encontramos otra serie de definiciones, quizás más subjetivas, como la establecida por la Organización Mundial de la Salud (OMS), procedente del Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, firmada en 1946 y con entrada en vigor en 1948: **“La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”**.

Pero la salud puede contemplarse también no sólo como una cuestión individual sino desde una perspectiva colectiva: es la concepción sanitaria, que trata de preservar, mantener o recuperar la salud, pero no la individual, sino la colectiva de una población o comunidad. Por ejemplo, la Ley de Salud Pública 33/2011 define en su artículo 1:

“la salud pública es el conjunto de actividades organizadas por las Administraciones Públicas, con la participación de la sociedad, para prevenir la

enfermedad así como para proteger, promover y recuperar la salud de las personas, tanto en el ámbito individual como en el colectivo y mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales”.

Y en su artículo 32, hace referencia a la salud laboral de la siguiente manera:

“La salud laboral tiene por objeto conseguir el más alto grado de bienestar físico, psíquico y social de los trabajadores en relación con las características y riesgos derivados del lugar de trabajo, el ambiente laboral y la influencia de éste en su entorno, promoviendo aspectos preventivos, de diagnóstico, de tratamiento, de adaptación y rehabilitación de la patología producida o relacionada con el trabajo”.

Las políticas actuales van encaminadas hacia estrategias de promoción de la salud en el trabajo. Estas estrategias no se limitan a un problema concreto, sino que ofrecen a las personas y colectivos los recursos necesarios para que puedan controlar y mejorar su salud. Persiguen aunar los esfuerzos de los empresarios,

los trabajadores y la sociedad para mejorar la salud y el bienestar de las personas en el lugar de trabajo. Una promoción de la salud efectiva repercutirá tanto en la salud de las personas como en la de las organizaciones y consecuentemente en la eficiencia del trabajo y en la propia competitividad. La promoción de la salud representa el verdadero carácter preventivo que debe prevalecer frente al reactivo o reparador.

Las nuevas corrientes, tanto europeas e internacionales, no solamente consideran la salud tanto personal como laboral a nivel individual y colectivo, sino también la importante repercusión que en la misma tiene el entorno de trabajo. Muestra de ello son las campañas desarrolladas por la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹

y la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA) sobre “Healthy Workplaces”², en castellano “lugares de trabajo saludables”. Son proyectos orientados a valorar el impacto del trabajo en la salud pública y a la promoción de la salud en el trabajo. Más adelante, se desarrollará la estrecha relación que existe entre trabajo y salud y cómo ambos se ven afectados entre sí. Ver figura 1.

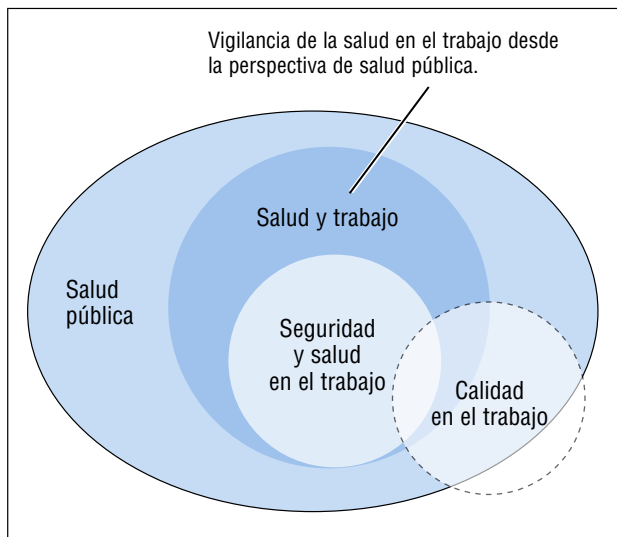


Figura 1. Diagrama proyecto Workhealth³

1 http://www.who.int/occupational_health/healthy_workplaces/en/

2 https://osha.europa.eu/en/campaigns/index_html

3 WORKPLACE work related health monitoring from a public health perspective http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2002/monitoring/fp_monitoring_2002_inter_08_en.pdf

Indicadores de salud

Un indicador es una herramienta, dato o variable fundamental para reflejar una situación determinada y realizar un diagnóstico de situación. Si hablamos de indicadores de salud, serán aquellos que nos aporten información sobre el estado de salud de las personas o, atendiendo al entorno laboral, de los trabajadores y de la propia empresa u organización en la que trabajan.

La Comisión Europea define los indicadores esenciales europeos de salud como “el conjunto de datos (**tablas, gráficos, mapas**) sobre el **estatus sanitario, los factores determinantes de la salud y la atención sanitaria en los países miembros de la UE**”. Facilitan el seguimiento y la comparación, y sirven de base para la formulación de políticas.

Los indicadores se determinan en función de aquellas variables que se quieran observar y sobre las que se desea obtener más información. En el caso de observar las relaciones entre salud pública y trabajo, como en el proyecto anteriormente mencionado de WORKHEALTH, se desarrollaron indicadores genéricos y operacionales. A modo de ejemplo se pueden observar en la tabla 1.

Tabla 1. OIT. Indicadores de salud

Indicadores genéricos	Indicadores operacionales	Procedencia de datos
Accidentes de trabajo	Ej. Tasa de incidencia de accidentes de trabajo	Eurostat
Enfermedades profesionales	Ej: nº enfermedades profesionales declaradas por actividad y enfermedad por 100.000 trabajadores (declaradas)	Eurostat
Riesgos para la salud relativos al trabajo	% de empleados que piensan que su salud o seguridad está en riesgo debido al trabajo	European Foundation
Ausencia por enfermedad	% de personas empleadas ausentes del trabajo en la semana de referencia a causa de enfermedad propia, lesión o incapacidad temporal	Eurostat
Aparición de enfermedad	Morbilidad (prevalencia o incidencia) por ocupaciones y sectores económicos	No hay datos disponibles
Calidad en el trabajo	Ej: índices en varios aspectos de las condiciones laborales (condiciones laborales físicas, condiciones laborales psicológicas, autonomía laboral, intensidad laboral)	Eurostat; European Foundation
Cumplimiento de las regulaciones de seguridad y salud en el trabajo	Ej: % de Convenios de la OIT ratificados; % de empresas que cumplen con las disposiciones legales	OIT

Estos indicadores han servido posteriormente, a su vez, para otras investigaciones llevadas a cabo por Eurofound para determinar, según los perfiles ocupacionales, colectivos con desventajas laborales, lo que genera desigualdades laborales que acaban traducándose en desigualdades en salud (*Eurofound 2014, Occupational profiles in working conditions: identificación of groups with multiple disadvantages*)⁴.

Criterios de correlación, causalidad y multicausalidad

La distinción entre correlación, causalidad y multicausalidad es muy importante en el pensamiento científico. Estos conceptos se confunden a menudo. Quizá pueda ser debido a una mala interpretación o a querer tener una explicación para determinados hechos científicos. No es fácil distinguir la diferencia y por ello los científicos se esfuerzan en transformar una correlación en una relación causal. La correlación se refiere a la relación entre dos o más variables que cambian y que se pueden describir matemáticamente, es decir, se refiere a cómo dos conjuntos de información o datos se relacionan entre sí. Que exista una correlación entre las variables no implica necesariamente que dichas variables sean causa.

A diferencia de la correlación, la causa o relación causa-efecto es la relación entre dos variables o eventos de tal forma que una no se da sin la otra, aunque esta relación no será necesariamente recíproca.

El reto es profundizar en el análisis para que de las correlaciones pueda llegar a establecerse una relación causal. No existen reglas o criterios universales para ello. En general, cuanto más fuerte sea la correlación, mayor será la probabilidad de que exista una relación causal. Un ejemplo de ello sería la relación entre fumar y el cáncer. A lo largo de los años se han realizado muchos estudios sobre la correlación entre el tabaco y la incidencia de cáncer. A lo largo de los años la correlación ha sido tan fuerte y demostrada por numerosos efectos que ha llegado a ser causal: fumar provoca cáncer. Otro ejemplo los tendríamos entre la exposición a amianto durante largos períodos y la asbestosis o el mesotelioma.

En el caso de la multicausalidad, la relación se hace todavía más complicada, ya que varias causas pueden llevar al mismo suceso. Claro ejemplo de este problema es el diagnóstico o la definición de una enfermedad profesional asociado a una causa exclusiva. Siguiendo con el ejemplo anterior, si tenemos un cáncer de pulmón, pudiera ser debido a una exposición a sílice, a amianto, a humos diésel y también al hecho de fumar. Es decir, la existencia de varias causas, que se correlacionan con el mismo efecto, en este caso el cáncer de pulmón, hace muy difícil la determinación de una única relación causa-efecto y atribuirlo así a un origen laboral. Ante tal relación multicausal no siempre es fácil atribuir

4. Eurofound (2014), *Occupational profiles in working conditions: Identification of groups with multiple disadvantages*, Dublin. <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1413.htm>

una enfermedad profesional a una única causa laboral. Además, habría que considerar el efecto sinérgico o incluso potenciador de algunos agentes nocivos.

Como ya se ha mencionado, establecer las relaciones de causalidad no es tarea fácil ni existen reglas armonizadas. Ya en el año 1965, Sir Austin Bradford Hill hizo un intento por establecer criterios de causalidad, en su artículo *“The environment and disease: association or causation”*⁵. En dicho artículo establece los criterios de: fortaleza de la correlación, consistencia, especificidad, relación temporal, gradiente biológico o relación dosis-efecto (aunque esta última puede estar en peligro actualmente con la aparición de nanomateriales y también con otros agentes como son los disruptores endocrinos), plausibilidad, coherencia, experimentación y analogía. Estos criterios se comprenden mejor atendiendo a los ejemplos que menciona Hill en su artículo. Para el primer criterio de fortaleza de la correlación, nos cuenta el ejemplo de la fuerte relación entre el cáncer de escroto y los deshollinadores de la época atendiendo al número de casos de dicho cáncer y la profesión de los pacientes.

Lo ideal sería ser capaces de establecer las relaciones causa-efecto para poder definir y diagnosticar las enfermedades profesionales de manera adecuada. A día de hoy, esta multicausalidad de determinadas enfermedades hace que algunas de las diagnosticadas como enfermedad común y no atribuida a causas laborales pudiera realmente ser debida a una exposición laboral.

Trabajo: definición y conceptos

Los clásicos de la sociología comparten el punto de vista de que el trabajo constituye el hecho social central hasta el punto de que se ha hablado de la sociedad humana como la “sociedad del trabajo”. Pero, ¿qué es el trabajo? Entre las acepciones que nos da el Diccionario de la Lengua española, trabajo viene definido como: “ocupación retribuida” y “esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza, en contraposición a capital”. Actualmente se considera que el trabajo no es sólo un medio de subsistencia sino que constituye un elemento esencial de desarrollo personal.

Además, el trabajo humano actual se caracteriza por su tecnificación, es decir, por el hecho de que el ser humano inventa continuamente herramientas y máquinas que le permiten llevar a cabo la transformación de la naturaleza de forma cada vez más cómoda y por tanto, en principio, con mayor productividad.

Pero el trabajo humano no sólo evoluciona en tecnología sino también en organización. El ser humano vive en sociedad, vive con otras personas y la experiencia cotidiana le ha enseñado a planificar el trabajo asignando tareas determinadas a personas concretas, para así conseguir el mismo resultado con menos esfuerzo

5. Hill AB. “The Environment and Disease: association or causation?”*Proc. R. Soc. Med.* 1965; 58:295-300

que actuando individualmente. Esto es lo que fue en su momento la división del trabajo asumida por el Taborismo. Personas especializadas en tareas concretas, en procesos en cadena, eran capaces de generar una alta productividad ligada al ritmo impuesto por la máquina, con todos los inconvenientes que ello comporta.

El ser humano, con el trabajo, modifica el entorno que le rodea y este a su vez actúa sobre la salud de las personas. Es decir, que el trabajo puede dar lugar a efectos, positivos o negativos, sobre la salud de las personas que lo realizan.

EL TRABAJO NO DEBE SER CONSIDERADO SOLO UN MEDIO DE SUBSISTENCIA, ES ALGO ESENCIAL PARA LA SALUD Y EL DESARROLLO PERSONAL Y COLECTIVO

Con la evolución de la tecnología y la forma de organización se han ido generando nuevos riesgos. La naturaleza de los riesgos cambia con la aparición de nuevas formas de trabajar, así como con nuevos productos y agentes, como, por ejemplo, con la introducción de nanomateriales y nanotecnología,

horarios flexibles y de servicio de veinticuatro horas, externalización de servicios, temporalidad, etc. Si ocurre un mal funcionamiento del sistema (trabajo, trabajadores, tecnología, agentes y organización) se producirá un desequilibrio físico o psíquico de las personas. lo que se traducirá en daños a la salud, insatisfacción y falta de interés e implicación por el trabajo.

Además, dentro de la organización del trabajo o de las distintas modalidades de trabajo, sobre todo si tenemos en mente la prevención de riesgos laborales, hay que considerar los distintos tipos de empleo. Por ejemplo:

- Trabajo por cuenta ajena: donde existirán trabajadores y empresario, bajo una relación contractual. En esta circunstancia pueden encontrarse técnicos, directivos, trabajadores manuales o no de distintas categorías profesionales, administrativos, operarios, etc.
- Trabajo por cuenta propia: estarán los empresarios y autónomos.
- Según el tipo de contratación: fijos y estables, temporales, a tiempo parcial, en prácticas, etc.
- Atendiendo al tipo de sector económico: primer sector/economía de mercado (empresa privada), segundo sector/Administración y entidades públicas y tercer sector/economía social (agentes sociales, cooperativas, empresas de inserción).

Todos estos tipos y formas laborales afectarán a los trabajadores y sus condiciones de trabajo, a nivel de riesgos tanto físicos como psicosociales.

Existen múltiples variables que condicionan la salud que disfrutan las personas o la falta de ella que sufren aquellas. Mediante indicadores de diversa índole se puede conocer el grado de influencia de tales variables. Así, la *Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo* para investigar aquellos factores que pueden afectar a la calidad del trabajo considera lo que denomina

Índices de Calidad del Trabajo (Job Quality Indices, Green y Mostafa, Eurofound 2012a)⁶. Estos índices se desarrollan en función de variables relacionadas con los salarios, las perspectivas de progreso profesional, la calidad del trabajo en sí mismo y la calidad del tiempo de trabajo. Estas variables se relacionan con indicadores de bienestar, como son: problemas de salud, efectos negativos del trabajo sobre la salud, bienestar mental, equilibrio vida-trabajo y relevancia del trabajo.

La Organización Internacional del Trabajo defiende el concepto de trabajo decente como *“aquel que implica generar suficientes puestos de trabajo para responder a las demandas de la población, pero también es un requisito indispensable que sean empleos productivos y de calidad, y que las trabajadoras y los trabajadores los ocupen en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana”*.

Todo lo mencionado anteriormente indica que el trabajo y su definición como “ocupación retribuida” o el “intercambio de un servicio de parte del trabajador a cambio de un salario por parte del empresario” no son suficientes. El trabajo es un mecanismo esencial de integración de la persona en la sociedad, de desarrollo personal y de contribución a la riqueza de una sociedad. Por ello el trabajo va mucho más allá de la mera relación contractual.

En una situación de crisis, cuando la tasa de desempleo se eleva, parecería suficiente tener un empleo con el que poder vivir. Sin embargo, las políticas que se desarrollan a nivel europeo (Estrategia de Europa 2020 y Estrategia europea de empleo)⁷ no van encaminadas exclusivamente a crear más puestos de trabajo, sino a crearlos no a cualquier precio sino que sean empleos de más calidad y con mejores condiciones laborales. Algo que es esencial para la estabilidad y el desarrollo de una sociedad más justa e igualitaria. Esto demuestra que a la hora de considerar el trabajo, hay que tener en cuenta otros factores que se podrían englobar en su definición, dada su importancia y la relevancia que tiene a nivel social y global, así como de forma individual y colectiva.

EL COMPROMISO DE LA UE ES CREAR
EMPLEO DE CALIDAD PARA LA
GENERACIÓN DE RIQUEZA, ESTABILIDAD Y
COHESIÓN SOCIAL

Relaciones entre salud y trabajo

El trabajo y la salud están estrechamente relacionados. Es necesario trabajar porque así conseguimos satisfacer nuestras necesidades de supervivencia y desarrollar nuestras capacidades tanto físicas como intelectuales. Pero, junto a esta influencia positiva del trabajo respecto de la salud, existe también una influencia

6. Eurofound (2012a) Trends in job quality in Europe. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

7. European employment strategy and Europe 2020 Growth Strategy. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>

negativa: trabajando se puede perder la salud cuando el trabajo se desarrolla en condiciones que pueden causar daño. El trabajo produce modificaciones en el entorno que pueden ser mecánicas, físicas, químicas, biológicas, psíquicas o sociales, y es lógico pensar que estas modificaciones puedan afectar a la salud de las personas alterando su equilibrio físico, mental o social.

Teniendo esto en consideración, surgen los conceptos de peligro, riesgo laboral, daños derivados del trabajo, enfermedad profesional y accidente de trabajo. En sí, el concepto de riesgo laboral, a diferencia del peligro u otro daño, integra elementos esenciales de valoración, que en términos generales son las consecuencias dañinas esperables y la probabilidad de que las mismas ocurran.

En el apartado de definiciones de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, artículo 4, se establece:

2. Se entenderá como “riesgo laboral” la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo. Para calificar un riesgo desde el punto de vista de su gravedad, se valorarán conjuntamente la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo.

3. Se considerarán como “daños derivados del trabajo” las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo.

Sin embargo, por otro lado, la Ley de la Seguridad Social, bajo una perspectiva reparadora, en su artículo 115 define el accidente de trabajo como “*toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena*”. De la misma forma, en el artículo 116 viene definido el concepto de enfermedad profesional como “*la contraída a consecuencia del trabajo ejecutado por cuenta ajena en las actividades que se especifiquen en el cuadro que se apruebe por las disposiciones de aplicación y desarrollo de esta Ley, y que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias que en dicho cuadro se indiquen para cada enfermedad profesional*”. Las enfermedades contraídas por el trabajador a consecuencia de su trabajo y que no cumplan alguno de los requisitos anteriores son tratadas por la Seguridad Social como accidentes de trabajo.

Desde el punto de vista técnico-preventivo, el accidente de trabajo es un suceso anormal, que se presenta de forma brusca e inesperada, normalmente evitable, interrumpe la continuidad del trabajo y puede causar lesiones a las personas. La lesión física puede no ir necesariamente asociada al accidente de trabajo produ-

ciéndose en muchas ocasiones los llamados accidentes “blancos” o incidentes, que, sin generar lesiones, ocasionan daños materiales o alteran la secuencia normal del desarrollo del mismo, llegando incluso a detenerlo, y que es necesario evitar. En términos probabilísticos por cada accidente grave se generan decenas de accidentes leves y centenares de incidentes sin lesión pero con pérdidas.

EL ACCIDENTE DE TRABAJO, COMO DAÑO MÁS VISIBLE DERIVADO DE UNAS DEFICIENTES CONDICIONES DE TRABAJO REQUIERE ACCIONES PRIORITARIAS PARA EVITARLOS Y MINIMIZAR SUS CONSECUENCIAS

En cambio, la enfermedad profesional o derivada del trabajo es aquella que produce el deterioro lento y paulatino de la salud del trabajador derivado de una exposición crónica a situaciones adversas, sean estas producidas por el ambiente en que se desarrolla el trabajo o por la forma en que este se ejecuta o está organizado. Así como en el caso de los accidentes de trabajo sus consecuencias casi siempre ponen de manifiesto que estos se han producido en el desempeño del trabajo, no es tan fácil probar el origen laboral de las enfermedades profesionales, estén o no calificadas legalmente como tales.

La enfermedad profesional es un deterioro lento por lo que los efectos pueden aparecer años después de haber cesado la exposición a la condición o situación peligrosa, incluso cuando el trabajador ya se ha jubilado. También puede ocurrir que los síntomas sean parecidos a los de una enfermedad común y no se diagnostique adecuadamente. El Real Decreto 1299/2006 recoge en el cuadro de enfermedades profesionales las catalogadas como tales en el sistema de la Seguridad Social y los criterios de notificación y registro.

Que un trabajador expuesto a un agente o situación que pueda dar lugar a una enfermedad profesional desarrolle dicha enfermedad va a depender de muchos factores:

- Cantidad de agente contaminante.
- Relación dosis-efecto.
- Tiempo y frecuencia de exposición.
- Características individuales y estado de salud.
- Condiciones de realización del trabajo y de exposición.
- Exposiciones combinadas a varios agentes, ya sean de la misma naturaleza o no.

EL NÚMERO DE ENFERMEDADES PROFESIONALES REGISTRADAS ES MUY INFERIOR A LAS REALMENTE EXISTENTES

Los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales son efectos negativos del trabajo sobre la salud, pero limitar la prevención exclusivamente a luchar contra ambos, accidentes y enfermedades, no es suficiente. La prevención trata de favorecer además un estado de bienestar, tal y como incluye la OMS en su definición de salud.

Para plantearnos la labor preventiva de forma que esta sea completa y real para mantener y mejorar nuestra salud hay que tener en cuenta lo siguiente:

- La definición legal de enfermedad profesional no se corresponde con la realidad porque hay enfermedades derivadas del trabajo que afectan a la salud física del trabajador y que no se contemplan como tales.
- Existen en el trabajo factores de riesgo que son susceptibles de ocasionar trastornos o patologías inespecíficas que, sin ser de naturaleza física, pueden causar daño a la salud del trabajador. Estas agresiones pueden llegar a materializarse en dolencias de tipo somático o psicossomático, y, aunque

sin llegar a este punto, pueden ser perjudiciales para el equilibrio mental y social de los individuos.

- Aparte de contemplar estos nuevos efectos negativos, se deben considerar los aspectos tremendamente positivos de la salud o, dicho de otra forma: el trabajo tiene que favorecer el acercamiento progresivo a esa meta de “estado de bienestar” que es la salud, condición esencial para las personas y fundamental para la pervivencia de las organizaciones.

Cada vez hay una mayor concienciación de que el trabajo tiene un gran impacto sobre la salud y que unas malas condiciones laborales pueden suponer un coste considerable a la sociedad. Sin embargo, estos aspectos no se solían tener en cuenta anteriormente en los programas de vigilancia de seguridad y salud laboral. Algunas cifras, por ejemplo, estiman:

- con respecto a la pérdida de años de vida, la OMS y el Banco Mundial atribuyen un 3% al factor laboral,
- desde Dinamarca, un estudio publicado por el Consejo Nórdico, sugiere

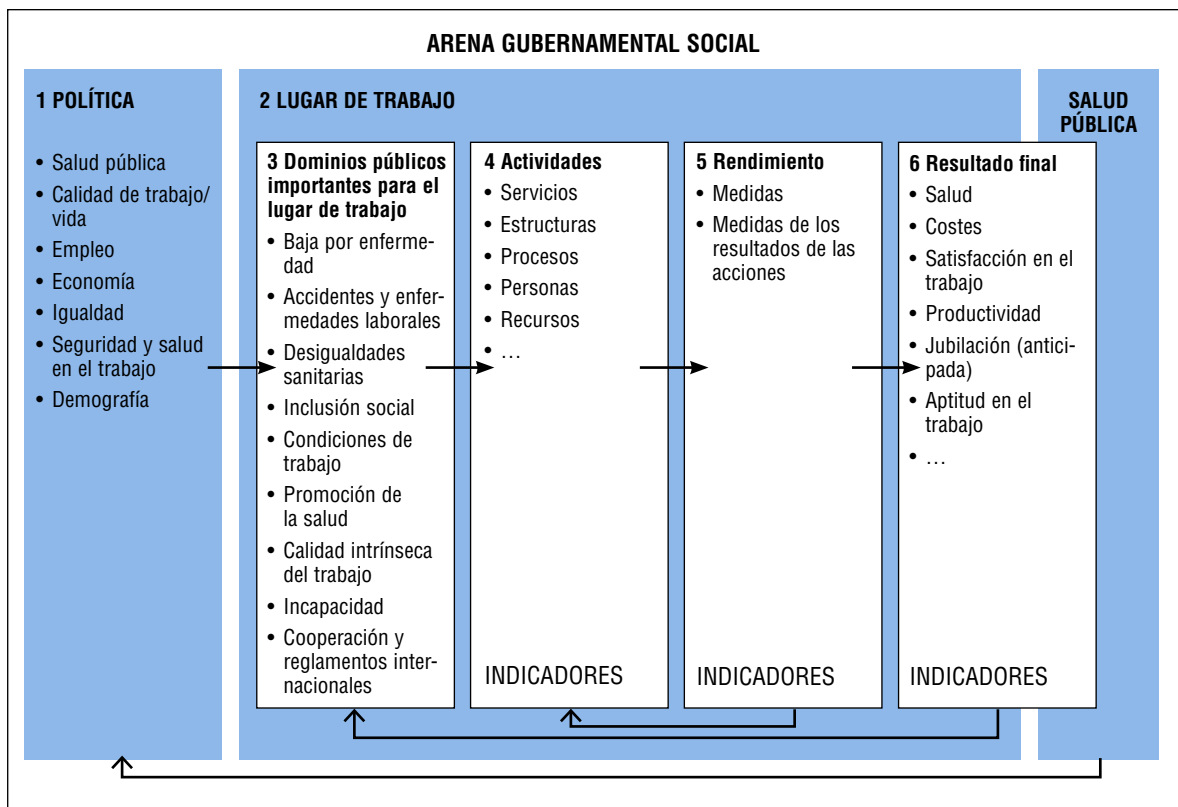


Figura 2. WORKHEALTH: Modelo del ciclo político de la vigilancia de la salud en el trabajo desde la perspectiva de la salud pública

que las condiciones laborales son el 20% de morbilidad, el 33% trastornos musculoesqueléticos y un 45% son enfermedades de la piel,

- la Organización Internacional del Trabajo estima que las enfermedades relacionadas con el trabajo y los accidentes laborales suponen pérdidas económicas tan altas como el 4% del PIB mundial. Según la OIT el cáncer de origen laboral es la primera causa de muerte derivada del trabajo.

Por tanto, habrá que seguir estudiando, analizando y adaptando los métodos de trabajo, no sólo para evitar los efectos negativos sobre la salud, sino también para potenciar los efectos positivos. Ver en la figura 2 el modelo del ciclo de la vigilancia de la salud en el trabajo desde la perspectiva de la salud pública.

CONDICIONES DE TRABAJO Y FACTORES DE RIESGO

La revolución industrial trajo consigo la mecanización y la división del trabajo, pero también tasas muy elevadas de siniestralidad. A mediados del siglo XIX varios países, entre los que se encontraba España, empezaron a promulgar disposiciones legales encaminadas a proteger a las mujeres y a los menores de posibles riesgos laborales. A la vez, algunas empresas tomaban medidas para reducir la frecuencia de los accidentes causados por las nuevas máquinas y el nuevo sistema de trabajo.

Sin embargo, la revolución tecnológica puso de manifiesto que a pesar de reducirse el esfuerzo físico aparecían nuevos problemas causados por la aceleración de ritmos de trabajo, la modificación de horarios y otras circunstancias nuevas inherentes a la modernización tecnológica y organizativa.

Para considerar todos aquellos factores y situaciones que pueden afectar a los trabajadores se habla en general de “condiciones de trabajo”. Este término englobaría por tanto tres ámbitos relativamente bien diferenciados:

- 1) El medio ambiente de trabajo, entendiéndolo por tal el conjunto de aspectos materiales que conforman el entorno en el cual se realiza la tarea, tales como las condiciones de seguridad, la presencia de contaminación química, física o biológica, etc.
- 2) Las exigencias de la tarea: esfuerzos, posturas, atención, monotonía, etc.
- 3) La organización del trabajo, es decir, la forma en la que el trabajo se fragmenta en tareas elementales, así como el reparto de estas entre los distintos individuos, unido a la distribución del tiempo de trabajo, a la velocidad de ejecución y a las relaciones que se establecen dentro del centro de trabajo.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales define en su artículo 4 apartado 7 “condición de trabajo” como *“cualquier característica del mismo que pueda tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad*

y salud del trabajador”, quedando específicamente incluidas dentro de dicha definición:

- Las características generales de los locales, instalaciones, equipos, productos y demás útiles existentes en el centro de trabajo.
- La naturaleza de los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo y sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia.
- Los procedimientos para la utilización de los agentes citados anteriormente que influyan en la generación de los riesgos mencionados.
- Todas aquellas otras características del trabajo, incluidas las relativas a su organización y ordenación, que influyan en la magnitud de los riesgos a que esté expuesto el trabajador.

Factores de riesgo

Los factores de riesgo en prevención de riesgos laborales serán aquellos factores o condiciones de trabajo que afecten a la probabilidad de materialización del riesgo y/o sus consecuencias. Es decir, aquellos factores que puedan incrementar el riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores. Los factores de riesgo cuando están presentes en los lugares de trabajo aumentan la probabilidad de que ocurra un accidente laboral o que se desarrolle una determinada enfermedad profesional u otra patología, y/o que se produzcan tales consecuencias nocivas.

La clasificación de los factores puede variar atendiendo a los distintos autores, pero, en términos generales, vienen a ser lo mismo, aunque varíe la forma de agruparlos. Los factores de riesgo pueden derivar de las condiciones de seguridad o del entorno físico de trabajo, los debidos a la presencia de contaminantes químicos y biológicos, los causados por las exigencias físicas y mentales de la tarea y los que vienen determinados por la forma en la que está organizado el trabajo. De manera esquemática se indican a continuación los distintos tipos de factores de riesgo:

- **Condiciones materiales de trabajo:** Dentro de las condiciones materiales de trabajo podemos distinguir factores de riesgo que atienden a:
 - Equipos utilizados: como serían, por ejemplo, la existencia de elementos cortantes o punzantes desprotegidos, paro de emergencia inexistente o no accesible, zona de operación desprotegida, uso de equipos que emiten vibraciones o radiaciones, ausencia de alarmas, falta de mantenimiento...
 - Materiales empleados: utilización de sustancias químicas peligrosas, manejo de cargas pesadas, forma de uso de sustancias (reacciones químicas, en caliente...), materiales con aristas, inestabilidad de almacenamiento...

- Instalaciones y equipos: instalación eléctrica defectuosa, protecciones frente a contactos eléctricos inexistentes, focos de ignición no controlados, instalaciones de extinción de incendios incorrecta...
- **Factores relativos al ambiente y lugar de trabajo:** Serían aquellos factores que afectan al lugar de trabajo como tal y aquellos que perjudican el ambiente:
 - Espacio, accesos y superficies de trabajo: aberturas y huecos desprotegidos, dificultad de movimiento, pavimento resbalizo, vías de evacuación inadecuadas, falta de orden y limpieza...
 - Ambiente de trabajo: temperaturas extremas, iluminación incorrecta, presencia de fuentes de ruido, liberación no intencionada de sustancias peligrosas tóxicas, presencia de agentes biológicos que causen infección...
- **Factores individuales:** Como su propio nombre indica se refieren a aquellos factores relacionados directamente con el trabajador o la trabajadora:
 - Falta de cualificación para la tarea, incapacidad física para el trabajo, inexperiencia a la hora de realizar ciertas tareas, uso indebido de herramientas, no usar equipos de protección individual, manipulación de mecanismos de seguridad, fatiga (tanto por carga física como por carga mental)...
- **Organización del trabajo y gestión de la prevención:** Estos factores están más directamente relacionados con el funcionamiento de la empresa y la gestión de la prevención dentro de la misma:
 - Tipo y/u organización de la tarea: monotonía, aislamiento, ritmo elevado de trabajo...
 - Comunicación/formación: falta de formación de los trabajadores, dar instrucciones contradictorias, métodos de trabajo inexistentes o no adecuados, deficiencias en el sistema de comunicación horizontal y/o vertical...
 - Deficiencias en la gestión: falta de programas de mantenimiento, adquisición de equipos de protección inadecuados...

En la mayoría de los lugares de trabajo, en las situaciones que se dan en el día a día, lo normal es que confluyan varios factores de riesgo de manera simultánea que habrá que considerar. Se deberá estudiar la interacción y relación de los distintos factores de riesgo y cómo afecta dicha interacción a la salud de los trabajadores.

Prevenir los riesgos laborales significa evitar los daños a la salud causados por el trabajo, eliminando o reduciendo los peligros, las exposiciones y los factores de riesgo.

EL PROCESO PREVENTIVO DEBE ACTUAR SOBRE LOS FACTORES DE RIESGO QUE ESTÁN EN EL ORIGEN DE LOS POTENCIALES DAÑOS, Y ADEMÁS, INTERRELACIONADOS

La ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que el empresario tiene el deber de proteger la salud de los trabajadores y fija una serie de obligaciones concretas cuyo incumplimiento puede conllevar sanciones de diversa índole.

Mejorar las condiciones de trabajo significa que, además de prevenir los riesgos laborales, se pretende que el trabajo se realice en unas condiciones “confortables” que, además de no perjudicar ni física ni mental ni socialmente, permitan el desarrollo integral de los individuos a través de su trabajo. Esta obligación que la Ley impone sobre el empresario queda plasmada en el artículo 14 de dicha ley, y los principios generales de acción preventiva que le acompañan se describen en el artículo 15, siendo el primero el de evitar los riesgos.

La aplicación de principios preventivos ha de tener una consideración multidisciplinar. La rama de la Seguridad tendrá en cuenta las condiciones materiales que ponen en peligro la integridad física de los trabajadores provocando accidentes. La Higiene industrial estudia las situaciones que pueden producir una enfermedad cuyo origen se encuentra normalmente en la presencia de contaminantes físicos, químicos o biológicos en el medio ambiente de trabajo. La Psicología considera las interacciones entre las características individuales y las exigencias de la tarea y la organización. La Ergonomía trata de adaptar el trabajo a la persona. Y la Medicina del trabajo estudia las consecuencias de la actuación de los factores de riesgo sobre la salud de las personas y alerta cuando se producen cambios en los indicadores de salud de los trabajadores.

Además, como parte fundamental e imprescindible de la prevención, está la consideración del trabajador en todo momento, es decir, no sólo como sujeto pasivo de estudio sino también como sujeto activo que participa en la mejora de su puesto de trabajo. La persona es la mejor medida de todas las cosas y por tanto nadie está en mejores condiciones que los propios trabajadores para conocer las consecuencias que el trabajo tiene sobre su propia vida. Con este fin, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece como una de las obligaciones de los empresarios la de formar e informar a los trabajadores en relación con los riesgos generales de la empresa y, específicamente, respecto al de los existentes en el puesto de trabajo de cada uno. El éxito de la prevención, pues, reside en la participación conjunta y la aplicación de los principios preventivos desde la colaboración de todas las disciplinas preventivas.

El porqué de la prevención de riesgos laborales

Este apartado tiene un carácter introductorio, y en él se abordan conceptos esenciales para entender el marco en el que debería desenvolverse la prevención de riesgos laborales en las organizaciones. El punto de partida para diseñar e implantar un sistema de prevención de riesgos laborales eficaz, tal como la reglamentación exige, es conocer el contexto socio-económico en el que se desenvuelven las empresas, marcado este por la globalización y la competitividad. Sabiendo de dónde venimos, con las dificultades con las que se ha encontrado el modelo histórico reactivo de la prevención, de poco éxito, así como las circunstancias legales, económicas y sociales que están favoreciendo un nuevo modelo pro-activo, deberíamos ser capaces de actuar con acierto y generar cultura preventiva en las organizaciones, contribuyendo con ello, no solo a la seguridad y salud en el trabajo, sino también al bienestar de las personas y a la sostenibilidad empresarial.

El apartado se estructura en tres partes. En una primera se efectúa una breve revisión de la evolución histórica, para analizar los factores de fracaso del modelo de prevención reactiva y las circunstancias que han favorecido su evolución hacia una prevención activa que se integre al sistema general de gestión empresarial, aprovechando sinergias con los sistemas de calidad y medio ambiente, de necesario desarrollo también. En la segunda parte, se analizan la situación actual, los avances generados y los retos existentes ante la evolución previsible en el mundo del trabajo. Y finalmente, en la tercera, se tratan los costes de la no prevención con graves repercusiones en los trabajadores, la empresa y la sociedad, para proceder a integrar el análisis coste beneficio de la acción preventiva y demostrar con ello su rentabilidad socioeconómica.

DE DÓNDE VENIMOS

Se puede afirmar históricamente que la prevención de riesgos laborales no solo en España sino también en otros países europeos, se ha basado tradicionalmente en modelos reactivos de actuación. Se establecían normas de seguridad que había que cumplir, se delegaban las actividades de seguridad y salud en el trabajo en unas personas determinadas y, cuando se producía un accidente u otro daño, se investigaban sus causas y se dirigían esfuerzos a impedir en el mejor de los casos que se volviesen a producir otros iguales o similares. Además, la investigación se realizaba según un modelo de análisis causal que se ha demostrado insuficiente y que se centraba en la búsqueda de las causas inmediatas., es decir, los actos inseguros o las condiciones seguras. A ello ha colaborado la forma en que estaba redactada la anterior legislación, vigente en España desde 1971 (Ordenanza

General de Seguridad e Higiene en el Trabajo), que era prescriptiva en los resultados. Es decir, se especificaban los peligros y las medidas técnicas preventivas y de protección (para evitar la condición insegura o mitigar sus consecuencias) o regular una forma de comportamiento (para evitar el acto inseguro).

Independientemente de los méritos y logros de dicha legislación, asociada a la creación del que luego fuera el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y que fueron relevantes al dar un sustancial impulso a la materia y lograr un cambio de tendencia con una importante reducción de la siniestralidad en España, la prevención que propició fue limitada para gestionar los riesgos derivados de los avances tecnológicos y organizativos. Muchas medidas preventivas se quedaban pronto obsoletas o insuficientes, mientras el modelo productivo y la organización del trabajo seguían evolucionando sin lograr integrar la prevención en los procesos productivos y actuar en el origen de los problemas.

Sin desmerecer la importancia histórica de los aspectos más convencionales de la seguridad en el trabajo, se puede decir que la preocupación por las condiciones materiales del trabajo dominó el campo de la prevención, a costa de olvidar la importancia de los factores humanos y organizativos, como el papel de la formación, los procedimientos para actuar de forma eficiente y segura o la influencia de la propia organización del trabajo sobre la gestión y el comportamiento. Los esfuerzos preventivos se dirigieron a evitar la repetición de daños acaecidos, y, además, con poca efectividad, a la vista de la evolución de la siniestralidad, que ha estado oscilando en pasadas décadas acorde con los ciclos económicos.

Una mayor actividad económica representaba un incremento del número de accidentes y se fijaba la atención más en los errores cometidos por los trabajadores que en los cometidos por los proyectistas y gestores. Evidentemente, los errores de estos últimos, cometidos seguramente mucho antes y en distinto lugar del accidente, son los que propiciaban entornos de trabajo y comportamientos que hacían más probable el error de dichos trabajadores. Es decir, actos indebidos remotos crean unas condiciones en las cuales los actos inseguros inmediatos conducen a accidentes.

Fue James Reason⁸ quien propuso la metáfora del queso suizo para explicar este proceso de concatenación de causas por fallos de las defensas protectoras y de los comportamientos esperables que al permitir atravesar los agujeros alineados ocasionan el evento dañino final. Define el autor los fallos activos como los errores que tienen un efecto negativo inmediato (equivalentes a los actos inseguros citados anteriormente) y los fallos latentes, normalmente de tipo organizativo, son los que permanecen dormidos durante algún tiempo en una organización y que solamente se evidencian cuando se “disparan” por los fallos activos (actos inseguros y condiciones inseguras). Este autor ve la situación similar a lo que

8. J. Reason, *Managing the Risks of Organizational Accidents*, 2002.
<http://Higieneyseseguridadindustrial2012.wikispaces.com/file/view/Modelos+de+accidents.pdf>

sucede con los agentes patógenos. Los fallos latentes son análogos a los patógenos residentes en el cuerpo humano que combinados con factores externos, pueden desencadenar en un momento una enfermedad. Cuanto más “patógenos” existan en el sistema y menos agentes inmunológicos tengamos, mayor será la probabilidad de enfermar o, en este caso, de que suceda un daño laboral.

Las principales razones por las que los gestores se centraron al principio en una prevención reactiva eran: en primer lugar, porque era más simple hacerlo, sin intervenir y alterar la propia organización; en segundo lugar, por apoyarse en el citado modelo de análisis causal de los daños que no profundizaba suficientemente en el origen de los problemas; y en tercer lugar, por la carencia de una verdadera cultura preventiva en la sociedad, al tener la prevención como tal, poco valor para muchas organizaciones. Era una obligación legal más, basada en el cumplimiento de normas, sin integrarse plenamente en las funciones y cometidos de los miembros de la organización. Afortunadamente, esta tónica ha cambiado.

En las dos últimas décadas, fruto del nuevo marco legislativo y de las políticas preventivas derivadas del mismo, con la implicación del Estado, las instituciones relacionadas con la prevención, las empresas y los agentes sociales, la siniestralidad, con la entrada del nuevo milenio, va descendiendo paulatinamente, demostrándose con ello la creciente concienciación social por esta materia y la consiguiente generación de cultura preventiva. En la última década la reducción de la siniestralidad ha sido del 45%. (ver figura 3 sobre la evolución histórica del índice de incidencia en España). Cómo se puede apreciar en tal gráfica, la creación del Plan Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en el año 1971 contribuyó a la disminución notoria de la siniestralidad a través de la notoria labor de asesoramiento a las empresas que tenían mayor número de accidentes.

En contraposición a este modelo reactivo de actuación en prevención, la Unión Europea promulgó la Directiva Marco 89/391/CEE, que fue transpuesta a la legislación española por la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, la cual vino a plantear un nuevo modelo activo de actuación y es prescriptiva en el proceso. Tal ley especifica los pasos clave que debe dar un empresario para identificar peligros, evaluar los riesgos y seleccionar, implantar y controlar las medidas preventivas mediante procedimientos, formación, participación,..., y, lo más importante, con la exigencia de un compromiso empresarial por la seguridad y la salud en el trabajo.

EN LA DÉCADA DE LOS SETENTA SE PRODUJO UNA REDUCCIÓN NOTORIA DE LA SINIESTRALIDAD LABORAL EN ESPAÑA CON EL EMPUJE DADO A LA PREVENCIÓN CON LA CREACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Además, el nuevo marco reglamentario propicia el cumplimiento normativo con cierta flexibilidad, sin exhaustividad en la concreción de la manera de actuar, algo propio de la reglamentación de la UE. Lo exigible legalmente es que el sistema preventivo sea eficaz, o sea, que no sucedan accidentes y daños derivados del trabajo, y que los riesgos que no han podido ser eliminados estén debidamente

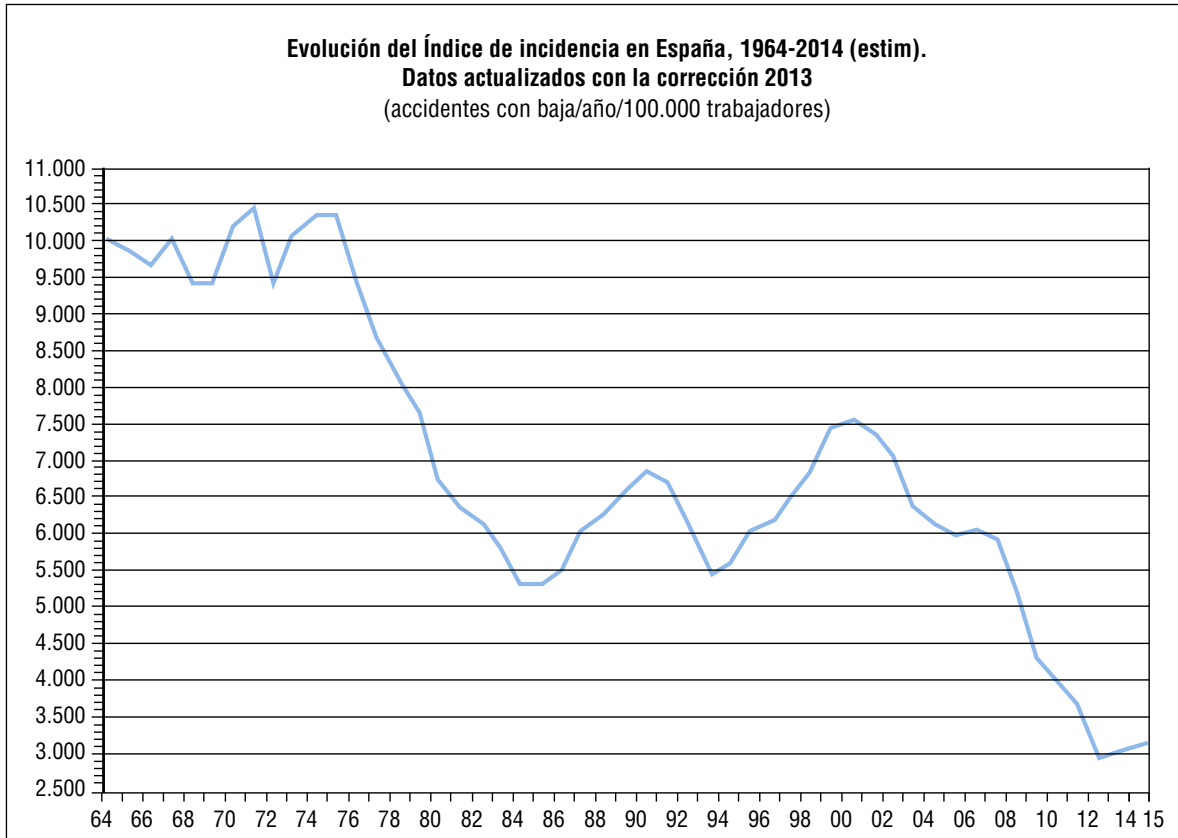


Figura 3. Evolución histórica del índice de incidencia en España

controlados. Establece directrices y pautas de actuación; define lo que hay que hacer, pero deja margen de libertad sobre el cómo hacerlo. Así, por ejemplo: exige la obligatoriedad de investigar todos los accidentes de trabajo, incluso aunque no hayan generado lesión, lo que es responsabilidad del empresario, aunque no diga taxativamente quiénes deben estar implicados en el proceso y cómo deben hacerlo. Es en las Guías técnicas del INSHT o en códigos de buenas prácticas donde se recomienda que en el proceso de investigación participen los mandos directos de los lugares en los que tales accidentes han acaecido, implicándose en las soluciones frente a los mismos.

CON LA NUEVA LEY DE PRL 31/1995 Y LA EXIGENCIA DE SISTEMAS PREVENTIVOS A LAS ORGANIZACIONES SE DESARROLLA UN MODELO DE ACTUACIÓN PROACTIVO PARA GENERAR CULTURA PREVENTIVA Y DE EXCELENCIA

Todo ello representa establecer en la empresa una política de prevención que defina objetivos y planifique la actividad preventiva. También implica integrar la actividad preventiva en la gestión global de la empresa. Es decir establecer buenos canales de comunicación a todos los niveles y una estructura de decisión que sea responsable de los elementos clave

del sistema de gestión. Además, debe medirse el cumplimiento de la política preventiva y de las actividades realizadas mediante auditorías con el fin de ver lo que realmente está ocurriendo. Ver si se está alcanzando la eficacia perseguida, reduciendo los daños laborales y asegurando el debido control de los riesgos existentes o potenciales.

Veremos que el modelo de sistema de gestión de la prevención que se plantea está compuesto por una serie de elementos, entre los que se encuentra el control de las actuaciones, que comprende el control activo que es preponderante (por ejemplo, la inspección sistemática de locales, instalaciones, equipos y maquinaria, muestreos ambientales, control de actividades peligrosas, formación continua, etc.) y el control reactivo, que es también necesario pero complementario (investigación de incidentes, accidentes, enfermedades laborales y recomendaciones o requerimientos efectuados por Organismos Oficiales). El tránsito de una prevención reactiva a una que sea proactiva no termina con la creación de un sistema preventivo formalmente establecido. Su fin es generar y consolidar cultura preventiva, que las personas autocontrolen sus cometidos y los comportamientos seguros y saludables sean algo natural y consustancial con el trabajo bien hecho, lo que requiere que la prevención se integre plenamente en las decisiones y cometidos de todos los miembros de la organización. Hemos de transitar de una prevención considerada un coste a una prevención verdaderamente rentable y generadora de valor. (Ver figura 4).

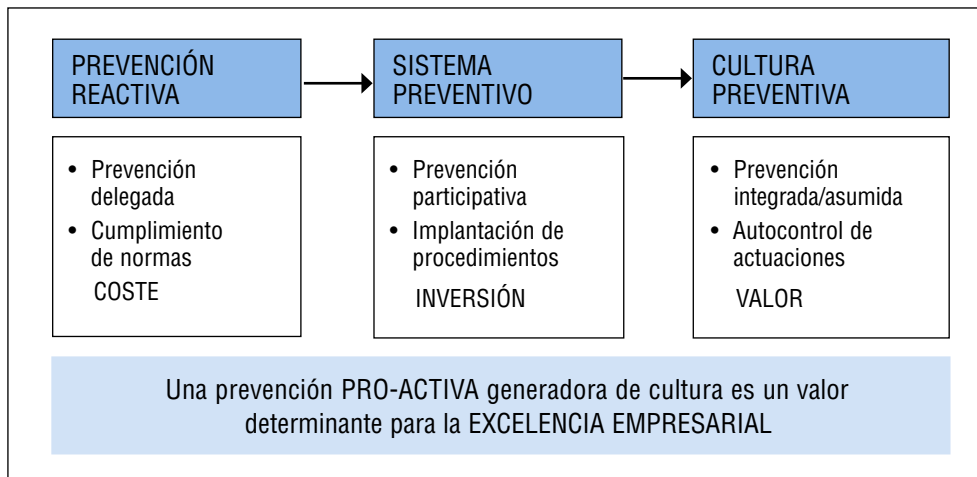


Figura 4. Tránsito de la prevención reactiva a la cultura preventiva

Las técnicas para prevenir daños laborales han ido a su vez evolucionando. En un principio fueron los médicos los primeros en detectar los daños derivados del trabajo en zonas industriales, como los accidentes y determinadas enfermedades. De ahí que la Medicina del trabajo fuera la primera disciplina preventiva que empezó a desarrollarse.

Las primeras unidades de prevención en empresas grandes fueran gestionadas por médicos del trabajo, cuyas competencias universitarias fueron las primeras en regularse. Enfermedades profesionales como la silicosis por la exposición a sílice, el saturnismo por la exposición a plomo, las dermatosis y otras generaron la conciencia de intervenir tanto sanitariamente, vigilando la salud de los trabajadores expuestos, como higiénicamente, controlando su exposición. La Toxicología fue también uno de los campos del conocimiento que se entroncó bien pronto con la Medicina laboral, contribuyendo a su desarrollo y también al de la Higiene industrial.

La Seguridad en el trabajo también se desarrolló con fuerza para evitar el cúmulo de accidentes que acontecían en los lugares de trabajo, con no pocas dificultades para evitarlos, ya que no estaba regulado, por ejemplo, que la maquinaria, causante de la mayoría de los accidentes graves estuviera protegida desde el origen, aspecto este que se ha resuelto. Ha habido un importante desarrollo reglamentario para lograr que los lugares de trabajo sean seguros, y de su mano han venido las medidas preventivas a implantar.

El impulso contemporáneo de la Seguridad del trabajo procede de la escuela norteamericana, con maestros como Heinrich, Simonds, Grimaldi, y los planteamientos economicistas del Modelo del Control Total de Pérdidas de los años 70 y 80, de Bird⁹, con gran proyección en nuestro país. Metafóricamente, Bird asimilaba al efecto dominó la secuencia causal de los daños del trabajo materializados en último término con los daños físicos y costes ocasionados. Tales autores mostraron, en base a sus estudios de campo en empresas que por cada accidente grave sucedían 30 de leves y 300 incidentes sin lesión (Heinrich). En cambio, la pirámide de Bird indicaba que por cada accidente grave acontecían 10 leves y 600 incidentes con pérdidas. Hay que destacar también la trasposición al mundo del trabajo de los perfeccionamientos de la Seguridad Nuclear y Aeroespacial, en donde los riesgos son gestionados con especial rigor por la potencial gravedad de sus consecuencias humanas y económicas.

La Higiene industrial, para controlar la exposición crónica a agentes contaminantes generadores de enfermedades, tuvo un importante desarrollo en nuestro país con la puesta en marcha del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo y la consecuente creación del que luego fuera el INSHT, cuyos primeros profesionales en esta disciplina fueron formados en EEUU en instituciones con relevante peso en la materia como la ACGIH (*American Conference of Governmental Industrial Hygienists*) y el NIOSH (*National Institute for Occupational Safety and Health*). Se apostó por la evaluación de la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos a través de mediciones ambientales con métodos normalizados y complementando la función de vigilancia de la salud de los médicos del trabajo. El INSHT ha sido y sigue siendo el principal referente en España sobre técnicas de medición y evaluación de riesgos higiénicos.

9. Bird, Frank E. Y O'Shell, Harold E. *The Principles of Loss Control Management*, International Safety Academy, Georgia, 1973

La Ergonomía del trabajo tiene sus orígenes en los conceptos ergonómicos aplicados en el campo del diseño de elementos bien diversos como espacios, mobiliario y utillajes, procurando su adecuación a las necesidades de las personas y evitando una fatiga excesiva. Será a partir de la década de los ochenta del siglo XX se vaya desarrollando con mayor empuje en el mundo del trabajo, persiguiendo adaptar el trabajo a la persona y prevenir el cúmulo de daños por lesiones musculoesqueléticas. Esta disciplina ha venido a demostrar que el confort en el trabajo no debería entrar en contradicción con la eficiencia y la calidad del trabajo sino todo lo contrario. De una ergonomía antropométrica, al principio, se ha pasado a una ergonomía organizativa, más amplia, que contempla aspectos como el tiempo y el descanso en el trabajo y aspectos funcionales relacionados con la posición, la movilidad y la propia organización del trabajo.

La Psicociología del trabajo se incorpora tardíamente a la prevención de riesgos laborales, aunque desde un principio se supiera que muchos de los daños laborales tenían su origen también en una deficiente organización del trabajo y que la satisfacción en el trabajo debía ser un objetivo preventivo a cubrir. Pero no será hasta la aparición de la nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales que esta disciplina adquirirá un importante impulso al ser exigido el control de los riesgos psicosociales y la aplicación de metodologías específicas para evaluarlos.

No obstante, sigue siendo un reto que las organizaciones vean esta disciplina como necesaria para construir la excelencia en el trabajo, más allá de lo reglamentado. Pero las diferentes disciplinas preventivas están estrechamente interrelacionadas. Por ejemplo, los riesgos psicosociales, como el estrés en el trabajo, no solo son causantes de insatisfacción y disconfort, sino también de trastornos musculoesqueléticos y de accidentes. Por ello, la acción preventiva debe realizarse bajo una perspectiva científica e interdisciplinar y de manera transversal e integrada a otros ámbitos, como el diseño de productos y proyectos, la ingeniería de instalaciones y procesos, la arquitectura de locales y espacios de trabajo, la calidad integral de procesos, el análisis coste-beneficio de las actuaciones, las ciencias ambientales, la gestión de personal, etc. La prevención para ser efectiva debe partir de la fase de diseño de productos, procesos y lugares de trabajo.

Los factores favorables de la evolución histórica habida de la prevención de riesgos laborales son debidos a razones económicas y morales, a la presión de los agentes sociales y a exigencias legislativas.

Es evidente que se fuera entendiendo en las relaciones contractuales de trabajo que unas condiciones de trabajo especialmente adversas con el consiguiente deterioro de la salud de los trabajadores tenían repercusiones económicas negativas en las organizaciones. Pero, fueron los abusos en la explotación de los trabajadores lo que despertó la conciencia moral de la sociedad y aparecieron las primeras leyes de protección de mujeres y niños. Pero también, reformadores sociales activos levantaron la voz denunciando la gravísima situación de los

LAS DISCIPLINAS PREVENTIVAS SE HAN
IDO DESARROLLANDO EN MOMENTOS
HISTÓRICOS CLAVES, PARA INTEGRARSE
ENTRE SÍ Y DE MANERA TRANSVERSAL A
LOS PROCESOS PRODUCTIVOS

trabajadores industriales. Demostraron que era posible que una fábrica fuera rentable sin explotar a los obreros.

El más famoso de todos ellos fue sin duda Robert Owen¹⁰, que nació en 1771 en Newtown, Gales, en una familia relativamente acomodada, lo que le permitió ir a la escuela. A los diez años empezó a trabajar en el ramo del comercio textil, en el que permaneció, en varios empleos, hasta que a los diecinueve años consiguió un préstamo de 100 libras y se asoció con un ingeniero para crear una hilatura en Manchester. Aunque el negocio acabó por cerrar pronto, la experiencia adquirida le fue muy útil al encontrar un nuevo empleo como director de una gran hilatura, también en Manchester. Este cargo le permitió entrar en contacto con importantes empresarios del sector textil. En 1799, uno de ellos, David Dale, deseoso de jubilarse, aceptó venderle cuatro fábricas textiles de su propiedad, situadas en New Lanark, en Escocia; una de ellas era en aquellos momentos la mayor hilatura de Inglaterra, que Owen compró con el apoyo financiero de varios socios del lugar.

Cuando Owen llegó a New Lanark, en la fábrica, que tenía mil trescientos obreros, trabajaban trece horas diarias niños de hasta cinco años, pero las reformas se iniciaron pronto. Owen dejó de emplear niños menores de diez años, redujo su jornada laboral a 10 horas diarias y creó una escuela para los niños de menor edad. Los niños que trabajaban en la fábrica debían dedicar una parte de su jornada a asistir a la escuela. También abrió una tienda en la que podían comprarse productos de calidad a un precio un 25% inferior al habitual (probablemente el primer economato del mundo) y con los beneficios de la tienda financiaba la escuela. David Dale, el anterior propietario de las fábricas, había construido un gran número de viviendas para los obreros en las inmediaciones de la fábrica. Cuando Owen llegó, vivían en ellas más de 2.000 personas.

Mejorar ese entorno fue su segundo objetivo: hizo mantener las calles limpias e instaló cloacas. A continuación insistió en que los obreros mantuvieran sus casas limpias y las encalaran una vez al año. Creó un fondo de ayuda a los enfermos, una caja de ahorros, cocinas comunales que preparaban comida para los trabajadores, un hogar de ancianos y la primera guardería infantil de Inglaterra. Las noticias sobre estas y otras mejoras se extendieron rápidamente, y New Lanark se convirtió en un lugar de peregrinación para políticos, hombres de empresa y reformadores sociales, admirados no sólo por las condiciones de trabajo, sino también por los excelentes resultados económicos del negocio. La influencia y el ejemplo de Owen fueron muy importantes en el establecimiento de las sucesivas leyes de fábricas que se promulgaron a partir de 1819.

Actualmente New Lanark ha sido declarado Patrimonio de la Humanidad por la Unesco. Tal experiencia pudo inspirar a otras, como la creación de colonias industriales en las cuencas fluviales de nuestro país, especialmente en Cataluña,

10. <http://www.newlanark.org>, <http://www.robert-owen.com>

pero con una razón adicional malévola que era el mantener a los trabajadores aislados de la influencia del movimiento sindical que florecía en aquellos momentos. En tales colonias se trabajaba al principio 12 horas diarias pero se contaba con notorias ventajas de la época, como viviendas, colegios, economatos, etc. Perduraron hasta los años 60 del siglo pasado hasta la profunda crisis del sector textil. Empresas de referencia por la calidad de vida que ofrecían a sus trabajadores en la segunda mitad del siglo XX las ha habido en muchísimos lugares de nuestro país en donde las razones económicas y morales de atender las condiciones de trabajo no fueron antagónicas.

Y por supuesto, hay que tener en cuenta el papel de prohombres en diversos ámbitos científicos y empresariales, que han contribuido a la generación de cambios, de la misma forma que lo fue Owen en Inglaterra. La lista sería interminable: en cada lugar. A nivel internacional habría que citar a los norteamericanos Deming, padre de una gestión empresarial fundamentada en el principio de mejora continua, hace ya 70 años, y a Tom Peters, el austriaco Peter Drucker, o el sueco Leiff Edvinson, precursor este último en Europa de los modelos de evaluación de los valores intangibles en las organizaciones. También premios Nobel de Economía del nuevo milenio, como Joseph Stiglitz en el año 2001, y sucesivos han hecho relevantes contribuciones sobre el eporte humano en el beneficio económico y su medición. Todos ellos han liderado cambios culturales en las organizaciones que nos han llevado hasta el presente para afirmar con conocimiento de causa que las personas son el principal activo de las organizaciones, las únicas capaces de generar ventajas competitivas para diferenciarlas de las demás, y, por ello, sus condiciones de trabajo deben ser consideradas un valor estratégico. Algo incuestionable en los foros empresariales de referencia, aunque luego no exista la suficiente coherencia entre lo que se dice y lo que se practica.

LOS AVANCES EN PRL SE PRODUCEN POR RAZONES MORALES, ECONÓMICAS, POR LA PRESIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES Y LA SOCIEDAD, Y POR EXIGENCIAS LEGISLATIVAS

La presión de los agentes sociales

Indiscutiblemente, los factores sociales han sido determinantes en este proceso, como las crecientes exigencias de la sociedad por el respeto a unas condiciones de trabajo saludables, la presión de los sindicatos y la contribución de los representantes de los empresarios, entre los que se incluiría a las asociaciones empresariales por el liderazgo que ejercen en su entorno.

Los trabajadores empezaron a organizarse al principio en sindicatos secretos. Uno de los primeros sindicatos fue creado en 1792 y agrupó a los hiladores de Manchester, organizando las huelgas de 1810 y 1818. Lo mismo sucedió en Glasgow, con las huelgas de los tejedores en 1812 y 1822. Finalmente, en 1824 el Parlamento otorgó la libertad de asociación a los obreros; a partir de entonces los sindicatos clandestinos pudieron actuar a plena luz, de manera que se establecieron numero-

Los acuerdos entre patronos y obreros en distintos sectores. Las dificultades para la actuación sindical, sin embargo, continuaron en buena medida y no desaparecieron totalmente hasta la aprobación de la Ley Sindical de 1871.

En nuestro país, los primeros sindicatos, UGT y CNT y más tarde CCOO, junto a otros sindicatos minoritarios, han estado desde su creación defendiendo unas condiciones de trabajo saludables. Con el tiempo han sabido conjugar el espíritu

LA PARTICIPACIÓN DE LOS REPRESENTANTES SINDICALES ES DETERMINANTE DE LA EFICACIA DE LA ACCIÓN PREVENTIVA

reivindicativo, que es lo que da sentido a su existencia, con un papel proactivo para lograr con sus propios medios y el respaldo que la reglamentación ofrece, que los trabajadores asuman el protagonismo que les corresponde en las organizaciones. Con unidades especializadas en prevención de riesgos laborales han podido contribuir de manera relevante a la formación

de sus cuadros y de los delegados de prevención, a la divulgación de conocimientos y buenas prácticas y al desarrollo de una prevención en donde la cooperación entre empresa y representantes de los trabajadores conduzca a la implementación de sistemas preventivos eficaces. Pero ello no ha sido tarea fácil, especialmente en un tejido empresarial en el que predominan las pequeñas empresas en donde la presencia sindical es baja.

Las plataformas de diálogo tripartitas, tal como propicia la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre la Administración y representantes de los empresarios y los trabajadores, han sido también determinantes para generar y consolidar avances en la gestión de la PRL en las organizaciones, tanto a nivel de Estado como de Comunidades Autónomas, aprobando Estrategias y Planes de actuación conjuntos en la materia.

Las exigencias legislativas

Como resultado de la confluencia de las consideraciones morales y las presiones sindicales, se promulgaron las primeras leyes de Fábricas en Inglaterra (Factory Acts) en 1819, 1825, 1833 y 1844, poco a poco seguidas de disposiciones paralelas en la mayor parte de los países europeos. Y, así, la prevención se convirtió en una obligación impuesta a los patronos mediante disposiciones legales. Las primeras normas obligatorias preventivas se desarrollaron al mismo tiempo que los primeros seguros sociales obligatorios para accidentes de trabajo, a partir de la doctrina de la responsabilidad empresarial, que a través de la política social de Bismarck se implantó en Alemania. La obligación del aseguramiento de los accidentes de trabajo, para su reparación legal, reforzó con motivaciones económicas el desarrollo de la prevención. Las entidades aseguradoras, para la óptima gestión de sus servicios, se convierten en promotoras de la prevención y patrocinan el desarrollo sobre todo de la Seguridad del Trabajo.

La influencia anglosajona y de países nórdicos socialmente más avanzados ha sido relevante en el nuevo marco reglamentario que hoy tenemos. Fue uno de

sus exponentes el informe de Lord Robens de 1972, que sirvió de base para la Ley Británica de Seguridad y Salud en el Trabajo de 1974. Refiriéndose al estado de la legislación en prevención, Lord Robens¹¹ dijo lo siguiente:

“La legislación actual sigue un estilo y un modelo desarrollado en un contexto anterior social y tecnológicamente diferente. Su desarrollo a trozos ha conducido a una abundancia de legislación que es complicada por su detalle, no progresista, a veces difícil de entender y difícil de modificar y mantener al día. Pone poca atención en los factores humanos y de organización a la hora de prevenir accidentes, no cubre a todos los trabajadores y no trata de una forma global y eficaz con algunas fuentes de serios peligros”.

Basándose en su experiencia personal en la minería, Robens era un firme defensor de la implicación y participación de los trabajadores en los sistemas de gestión de la prevención. También defendía lo que denominaba “autorregulación preventiva”, propugnando que los empresarios, comprometidos con la prevención y mediante la consulta y participación de sus trabajadores, identificasen los peligros, evaluaran los riesgos e implantasen medidas preventivas. Al mismo tiempo, los trabajadores, con las competencias necesarias, también deberían poder auto-controlar las condiciones de seguridad de su trabajo. Robens se dio cuenta de que las empresas con índices excelentes de seguridad, tanto en el Reino Unido como en otros países, tenían su propia política de prevención de riesgos laborales en la que se establecían sus objetivos de seguridad y salud, así como una organización eficaz en la que estaban definidas las responsabilidades individuales. Tal filosofía está presente en los nuevos sistemas activos de gestión de la prevención de riesgos laborales.

En nuestro país, el marco reglamentario evolucionó siguiendo la misma tónica europea. En 1883 se crea la Comisión de Reformas Sociales a fin de proponer los medios para mejorar la condición social de las clases obreras, que posteriormente en 1903 se convirtió en el Instituto de Reformas Sociales. Aunque anteriormente, en 1873 se aprueban las primeras Leyes de Trabajo de Mujeres y Niños. En 1900 se aprueba la Ley de Accidentes de trabajo, conocida como Ley Dato, por ser Eduardo Dato, entonces, Ministro de la Gobernación, que establece la obligatoriedad de aplicar medidas de seguridad, siendo las faltas de prevención objeto concurrente de responsabilidad penal, civil y administrativa. Se exige la notificación de accidentes y aparecen las primeras estadísticas al respecto. En 1907 se aprueba el primer Reglamento de Policía Minera, por el que se encomienda a los ingenieros de minas la vigilancia de las condiciones de seguridad. La figura preclara y fértil del General del Cuerpo de Ingenieros, José Marva¹², fue la impulsora del establecimiento de la Inspección de Trabajo, creada en 1906, dependiente del

11. Lord Robens. Safety and Health at Work. Report of the Committee 1970-72. London. Her Majesty's Stationery Office, 1972

12. M^a Julia Bordonado. La vanguardia de la ciencia y la técnica en España. Homenaje al General D. José Marvá y Mayer. M^o de Defensa, 2010

citado Instituto de Reformas Sociales. Esa Inspección tuvo inicialmente una especial actuación preventiva, de carácter educativo y promotor, más que represivo, si bien se le encomendó específicamente la vigilancia del cumplimiento de la Ley de Accidentes de Trabajo y la del Trabajo de Mujeres y Niños.

El desarrollo más contemporáneo de la Prevención en España se puede diferenciar en cuatro periodos. El primero, de postguerra, hasta el año 1956, estuvo marcado por el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1940. Por imperativo legal surgen los Comités de Seguridad e Higiene (1944) y adquiere especial protagonismo el Ministerio de Trabajo para mostrar la dimensión social del anterior régimen. Los primeros Congresos Nacionales de Medicina y Seguridad en el Trabajo tienen lugar en Bilbao (1943) y en Valencia (1947). En 1944 nace el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo (1944) y la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo (1948).

El segundo periodo comprendido entre 1956 y 1970, coincidiendo con el Plan de Estabilización que cierra el ciclo económico de postguerra, está centrado por el protagonismo de los Servicios Médicos de Empresa creados en 1956 (OSME), dentro del Instituto Nacional de Previsión. Ellos crearon un clima propicio para importantes iniciativas privadas de empresas y de las mutuas patronales de accidentes de trabajo. Renace la Sociedad Española de Medicina y Seguridad del Trabajo (1956) y se crean las primeras asociaciones de prevención, como APA, por iniciativa del mutualismo patronal, y asociaciones sectoriales de seguridad (industria, siderurgia, química y eléctrica). De la mano de la Comisión Nacional de Productividad Industrial del Ministerio de Industria se fomenta una Seguridad más tecnificada, de influencia norteamericana, a través de un Programa de Ayuda que permitió conocer modelos más avanzados de gestión.

El tercer periodo comprendido entre 1970 y 1995, se caracteriza por un importante desarrollo de las disciplinas preventivas, impulsado por el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, creado a partir del Plan Nacional del mismo nombre (1970) y que viene a coincidir con la nueva Ordenanza General de Seguridad e Higiene (1971), que establece una amplia prescripción de requisitos mínimos a cumplir, y regulaba la constitución, composición y funciones de los Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo. Con tal Servicio Social, la iniciativa del Ministerio de Trabajo se refuerza notoriamente y permite la dotación de medios personales y materiales para el desarrollo técnico de la prevención en todo el país a través de lo que se denominaron Institutos Territoriales y Gabinetes Técnicos Provinciales, cuyos cometidos de estudio e investigación, formación, divulgación y asesoramiento permitieron un extraordinario avance en la materia.

Con el nuevo marco democrático surge la Constitución Española de 1978 que reconoce el derecho esencial de los trabajadores a que se proteja la salud en el trabajo. También el Estatuto de los Trabajadores, marco legal que ha ido regulando desde finales de los setenta las relaciones laborales y que ha sufrido diversidad de cambios y mejoras surgidas de las propias necesidades, ha propiciado

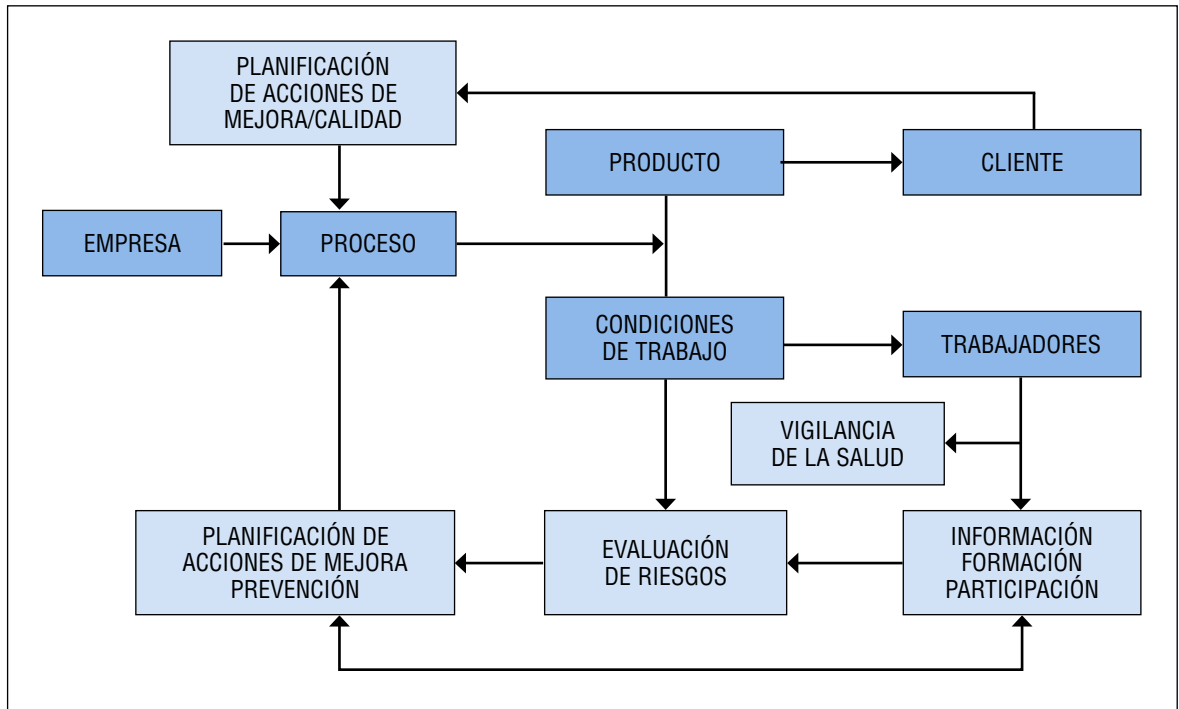


Figura 5. Esquema del proceso preventivo en las organizaciones

el marco idóneo para el desarrollo de la prevención en las empresas en el sector privado. Una característica fundamental del marco jurídico laboral desde nuestra transición democrática ha sido el reconocer el valor de la negociación colectiva sectorial y de empresa, y en donde la PRL ha ido incorporándose, aunque con menor relevancia que otros temas de mayor peso como los salariales. No obstante, son destacables los logros alcanzados en muchos convenios colectivos en materia preventiva como el de la Construcción y el del sector Químico, entre otros.

A partir del año 1982, con el desarrollo del modelo de Estado autonómico, las competencias en materia de prevención fueron traspasadas a las Comunidades Autónomas que crearon sus órganos técnicos en la materia, siendo a su vez las responsables de la vigilancia y control del cumplimiento normativo. No obstante, el INSHT es el órgano técnico de referencia para la promoción y desarrollo de la prevención a nivel estatal, manteniendo su capacidad de aporte, adaptándose a los nuevos tiempos, cooperando con los órganos competentes de las CCAA y estableciendo alianzas con instituciones y entidades con papel relevante en este campo. El papel del INSHT fue determinante en la formación de las nuevas generaciones de profesionales de la prevención al haber podido aportar un sustancial material docente tras regularse la formación superior de los mismos.

El último periodo en el que nos encontramos, se inicia con la nueva Ley de

Prevención de Riesgos Laborales (1995) y su amplio desarrollo reglamentario, que han permitido un nuevo enfoque mucho más efectivo en el tratamiento de la prevención dentro del sistema de gestión empresarial. Además, todos los trabajadores, estén en el sector público o privado y en la actividad que fuere, están afectados por tal reglamentación. Más adelante se analizará el sistema normativo actual. Los avances legislativos favorecen los cambios y suelen surgir ante demandas o exigencias de la sociedad. Nuestro marco comunitario en PRL surgió de culturas anglosajonas y nórdicas, más avanzadas que la nuestra en su momento. Desde el año 2007, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo¹³ condiciona la política que se desarrolla en el país, fundamentada en un marco de diálogo entre todas las partes implicadas: instituciones de la Administración y Agentes sociales.

En realidad, la Ley de PRL establece la creación de sistemas de prevención de riesgos laborales inspirados en los sistemas normalizados de calidad, surgidos años antes. A través de un proceso productivo se quiere lograr un producto de calidad orientado plenamente a la satisfacción de sus usuarios, los clientes, de los que se extraen sus opiniones para responder a sus deseos y necesidades; con lo cual se diseñan las mejoras, no solo en los productos que consumen, sino en el

LOS TRABAJADORES SON LOS PRINCIPALES DESTINATARIOS DE LOS SISTEMAS PREVENTIVOS Y DE SU PERCEPCIÓN, DEPENDE EL VALOR A GENERAR

diseño y concepción de los procesos productivos que los materializan. De manera similar, uno de los productos resultantes del proceso productivo también lo son las condiciones de trabajo, que los trabajadores perciben como satisfactorias o nocivas. Teniendo en cuenta la opinión de los trabajadores junto a otras informaciones es posible introducir mejoras en los procesos para que sean percibidas como tales y lo-

grar al final que las condiciones de trabajo sean positivas. La ventaja de los sistemas preventivos es que los trabajadores, sus principales destinatarios, están más cerca que los clientes y, por tanto, deberíamos poder actuar con ellos y para ellos de una manera más directa y eficaz. (Ver figura 5).

DÓNDE ESTAMOS Y A DÓNDE VAMOS

Cabe afirmar que los logros alcanzados en nuestro país en materia de prevención de riesgos laborales han sido notorios. Destacaremos algunos de ellos: la existencia de un marco reglamentario progresista que favorece el desarrollo de la PRL en un marco de calidad y responsabilidad; el aporte continuado de instituciones de referencia en este campo, a nivel internacional, del Estado y de las Comunidades Autónomas, junto a los agentes sociales; lo reflejado en las últimas Encuestas Nacionales de Seguridad y Salud en el Trabajo realizadas por el INSHT en cuanto se refiere al cumplimiento normativo y acciones realizadas por las empresas; y finalmente, el peso de los miles de profesionales de la prevención

13. [http:// www.Insht.es/InshtWeb/Contenido/Estrategia_Seguridad_Salud](http://www.Insht.es/InshtWeb/Contenido/Estrategia_Seguridad_Salud)

formados bajo el nuevo marco jurídico que están actuando en servicios propios y ajenos e interviniendo en instituciones públicas y entidades privadas de todo tipo, muchos de ellos con notorio éxito.

No obstante, queda mucho por hacer ante carencias culturales en nuestra sociedad en materia preventiva. Si analizamos con detalle las últimas Encuestas Nacionales del Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo del INSHT¹⁴, se puede observar que, aunque han mejorado muchos aspectos preventivos (la mayoría de organizaciones han realizado la evaluación de riesgos y han planificado acciones para controlarlos, han puesto en funcionamiento los órganos preventivos exigidos, han desarrollado planes de formación en la materia, etc.), queda mucho camino por recorrer para la implantación de sistemas preventivos eficaces. Ciertas condiciones de trabajo en general han ido empeorando gradualmente ante la presión del medio y las exigencias de los procesos productivos. Cabe destacar el incremento de la carga de trabajo y la propia presión y ritmo creciente del mismo, con la limitada capacidad del trabajador para alterar o poder controlar mejor su trabajo. Puede apreciarse que, a pesar de los avances generados, para la mayoría de las empresas pequeñas se trata de una actividad exigida legalmente, no integrada suficientemente en el sistema de gestión empresarial. O sea, no se suele llevar a cabo de forma sistemática y natural como cabría esperar. La prevención se ve en demasía como algo impuesto que no aporta un especial valor a la organización. La actuación preventiva sobre un puesto de trabajo tras un accidente no suele generar cambios en el mismo. Así, en más de dos de cada tres situaciones, el trabajador se reincorpora a su puesto de trabajo en las mismas condiciones ambientales o de seguridad en las que se encontraba en el momento en que ocurrió el accidente (ver referencia 13). No obstante, las cosas están cambiando. Puede constatar que muchas empresas sí procuran conjugar, en un marco de responsabilidad, la prevención con la eficiencia y la mejora de la competitividad.

LOS AVANCES EN PRL HAN SIDO IMPORTANTES EN NUESTRO PAÍS, PERO INTEGRARLA AL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA PYME SIGUE SIENDO UN RETO

La evolución de la siniestralidad laboral ha sido favorable en España y los accidentes, tanto leves como graves y mortales se han ido reduciendo desde la entrada en vigor de la nueva reglamentación, lo que demuestra que los esfuerzos realizados no han sido en vano¹⁵. No obstante, la mayoría de accidentes laborales siguen siendo por sobreesfuerzos, golpes, choques y caídas en los lugares de trabajo, que con medidas ergonómicas, de orden y de limpieza, y de una mejor movilidad de materiales y personas podrían reducirse. Los accidentes

14. <http://www.insht.es/oect>

Observatorio Estatal de condiciones de Trabajo, INSHT. Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, ENCT 2011 y Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud Laboral, ENGE 2009.

15. Informes de Siniestralidad del INSHT.
<http://www.oect.es>

graves se encuentran principalmente en la maquinaria, en especial, vehículos y maquinaria móvil. Las caídas de altura están en el origen de la mayoría de accidentes graves y mortales en la construcción, aunque tal riesgo está presente en todas las actividades. El riesgo químico, el de incendios, el de explosiones y el eléctrico, aunque tienen una incidencia menor destacan por la gravedad de sus consecuencias.

Hay que indicar que uno de cada tres accidentes laborales mortales está generado en los desplazamientos, ya sean en misión o in itinere, por lo que a este ámbito hay que dedicarle con urgencia una mayor atención por parte los profesionales de la prevención. La cooperación institucional entre los órganos competentes de las Administraciones y Agentes implicados se ha iniciado con fuerza. Cabe citar la Guía para la elaboración de planes de seguridad laboral viaria editada conjuntamente por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la Dirección General de Tráfico.

Sigue habiendo un desconocimiento de la realidad de las enfermedades profesionales, a pesar de las nuevas reglamentaciones para que puedan aflorar y ser tratadas como tales. A pesar de las mejoras reglamentarias al respecto, la identificación de dichas enfermedades no se ha incrementado. Predominan las dermatosis y la sordera y, afortunadamente, se ha puesto límite a antiguas enfermedades. Los daños derivados de lesiones musculares por trabajos repetitivos o por posturas forzadas son la principal causa de baja laboral. La mecanización ha venido a reducir sustancialmente las cargas excesivas que antes tenían que soportar muchos trabajadores. La Ergonomía tiene mucho que seguir aportando para minimizar esfuerzos y mejorar la calidad del trabajo. Los riesgos ergonómicos tienen la consideración de emergentes por su especial incidencia en el mundo del trabajo con alta tasa de daños y molestias.

Finalmente, hay que destacar el incremento de los riesgos psicosociales, que engloban los factores de estrés, acoso y violencia en el trabajo y diversidad de factores agresivos derivados de una mala organización del trabajo. Tengamos en cuenta que la depresión, en gran medida de origen laboral y derivada de entornos de trabajo no favorables es también causa mayoritaria de baja. A tales riesgos habrán de dedicarse grandes esfuerzos en una sociedad compleja y ante unas relaciones laborales que muestran signos de preocupación. Según la Agencia Europea de para la Seguridad y salud en el Trabajo¹⁶ el 72% de los trabajadores considera que la reorganización del trabajo o la inseguridad laboral es una de las principales causas de estrés laboral. El 66% atribuye tal estrés a las horas trabajadas o a

LOS RIESGOS ERGONÓMICOS Y LOS PSICOSOCIALES SON CONSIDERADOS EMERGENTES ANTE LOS DAÑOS QUE ESTÁN GENERANDO EN UNA SOCIEDAD COMPLEJA Y COMPETITIVA

16. Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2013. Sondeo de opinión pan europeo sobre seguridad y salud en el trabajo.
<http://osha.europa.eu/en/safety-health-in-figures>

la carga de trabajo. En torno a cuatro de cada diez trabajadores piensan que el estrés no se gestiona adecuadamente en su lugar de trabajo.

Para analizar las perspectivas de futuro en la que la prevención tendrá que desenvolverse, se requiere analizar lo que va a suceder en el mercado del trabajo y el empleo a través de la presencia y evolución de algunos elementos clave que lo condicionan. Los problemas preventivos y presumiblemente también las motivaciones para proteger la salud de los trabajadores irán cambiando. Veamos entonces cuál está siendo la evolución del mercado del trabajo y cómo está afectando a las condiciones de trabajo para actuar en consecuencia. Hablaremos de la evolución de la edad de la población laboral, de la inmigración, del desplazamiento de la población al sector servicios, de la feminización del trabajo, de los nuevos riesgos tecnológicos y, en especial, lo haremos de la inestabilidad en el empleo, algo que condiciona la calidad del trabajo y que es necesario corregir. Terminaremos con un mensaje de optimismo hablando de ética empresarial y responsabilidad, en conjunción con una saludable competitividad para lograr la pervivencia empresarial.

La edad de la población laboral

El primer gran cambio al que tendrá que hacer frente la prevención en los próximos veinte años no es, paradójicamente, muy distinto de los que indujeron las primeras leyes sociales del siglo XIX o las que se dictaron en el imperio romano para proteger a los esclavos: se avecina una escasez de mano de obra cualificada, aunque en estos momentos con un paro considerable pueda parecer extraño. Hay que entender que el paro que sufrimos se debe en parte al haber fundamentado nuestro crecimiento económico en la construcción, que ocupó hasta un 15% de nuestra población laboral con muchos inmigrantes y de poca calificación, la mitad de ellos pasó al paro ante la eclosión de la burbuja inmobiliaria.

Efectivamente, ese es el gran reto de la prevención y de la propia sociedad en las próximas décadas: la disponibilidad de mano de obra joven va a disminuir rápidamente por razones estrictamente demográficas. Y añadiríamos: ¿estará esta juventud suficientemente preparada para cubrir las necesidades de la sociedad y de las empresas? Los datos actuales del fracaso escolar superior al 30% y la importancia del paro juvenil nos deberían hacer reflexionar. La OIT habla de una generación perdida a nivel europeo.

El aumento de la población de edad avanzada no es algo nuevo. La esperanza de vida no ha dejado de crecer y, por tanto, ha aumentado el número de ancianos. En los últimos 150 años la esperanza de vida se ha duplicado, pasando de algo más de 40 años de vida media a mucho más de 80. Pero lo que es nuevo es la disminución de la proporción de jóvenes, que tiene su origen en el descenso de la natalidad. En España, en 2030, la mitad de la población adulta tendrá más de 65 años si la tasa de natalidad sigue la tendencia actual. Si hemos crecido

en la última década, ha sido por la inmigración. En esas condiciones, indefectiblemente, las personas cuya salud se lo permita tendrán que trabajar hasta cerca de los setenta años para que los sistemas de pensiones no quiebren, salvo ciertas profesiones de alto esfuerzo (bomberos, transportistas, docentes, ...). Por ello resultan del todo necesarios los programas de promoción de la salud en el trabajo en las organizaciones. Ello se tratará más adelante.

El envejecimiento generalizado de la población trabajadora tendrá pues dos consecuencias importantes para la prevención: por un lado, creará una nueva motivación para practicarla a fin de evitar que los problemas de salud causados por el trabajo reduzcan aún más la escasa mano de obra competente disponible. Por otro, obligará a adaptar los puestos de trabajo, diseñados en general para adultos jóvenes, a personas de mayor edad. Un gran reto, en particular, para los ergónomos.

Desde el año 2006, mediante la aprobación de la Directiva 2000/78/CE, se convierte en ilegal en Europa la discriminación laboral por edad. En otras palabras: no será legal adjudicar un puesto de trabajo a un candidato por el mero hecho de ser más joven que otro. Y habrá que estar en disposición de demostrar que no se ha discriminado, porque, como es habitual en estas cuestiones, la carga de la prueba recaerá sobre el demandado.

La situación que hemos vivido en nuestro país de envejecimiento versus juventud, en beneficio “relativo” de estos últimos -condicionados con temporalidad

ANTE EL ALARGAMIENTO DE LA EDAD LABORAL ES NECESARIO PROMOVER LA SALUD EN LAS ORGANIZACIONES, GESTIONANDO LAS COMPETENCIAS CON FORMACIÓN CONTINUADA PARA GARANTIZAR LA “EMPLEABILIDAD”

en la contratación- y la expulsión sistemática del mercado del trabajo de personas prejubiladas y con dificultades de empleabilidad, tendría que cambiar para reencontrar el equilibrio necesario. Es necesaria una solidaridad intergeneracional para conjugar, también en las organizaciones, la experiencia de los mayores con las mayores exigencias y demandas de los jóvenes. Y habrá que resolver el fracaso escolar, por las serias dificultades de empleabilidad que

comporta a quienes no estén suficientemente preparados, abocados a los peores trabajos. Muchos de nuestros jóvenes abandonaron sus estudios por el reclamo de buenos sueldos en épocas de bonanza económica. Hoy mucho de estos jóvenes no encuentran un trabajo digno.

Por contrapartida, tenemos a la juventud mejor preparada que nunca, con una mayor exigencia de participación, de compromiso y con una menor tolerancia al riesgo laboral y ambiental. Es lo que Boschman¹⁷ denomina la “generación Einstein”. Como él dice, son más listos, más rápidos y más sociables que sus antecesores, y aunque pudieran parecer despreocupados por la realidad, no lo están en absoluto y menos aún en temas de dimensión social que consideran

17. Boschma Jeroen. Generación Einstein. Gestión 2000. Barcelona, 2008

importantes. Saben priorizar muy bien lo que desean en el lugar de trabajo y lo que beneficia a la sociedad. Ellos contribuirán al desarrollo de una nueva cultura de empresa para construir las organizaciones del futuro.

No podemos olvidarnos de una preocupación permanente aún no resuelta en los países menos desarrollados. Es el trabajo infantil, que está obligando a muchos niños y niñas a abandonar los estudios y tener que trabajar, además en condiciones inaceptables, para contribuir al sustento familiar. Solo el desarrollo socioeconómico de un país y la educación pueden aminorar tan grave problema de la humanidad.

Los movimientos migratorios

El problema del envejecimiento tiene una segunda cara: la cara de la inmigración. Entre los países desarrollados, Estados Unidos, Canadá y Australia son los que tienen una tradición de inmigración cuantitativamente importante. En 2020, Alemania tendrá que admitir anualmente un millón de inmigrantes sólo para mantener estable la población activa. Y el problema no es sólo político. Es también preventivo; porque la cultura preventiva de los inmigrantes es notablemente distinta de la que existe en los países que los recibirán. Y esa diferencia exigirá una adaptación de nuestras formulaciones preventivas.

En un periodo de tiempo corto, menos de diez años, hasta el 2007, han venido a trabajar y vivir a España más de cinco millones de inmigrantes, con un nivel de integración relevante, aunque el proceso se ha detenido circunstancialmente por la recesión internacional. Tanto por la baja natalidad como por los desequilibrios sociales en el mundo, el fenómeno de la inmigración es y seguirá siendo una constante de la humanidad, imparable por la simple teoría de los vasos comunicantes para cubrir necesidades vitales.

Pero la limitada cualificación de gran parte de la inmigración dificulta enormemente el proceso formativo que se debe desarrollar en la empresa. Por ello, los prevenicionistas deberemos plantear nuevas estrategias pedagógicas en la generación de cultura preventiva en las organizaciones. No obstante, el inmigrante es persona emprendedora por sus propias circunstancias, convirtiéndose en motor de crecimiento allí donde esté y ello tendría que saber aprovecharse dignamente. Por otro lado, y derivada de los movimientos migratorios, está el “valor” de la multiculturalidad que se genera en nuestras sociedades y en nuestras organizaciones, lo que es, sin lugar a duda un gran aporte para actuar con mejor visión en una economía globalizada.

La feminización del trabajo

Otra innovación a la que la prevención tendrá que enfrentarse es la incorporación masiva de la mujer al trabajo, especialmente en España, donde la tasa de actividad femenina es del 49% (la media de la UE es del 60%). Los problemas

son múltiples: desde la conciliación de la maternidad y el trabajo (lo cual nos devuelve al debate sobre las tasas de natalidad), su especial sensibilidad en los periodos de embarazo y lactancia, hasta la adaptación de los equipos de protección personal, en puestos tradicionalmente masculinos, a la antropometría femenina; pasando por muchos otros, como, por ejemplo, la relación entre el trabajo y la creciente incidencia del cáncer de mama, o los problemas de salud laboral en profesiones feminizadas, como la educación, la sanidad y la atención de personas mayores.

Los problemas de salud laboral específicamente femeninos no son nada nuevo. Ya fueron detectados por Friedrich Engels¹⁸ durante su estancia en Inglaterra entre 1842 y 1844, que dio lugar al famosísimo ensayo titulado “La condición de la clase obrera en Inglaterra”, obra que recibió encendidos elogios de Karl Marx. Veamos algunos ejemplos: *“Las trabajadoras de fábricas tienen en el parto mayores dificultades que el resto de las mujeres”;* *“En las fábricas las muchachas sufren de menstruaciones irregulares acompañadas de intensos dolores y otras enfermedades como anemia, que es particularmente común”.*

Por otra parte, la feminización de las estructuras, en donde la desigualdad es aún notoria, tendrá que ir avanzando. Se supone con celeridad, a la vista de la mayoría de mujeres en el ámbito universitario o en acceso a las administraciones públicas y la aportación de la legislación en materia de Igualdad. El creciente papel de la mujer en las estructuras de las organizaciones e instituciones favorecerá una nueva cultura empresarial con un cambio sustancial en la atención a los aspectos sociales y medioambientales. La mujer destaca por su mayor visión global, su capacidad dialogante y resolutiva de conflictos, su alta capacidad de trabajo y resiliencia (adaptación a los cambios), su mayor sensibilidad por las personas de su entorno y por el medio ambiente, su eficiencia en la administración de recursos escasos, etc.

EL PAPEL DE LA MUJER EN LAS
ESTRUCTURAS DE LAS ORGANIZACIONES
SERÁ DETERMINANTE PARA DESARROLLAR
UNA NUEVA CULTURA EMPRESARIAL

El desplazamiento de los trabajadores al sector servicios

Otro gran cambio para la prevención tendrá su origen en las modificaciones en la estructura de las ocupaciones de la población trabajadora. Si en los países desarrollados el siglo XX ha sido el de la desaparición de la agricultura como fuente de ocupación (en los Estados Unidos el empleo agrícola se encuentra ya casi por debajo del 3% de la población ocupada), el siglo actual verá algo parecido, aunque no tan exagerado, con los trabajadores industriales y de la construcción que, en conjunto, no superarán el 20% de la población ocupada dentro de pocos años.

18. Friedrich Engels. La situación de la clase obrera en Inglaterra, 1845
<http://www.facmed.unam.mx/deptos/salud/censeñanza/spivst/spiv/situación.pdf>

Pero, nuestras prácticas preventivas están básicamente pensadas para puestos de trabajo industriales donde el principal problema son los accidentes y un pequeño número de enfermedades claramente relacionadas con el trabajo. Actualmente se observa cómo en ese tipo de puestos, pero no sólo en ellos, aumentan los problemas muculo-esqueléticos a pesar de las mejoras de mecanización, con una prevalencia de los daños por movimientos repetitivos y trabajos en posturas forzadas; y esta tendencia está lejos de modificarse.

Por otra parte, la concentración del trabajo en los servicios, donde los accidentes se dan con menor frecuencia que en la industria o la construcción, está permitiendo que afloren otros problemas de salud que, aunque sin duda existían antes porque están manifiestamente relacionados con el trabajo, quedaban ocultos por otras situaciones más perentorias. Nos referimos a problemas como el estrés, el acoso moral, el síndrome de estar quemado o el “*rustout*” (tensión generada ante la inestabilidad en el empleo y la incertidumbre por el futuro). Problemas que tienen en común un aspecto crucial: su relación de causa a efecto con el trabajo es muy difícil de establecer en cada caso individual, porque a su aparición pueden contribuir tanto factores laborales como extralaborales, lo cual deja fuera de juego a los sistemas de indemnización, que eluden el problema como enfermedad profesional. Mientras tanto, los enfermos están ahí, están de baja, con costes importantes para las empresas, para el conjunto de la sociedad y, por supuesto, para su propia salud, sin plantearse apenas el resolver el problema en su origen.

LA DESCENTRALIZACIÓN PRODUCTIVA
OBLIGA A UNA EFECTIVA COORDINACIÓN
EMPRESARIAL Y A UNA FORMACIÓN
INTEGRAL DEL TRABAJADOR PARA
AUTOPROTEGERSE ALLÁ DONDE ESTÉ

La patología psíquica asociada al trabajo es, pues, otro de los grandes retos a los que tendrá que hacer frente la prevención, como consecuencia de los cambios en la estructura de la ocupación. Lamentablemente, estamos constatando el incremento de los riesgos psicosociales en el trabajo en las actividades de Servicios en donde las nuevas formas de organización del trabajo que surgen no son en muchos casos favorecedoras de la salud. El problema que habrá que tratar sustancialmente es que el empresario deje de tener miedo a enfrentarse a los riesgos psicosociales e identifique los fallos en la organización del trabajo y en las relaciones humanas que los generan. Es ese miedo a lo desconocido que frena la irremisible necesidad de innovar en la gestión empresarial mediante fórmulas mucho más participativas y responsables.

Esos mismos cambios conducen a la aparición de nuevas formas de trabajo que en algunos casos han suscitado el interés de los expertos, aunque los avances prácticos hayan sido escasos. Es el caso del teletrabajo, sobre el que tanto se ha escrito con pocos resultados prácticos.

Otro aspecto que ha recibido menos atención es el de las nuevas formas de realizar los trabajos en condiciones muy dispares. La prevención tradicional parte

de la hipótesis de que la mayoría de las personas que trabajan tienen un lugar de trabajo bien delimitado en el que desarrollan su tarea día tras día: su puesto de trabajo. De ahí deriva precisamente la expresión “puesto de trabajo”, ya que, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, las primeras acepciones del sustantivo “puesto” se refieren a lugares, sitios o espacios determinados que son ocupados por una persona o cosa o que están destinados a la realización de alguna actividad. Sin embargo, cada vez son más los trabajadores cuya actividad se realiza cada día en un sitio distinto: vendedores, agentes del orden, transportistas de mercancías y de personas, reparadores a domicilio, montadores,... compartiendo muchas veces sus espacios con usuarios, clientes y ciudadanos en general, constituyendo un creciente ejército de trabajadores a quienes la prevención ignora en la práctica aunque la ley no haga excepciones con ellos.

Los nuevos riesgos tecnológicos

El desarrollo tecnológico está aportando grandes ventajas a la mejora de la organización y autogestión del trabajo con las Técnicas de la información y comunicación (TIC), aunque la información es cada vez mayor y más compleja y requiere a su vez un mayor nivel competencial, que de no producirse, será fuente de problemas. Igual sucede en otros ámbitos de las nuevas tecnologías que mejoran la calidad de vida en el trabajo y fuera de él. Pero también es cierto que los avances generan nuevos riesgos. Tal es el caso de la nanotecnología, presente en infinidad de productos de consumo y con gran incertidumbre sobre los riesgos que comporta y sobre lo que habría que priorizar nuestras líneas de investigación. Los avances tecnológicos conllevan que las instalaciones y los procesos productivos que en ellas se realizan sean cada vez más complejos, requiriéndose trabajadores bien cualificados y especializados. Ello a su vez demanda mayores exigencias en el trabajo que se deberían controlar para evitar su potencial agresividad.

Debemos también mantener la alerta sobre la prevalencia del riesgo químico y biológico. No olvidemos la utilización masiva de productos químicos en el ámbito laboral y doméstico con gran desconocimiento de sus daños potenciales sobre la salud, y que está provocando el incremento de fenómenos como las alergias, la sensibilidad química múltiple y otros problemas afines. Presumiblemente el reglamento europeo REACH ayudará en parte a un mejor control del riesgo por parte de usuarios, pero a esta materia debemos seguir dedicando importantes esfuerzos. No olvidemos que el cáncer, según nos recordaba la OIT, sigue siendo la principal causa de muerte derivada del trabajo.

La temporalidad e inestabilidad en el trabajo

La temporalidad en la contratación ha sido tradicionalmente una lacra en nuestra sociedad por la inestabilidad laboral que comporta, factor notorio de desmoti-

vacación en el trabajo y de una alta siniestralidad. Los trabajadores con contrato temporal tienen el doble de siniestralidad que los que tienen un contrato fijo. Esta dualidad de consideración entre trabajadores temporales y fijos debería ser resuelta.

La limitación de la temporalidad en la contratación para resolver las situaciones circunstanciales de las empresas no debería entrar en contradicción con la flexibilidad de contratación que las empresas necesitan para adaptarse continuamente a los procesos de cambio en los que están inmersas.

Es previsible el crecimiento de las empresas de trabajo temporal, las ETT, para ayudar en tal proceso de flexibilización de las organizaciones, y que en nuestro país tuvo importantes restricciones de actuación en sectores como el de la construcción. No en todos los países europeos ha sucedido lo mismo. Si el promedio de contratación en España a través de ETT es inferior al 1%, el promedio europeo se sitúa cerca del 2%, y el caso más elevado es Inglaterra que se aproxima al 5%. Lo que sucede es que en nuestro país tal vía de contratación se limita a personas con niveles inferiores de cualificación, lo que no sucede en otros países con mayor experiencia en esta fórmula.

En estudios realizados por el INSHT¹⁹ sobre las condiciones de trabajo de trabajadores de ETT, ha quedado patente que dichas condiciones suelen ser relativamente mejores que las de los otros trabajadores temporales, a la vista de los índices de siniestralidad y las opiniones manifiestas de los propios trabajadores. No sucede lo mismo en trabajos con máquinas o productos químicos en donde los trabajadores de ETT se accidentan más, lo que denota la necesidad de un mayor rigor en la aplicación de medidas preventivas y de formación en el lugar de trabajo con la debida coordinación entre ETT y empresas usuarias.

El incremento de esta vía de contratación y la propia previsible movilidad en el trabajo obligará al desarrollo de mecanismos que faciliten la acreditación de la formación en prevención de los trabajadores, así como la vigilancia de la salud para evitar su innecesaria reiteración, aparte de velar por garantizar que tales acciones se hagan correctamente.

Estamos viviendo en una sociedad en continua transformación que demanda cambios sustanciales en nuevas direcciones. Peter Drucker²⁰ lo expresaba claramente de esta forma: *“Vivimos en la esquizofrenia de que mientras un tercio de la humanidad se desespera por encontrar trabajo y mantener la sociedad del bienestar, tres cuartas partes de la humanidad se desesperan por sobrevivir”*. No sería ético que nos preocupáramos solo de mejorar las condiciones de trabajo de los que trabajan con estabilidad y nos olvidáramos de las condiciones de vida y de trabajo de los otros, que son la inmensa mayoría.

19. INSHT. Informe Anual de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2009. Condiciones de trabajo de trabajadores de ETT.

20. Peter Drucker. La sociedad poscapitalista. Norma, Bogotá, 1997

Precisamente, la crisis internacional que hemos vivido, con su epicentro en Europa, ha incrementado la inestabilidad laboral y la precariedad en el trabajo, con un desempleo estructural considerable y la pérdida sustancial de calidad de trabajo de parte de la población. No obstante, si reflexionamos en positivo, la tecnología y las mejoras de productividad que esta comporta, ocasionan que el mercado laboral tradicional requiera cada vez menos mano de obra. De distribuirse equitativamente los beneficios de la tecnología, todos trabajaríamos menos horas y habría trabajo para muchísimos más.

Lamentablemente, solo una minoría se está beneficiando de tales mejoras: es la llamada clase “creativa”, como expresa el sociólogo e investigador norteamericano Richard Florida²¹, que junto a los más poderosos, acaparan sus beneficios a costa de una mayoritaria clase de trabajadores en el sector servicios, y que además se irá incrementando. Una clase formada por personas, muchas de ellas no especialmente cualificadas, con salarios modestos y en condiciones de trabajo menos favorables. Y qué decir de esta creciente población en el límite de la pobreza, sin empleo o con un empleo marginal. No olvidemos el peso considerable de personas que viven en la economía sumergida en nuestras sociedades, y es de difícil cuantificación.

Ante este panorama, es un error plantearse, como dicen algunos, que la productividad de una sociedad para ser competitiva deba incrementarse con mayor presión en el trabajo y con salarios a la baja. Esa es la productividad que lleva a la explotación y a la asfixia. Con la imposibilidad de competir en salarios ante las grandes economías emergentes del mundo, para ser realmente competitivos no se trata de trabajar más y en peores condiciones, sino de trabajar mejor para generar más valor. Solo así las organizaciones del futuro podrán pervivir, el trabajo recuperará valor y la sociedad de clases apuntada podrá verse frenada.

LAS MEJORAS DE PRODUCTIVIDAD
DEBERÍAN BENEFICIAR A LOS
TRABAJADORES Y NO GENERAR
DESIGUALDAD

Por otra parte, es necesario apoyar el desarrollo del tercer sector, el de la economía social, que ya tiene un peso considerable en nuestras sociedades y aún lo tendrá más en el futuro. Es la que, más allá de las leyes del mercado, permite que la sociedad funcione resolviendo necesidades esenciales. En ella habría que incluir la fuerza del voluntariado, clave para la humanidad, al asumir lo que los gobiernos tienen dificultad de hacer. Esta economía social, regida igualmente por principios de eficiencia, tendrá que crecer y absorber mano de obra que la economía de mercado no resuelva. Para facilitarlos deberían arbitrarse nuevos mecanismos legales y fiscales para su buen funcionamiento y potenciación²². Es alentador observar cómo crecen los movimientos cooperativos en todos los

21. Richard Florida. La clase creativa. Paidós, 2010

22. Manuel Bestratén. Economía social y prevención de riesgos laborales. Revista Seguridad y Salud en el Trabajo, INSHT, nº 79, octubre 2014.

sectores económicos generando empleo, las aportaciones económicas de grandes empresas, y los legados hereditarios de particulares, todo ello en beneficio de organizaciones y proyectos de acción social. Frente a la sociedad de clases injusta que se apuntaba anteriormente y que sociólogos y economistas indican que podría asentarse de acuerdo a viejos planteamientos, debe surgir otra que hemos de contribuir a construir tanto gobiernos, como empresas y ciudadanos de buena fe. Esta estaría constituida por los empleados del mercado del trabajo (primer sector), los empleados públicos (segundo sector) y los empleados de la economía social (tercer sector), contando esta última con fondos públicos y privados y la contribución especial de las redes sociales.

El empleo al que toda persona tiene derecho debe poder realizarse en condiciones saludables, y, para ello, la educación para el trabajo y la formación para desarrollar iniciativas empresariales resultan esenciales. Pero también la formación debe proseguir en la empresa para garantizar las necesarias competencias de sus miembros y su “empleabilidad”. Las personas deben ser educadas para ser buenos profesionales allí donde estén; la prevención de riesgos laborales, consustancial con el trabajo bien hecho, debe contribuir a ello. A su vez, los mandos han de descubrir que preocupándose y ocupándose de las personas y de sus condiciones de trabajo son mejores líderes y todo funciona mejor al ganarse su confianza. La movilidad en el trabajo será una constante y, ante la misma, las personas han de estar abiertas y prepararse para ocupar muchos trabajos a lo largo de su vida.

Todos los trabajadores de los tres sectores son necesarios, por lo que deberían poder trabajar en condiciones dignas, recibiendo retribuciones equitativas en base a sus competencias y aportaciones, y dar la mejor respuesta a necesidades personales y colectivas, formando parte de organizaciones proactivas, regidas todas ellas por principios de excelencia. La tecnología puede y debe estar al servicio de las personas, de la eficiencia en el trabajo y de la sociedad. La prevención de riesgos laborales tiene que desarrollarse con una rica cooperación institucional a todos los niveles para que los trabajadores, estén donde estén y actuando en cualquiera de los sectores indicados, tengan unas condiciones de trabajo saludables para aportar siempre lo mejor de sí mismos. Desde luego, resulta imprescindible que el modelo productivo imperante evolucione, desarrollando una nueva cultura organizacional basada en valores y promotora de salud.

Exigencia de valores éticos y de mejora de la competitividad

Ya hemos visto que la evolución del mercado del trabajo generará varios acicates para la prevención y, al mismo tiempo, creará nuevos problemas a resolver. Cabe ahora preguntarse si aparecerán nuevos motores distintos de la legislación que impulsen la acción preventiva en las empresas o bien los avances serán fundamentalmente, como hasta ahora, el resultado de las presiones sociales y sindicales. No es fácil predecir el futuro, aunque es preciso señalar que en el

horizonte se observan señales que podrían ser precursoras de cambios importantes. Cambios que podrían conducir a que las empresas considerasen que una prevención de calidad es un objetivo *en sí misma* porque contribuye también a mejorar su imagen pública, algo cada vez más importante, al menos para las grandes empresas, así como una mayor eficiencia en la gestión de sus recursos con la potenciación de su principal activo: las personas.

Nos encontramos con el compromiso de Lisboa para lograr que Europa sea una de las sociedades del conocimiento más competitivas del mundo en un entorno de estabilidad y cohesión social, con una importante llamada a la Responsabilidad social empresarial (RSE), en relación con el aprendizaje durante toda la vida, la organización del trabajo, la igualdad de oportunidades, la inclusión social y el desarrollo sostenible.

En el Libro Verde de la Responsabilidad Social,²³ la Comisión de la UE plantea la concreción de la responsabilidad social de las empresas en dos ámbitos, el externo y el interno. En el primero se encontrarían cuestiones como la relación con las instituciones locales, la mejora de la relación con proveedores y consumidores, la defensa de los derechos humanos y el compromiso con la protección del medio ambiente global. En el ámbito interno figuran la gestión de los recursos humanos, la seguridad y la salud en el trabajo, la adaptación al cambio y la gestión del impacto ambiental.

En lo que hace referencia a la seguridad y salud en el trabajo, que es el objeto de nuestra atención, una de las claves del movimiento al que alude el documento de la Comisión se encontraría en la creciente tendencia a la subcontratación de parcelas cada vez más amplias de actividades que no hace muchos años las empresas desarrollaban con medios propios. Ello hace que las condiciones de seguridad y salud de la empresa principal dependan cada vez más de las de sus contratistas y proveedores y, en consecuencia, se comiencen a considerar los aspectos preventivos entre los parámetros que se valoran en el momento de efectuar una contratación. Tengamos además en cuenta que el Estado es el principal contratista del país y, por ello, sus exigencias preventivas en la contratación deberían tener un gran efecto tanto directo como indirecto para el desarrollo preventivo en la sociedad.

Si la tendencia a la externalización se mantiene, y todo hace pensar que será así, la presión de las grandes empresas generará una demanda importante de sistemas de certificación de la “calidad preventiva”, de igual modo a lo sucedido en la certificación de la gestión de la calidad de productos y procesos (ISO 9001). El hecho de que España esté siendo pionera en Europa en la certificación del estándar OHSAS 18001 de PRL demuestra que los empresarios están despiertos a la importancia que va adquiriendo esta materia.

Por otra parte, los avances en materia de certificación de la Responsabilidad

23. Libro Verde de las Comunidades Europeas (COM 2001) Bruselas, 18.7.2001, sobre fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas

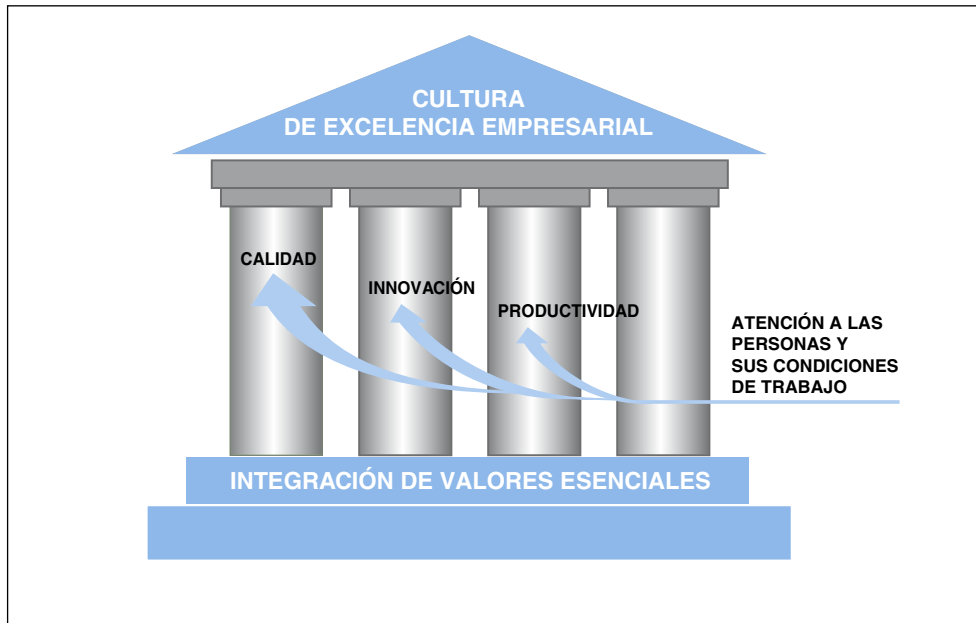


Figura 6. Los cuatro pilares de la excelencia empresarial

Social Empresarial (RSE), como la SAI 8000 a nivel internacional, o en España la norma de Forética SG-21, así como la aparición en el año 2010 de la Guía ISO 26000 de RS (no certificable), también demuestran los avances en esta dirección y sitúan a la PRL como una de las primeras responsabilidades de la empresa, aunque haya que discernir entre los aspectos reglamentarios y éticos y los que son meramente voluntarios, que formarían parte de lo que se denomina acción social. La reputación de la empresa es su valor clave de mercado, y la certificación de sistemas normalizados de Prevención y RSE contribuye a su incremento.

LA PRL Y A ATENCIÓN A LOS TRABAJADORES ES UNA DE LAS PRIORITARIAS ACCIONES DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

Es cada vez más evidente que es necesaria la conjunción de competitividad y responsabilidad para asegurar el futuro empresarial, lo que va unido a la creciente exigencia de valores éticos por la ciudadanía, a todos los niveles. Estamos transitando de un modelo empresarial en el que el principal objetivo era ganar dinero para satisfacer a propietarios y accionistas, a otro, en el que el objetivo es generar valor para todos. Y ello determina cambios profundos en la gestión empresarial.

Pero la RS en la que se incluye la PRL no puede entenderse como algo aislado. Es fundamental en el seno de la empresa para favorecer: la productividad, la calidad y la innovación. Si los trabajadores no se sienten valorados y respetados en un entorno y una organización del trabajo saludable, su capacidad innovadora

y su capacidad productiva se verán sustancialmente menguadas. Los valores que están en la esencia de las actuaciones de los trabajadores²⁴ son los que permiten levantar los cuatro pilares que sostienen la excelencia y la sostenibilidad empresarial: la atención a las condiciones de trabajo en un marco de responsabilidad social, la innovación, la calidad y la productividad. Estos tres últimos dependen en gran medida del primero. (Ver figura 6)

Tradicionalmente, los tres elementos que determinaban el valor de mercado de un producto o servicio eran: el coste, el plazo de entrega con sus servicios asociados y la calidad de los mismos. Ante un mercado cada día más global y competitivo, la gestión se orienta prioritariamente hacia una calidad integral de productos y procesos, en los que las condiciones ambientales y de trabajo en que estos se generan también han de formar parte, ya que son reclamados por trabajadores, clientes y ciudadanos.

Pero los avances se generan en múltiples frentes ante la necesidad de la mejora de la competitividad de las organizaciones en un mundo globalizado. Precisamente la revisión del Modelo de Excelencia, EFQM²⁵ -el modelo de referencia en Europa sobre calidad en la gestión empresarial del año 2010- aporta interesantes cambios, enriqueciéndose sustancialmente al integrar, de manera transversal, aspectos esenciales, como la atención a las condiciones de trabajo, con el fin de lograr que las personas se impliquen plenamente en el proyecto empresarial, armonizándose intereses personales y colectivos para garantizar la competitividad y la sostenibilidad, o sea, la salud integral de las personas y de la organización. Si las empresas excelentes en Europa por consenso manifiestan expresamente que la PRL es vital para su buen funcionamiento y para asegurar su futuro, y la consideran de manera especial para valorar su nivel de excelencia, ¿no deberíamos ponernos los prevenciónistas manos a la obra para demostrar nuestra contribución al éxito empresarial?

Se ha constatado que existe una correlación entre el nivel de prevención de riesgos laborales que desarrolla una organización y el nivel de excelencia empresarial alcanzado. Recientes estudios dirigidos por el INSHT²⁶ en un colectivo de pequeñas y medianas empresas españolas, seleccionadas por tener índices de siniestralidad muy bajos, no haber estado afectadas por procesos de regulación de plantilla, manteniendo un proceso de crecimiento en los últimos años, y disponer de certificación OHSAS 18001 u otros distintivos de calidad o excelencia, ha dejado clara constancia de ello, y, además, ha demostrado que tales empresas tienen unas peculiaridades que las hacen acreedoras de su éxito, incluso en periodos difíciles.

EXISTE UNA CLARA CORRELACIÓN ENTRE EL NIVEL DE PRL DE UNA ORGANIZACIÓN Y EL NIVEL DE EXCELENCIA ALCANZADO

24. INSHT. NTP: 947, 948 y 949. Valores y condiciones de trabajo.

25. INSHT. NTP 870. Excelencia empresarial y condiciones de trabajo.

26. INSHT. NTP: 966 y 967. Eficacia preventiva y excelencia empresarial.

Aunque las motivaciones principales hacia la PRL de tales empresas es la reducción de daños derivados del trabajo y la satisfacción de los trabajadores, asumen también que la PRL ayuda a mejorar la calidad, aportando valor añadido a los productos y servicios, y a la mejora de la productividad. Además, el grupo con mayor nivel de excelencia entre ellas destaca que la PRL permite reducir costes. O sea, lo que identifica a tales empresas que caminan hacia la excelencia es que perciben la PRL como un valor de futuro.

Algunos elementos diferenciadores de tales empresas en su gestión empresarial son los siguientes: cuidan las relaciones con los grupos de interés externo, implicándolos en su política empresarial; su gestión interna está orientada a la gestión del cambio y a la innovación; cuentan con programas que potencian el liderazgo y la comunicación; se implica a mandos y trabajadores en las estrategias empresariales; y la gestión de personas es especialmente cuidada, con políticas de desarrollo humano, de reconocimiento y de implicación con la misión y visión empresarial.

Por otro lado, algunos elementos diferenciadores en la gestión de la PRL son: existe un considerable compromiso de la dirección con implicación directa en actividades preventivas; se integra la PRL en todos los niveles y en todas las actividades, destacándose aspectos como: tratar sistemáticamente temas de prevención en las reuniones operativas, participación directa de trabajadores en cuestiones de PRL que les afecten e integrar el Servicio de prevención o al trabajador designado en los aspectos operativos y en las decisiones desde las fases de proyecto; formación continuada e impartida por personal interno con seguimiento de su eficacia; trabajar de forma conjunta en la elaboración de procedimientos en operaciones críticas; realizar revisiones periódicas en los lugares de trabajo e investigar accidentes, participando mandos y trabajadores; buena coordinación empresarial con actividades preventivas conjuntas; y fomento de incentivos preventivos, dando notoriedad a la PRL.

ECONOMÍA DE LA PREVENCIÓN

El modelo económico que ha estado imperando en el mundo empresarial ha sido el de la maximización del beneficio, descuidando en gran medida el control del cúmulo de costes ocultos derivados de la limitada racionalidad en el empleo de los recursos disponibles y la falta de control de los factores de ineficiencia como las carencias y limitaciones en PRL. Al no controlarse, se diluyen en la contabilidad empresarial como algo no conocido pero inconscientemente asumido y que puede tener consecuencias muy graves para el futuro de cualquier organización. Tampoco es algo que a todos los gestores les interese personalmente sacar a relucir al evidenciar incoherencias e incompetencias en su manera de proceder.

El beneficio económico es un medio necesario para poder reinvertirlo en parte para crecer y facilitar el proceso innovador y la sostenibilidad empresarial,

pero nunca debiera concebirse en la empresa como un fin en sí mismo. La empresa competitiva, a la vez que responsable, será cada vez más valorada y respetada en base a su contribución al bien común y al desarrollo sostenible, dando respuesta armónica a intereses económicos y sociales de accionistas, trabajadores, proveedores, y de la misma sociedad de la que forma parte. La empresa del futuro destacará por sus utilidades y el valor que genera a todas las partes.

LA EMPRESA SERÁ CADA VEZ MÁS VALORADA POR SU CONTRIBUCIÓN AL BIEN COMÚN Y A LA ARMONIZACIÓN DE INTERESES DE TODAS LAS PARTES

El análisis coste-beneficio debiera ser algo intrínseco a cualquier sistema de gestión. Sin embargo, al hablar de los sistemas de prevención de riesgos laborales (PRL) no se ha dispuesto de modelos validados. Son varias las justificaciones que han llevado a esta situación:

- Por un lado, está lo ya mencionado acerca del propio funcionamiento de los sistemas de gestión con prevalencia del beneficio directo a través del valor monetario y la creencia generalizada adicional, en el ámbito empresarial, de que accidentes hay pocos y su coste es nimio, cuando los especialistas sabemos que no es cierto, que los incidentes son muchísimos y la partida de costes que ocasionan, fundamentalmente por tiempos perdidos, es altísima. No superan el 5% los empresarios que creen que la PRL es una vía relevante de reducción de costes. Las empresas excelentes, en cambio, sí lo creen, tal como hemos constatado en recientes estudios.
- Por otro lado, la competitividad empresarial se ha ido orientando hacia la inmediatez de los resultados y al hecho de fagocitarse unos a otros, sin garantía de que los ganadores sean quienes respeten valores morales y sociales, sucediendo muchas veces todo lo contrario. Es de suponer que en un futuro marcado por la economía del bien común, las cosas serán de otra manera y la cooperación prevalecerá, recuperándose tal vez el valor etimológico de la palabra “competencia”, que estaba asociada al concepto de cooperar para crecer mejor juntos, y que ha sido evidentemente tergiversado. En nuestro contexto, no es todavía común ver que la PRL sea considerada factor de competitividad.
- En cambio, sí que está plenamente asumido que la PRL es una exigencia legal y, como tal, la mayoría de empresarios considera que es una prioridad cumplirla, aunque luego, conceptualmente, las obligaciones normativas no suelen ser entendidas culturalmente como un valor de negocio, lo que viene a reducir las actuaciones a mínimos.
- Además de todo ello, la rentabilidad de la prevención no puede ser acometida a través de métodos convencionales de análisis coste-beneficio, ante la no siempre inmediatez de resultados y su especial aporte en valores intangibles, no fáciles de medir y no traducibles en términos financieros de manera directa. La gestión del capital intelectual y los intangibles que este

genera, que es sabido constituyen el principal activo de una organización, aún no han tenido suficiente desarrollo en los balances empresariales.

Estimación de costes de la siniestralidad laboral para los trabajadores y la sociedad

Para hablar del coste de los accidentes de trabajo y otros daños derivados del trabajo habría que hacerlo sobre los dos aspectos que representan tal coste: el coste humano y el económico. El coste humano lo constituyen el dolor, el sufrimiento, la posible invalidez resultante y en último término la muerte. Tales costes no solo repercuten en el trabajador afectado, sino en su familia y seres más allegados, y en último término, en la misma sociedad de la que la persona lesionada forma parte y que también se ve perjudicada. Por un lado, para resarcir a la persona lesionada de los daños generados a fin de que pueda recuperar su salud con tratamientos médicos, o bien mediante la indemnización o pensión legalmente establecida cuando su salud o su integridad física sean irrecurables.

Por otro lado, por lo que puede suponer también para la sociedad la pérdida de una persona en edad laboral, de su experiencia, de sus capacidades reales y potenciales y del esfuerzo con el que iba a contribuir a la generación de riqueza. No obstante, los costes humanos no pueden valorarse económicamente aunque pueden ser considerables, como la pérdida de la capacidad de trabajar en una actividad o profesión, sea temporal o permanentemente, el sufrimiento de la familia por el daño generado y las limitaciones que comporta en un futuro que puede verse completamente alterado, etc.

Pero el coste económico para el trabajador es también muy importante, ya que su salario es su principal o única fuente de ingresos, que pueden verse gravemente afectados, aparte de los gastos que puedan derivarse de las lesiones sufridas. En España el salario del trabajador accidentado se asegura obligatoriamente a través del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) o las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades. Si la cotización a estas entidades se ha efectuado correctamente, cuando el trabajador se accidenta se le reintegra parte del salario mientras no trabaja. Concretamente, recibe solo el 75% del mismo en el periodo en que está pendiente de su curación o de que se confirme el carácter definitivo de las lesiones. Por decisión de la dirección de la empresa o por convenio colectivo pueden introducirse mejoras al respecto, por ejemplo, asumiendo la empresa los costes diferenciales.

Por otra parte, los costes de la siniestralidad para la sociedad son cuantiosos. En España, aproximadamente un diez por ciento de las pensiones por invalidez, un cuatro por ciento de las pensiones por viudedad y un siete por ciento de las pensiones por orfandad son debidas a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Hay que tener en cuenta que tales costes económicos para la sociedad son solo una pequeña parte contabilizada, la constituida por las indemnizaciones pagadas por el sistema de la Seguridad Social.

La proporción más importante del conjunto de costes para la sociedad está oculta. De esos costes, sin duda el más importante es la sustracción del mundo del trabajo de una cantidad importante de recursos humanos y las consecuencias para el sistema sanitario público en términos de personas ingresadas en centros hospitalarios, consultas atendidas, prescripción farmacéutica, etc. Para la cobertura de los costes asegurables de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, los empresarios pagan anualmente más de cuatro mil millones de euros.

LA MAYOR PARTE DE LOS COSTES DE LOS ACCIDENTES ESTÁN OCULTOS Y SON CUANTIOSOS

La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo²⁷ publicó en el año 2002 un inventario de las categorías de costes que habrían de ser tenidas en cuenta para calcular la carga económica que representa la siniestralidad laboral. Según se indica, la lista de variables que se han de considerar es muy amplia, siendo difícil conseguir que sea completa y al mismo tiempo evitar dobles contabilidades. En su trabajo presentan una lista de variables clasificadas en función de cuál de los tres agentes citados asume el coste correspondiente. En la misma dirección, el Observatorio de Empresa y Ocupación de la Generalitat de Cataluña²⁸ ha realizado un estudio de costes referidos al año 2010 y actualizados en septiembre del año 2012. A continuación se muestran algunas reflexiones relevantes del mismo. Los costes se clasifican por categorías y por agentes económicos (trabajador, empresa y sociedad). Los costes agrupados por categorías son los siguientes:

A.- Coste de mantenimiento de la producción. Se supone el coste extra de procurar mantener la producción por parte de la empresa (incluye el pago de horas extraordinarias, costes de sustitución y formación, pagos adicionales de la empresa y a la Seguridad Social). Tales costes repercuten en el trabajador por lo que representa de reducción de su salario y en la sociedad por lo que representa de subsidios de incapacidad laboral e impuestos no recibidos. La mayoritaria asunción de tales costes recae evidentemente en la empresa

B.- Pérdida de ingresos a largo plazo. Afectan totalmente al trabajador y a la sociedad por subsidios permanentes y pérdida de impuestos.

C.- Costes médicos. Representan los costes de atención sanitaria y de rehabilitación que recaen plenamente en la sociedad.

D. Costes de dolor y sufrimiento. Recaen totalmente en el trabajador afectado y se barema en función de la gravedad del accidente.

27. Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo. Mossink, J. and Greef, M. "Inventory of Socioeconomic Costs of Work accidents". Luxemburgo, 2002.

28. Generalitat de Cataluña. Departamento de Empresa y Ocupación. "Estadística de los costes económicos de los accidentes de trabajo, 2010 (actualizado en 2012).

Los costes A se distribuyen de la siguiente forma: el 39,2% para la empresa, el 11,5% para el trabajador y el 49,3% para la sociedad. La mayor partida del cómputo es el subsidio por incapacidad laboral a cargo de la sociedad (46,5%).

Los costes B afectan al 100% al trabajador, en lo que representa de pérdida de ingresos, y a la sociedad (92,3% por subsidios permanentes y 7,7% por pérdida de impuestos). El 78,2% de tales costes recaen en la sociedad por subsidios permanentes.

Los costes C recaen totalmente en la sociedad y los costes D en el trabajador.

En términos económicos se expresa que dentro de los costes totales generados, el 20,1% son de tipo A, el 14,9% son del tipo B, el 8,1% son del tipo C y el 56,9% son del tipo D (expresados también en términos económicos).

Según indica la Generalitat de Cataluña en el estudio referenciado, en los últimos cinco años los costes totales por trabajador accidentado han oscilado entre los 11.000 y los 12.000 Euros

Con lo expuesto, cabe reflexionar en cuanto a que el trabajador es quien mayormente sufre los costes de los accidentes, aunque en segundo término los sufra la propia sociedad. Si bien la empresa asume solo el 8% del total de costes generados por la siniestralidad, la acción preventiva que desarrolle tendrá no solo una importante repercusión en ella misma a través de sus beneficios directos, sino que también adquiere una gran trascendencia social de la que no puede ser ajena, debiendo asumir moralmente las responsabilidades que tiene.

LA MAYOR PARTE DE COSTES DE LOS ACCIDENTES RECAEN SOBRE EL TRABAJADOR Y LA SOCIEDAD, PERO EL PAPEL DE LAS EMPRESAS ES DETERMINANTE PARA REDUCIRLOS

En España se estima que el coste orientativo de la siniestralidad laboral se sitúa entorno el 3% del PIB y representa un monto superior a los 12.000 millones de Euros

Estimación de los costes de la siniestralidad laboral en las empresas

El mecanismo de estimación de costes de la siniestralidad y otros daños derivados del trabajo y las correspondientes inversiones preventivas para evitarlos sería el primer eslabón que debería abordarse en este proceso de acercamiento a la economía de la prevención, y que lamentablemente no se ha producido; en parte, porque no se ha auto-exigido en el seno de las organizaciones. En cambio, el marco reglamentario en PRL incide sutilmente en la necesaria integración de la componente económica en los instrumentos esenciales de la acción preventiva: el Plan de Prevención, la Evaluación de riesgos y la Planificación preventiva. Ello no sucede solo en este campo; tampoco se contabilizan los costes de otro tipo de fallos y defectos de calidad, y qué decir de los costes de unas condiciones de

trabajo no satisfactorias para las personas. La rentabilidad de las acciones formativas, instrumento esencial de cambio en las organizaciones, tampoco suele ser evaluada y su valor está dado más por supuesto que verificado, por tanto, tiene una limitada eficacia en su desarrollo.

Para potenciar el valor de la acción preventiva, aquella que haya de generar cultura de compromiso y de eficiencia en las organizaciones, deberemos de ser capaces de evaluar su rentabilidad e influir con ello en las tomas de decisiones de las estructuras. Pero, para empezar, hay que huir de complejidades. Mediante modelos sencillos de evaluación que nos permitan estimar los gastos ocasionados por los accidentes-incidentes laborales y saber lo qué ahorramos con su descenso, unido a otras reducciones de costes asociados esperables, podremos contrastar con lo invertido y sentar las bases para la valoración de su rentabilidad. Es realmente la falta de conocimientos y experiencia en este tipo de análisis lo que ocasiona cierto temor a decidir implementar medidas que pueden representar cambios organizativos sustanciales, resultando además complicado encontrar paralelismos acerca de datos disponibles como elementos de estímulo.

Históricamente la relación entre los costes asegurables y los costes no asegurables o costes ocultos de los accidentes se había asumido que estaba entre 1 a 5, según Heinrich, y que podía llegar a 1 a 50, según Bird. Un estudio exhaustivo realizado en el Reino Unido por el HSE en las años noventa en un conjunto reducido de empresas pero de diferentes sectores, constató que los costes ocultos fueron como mínimo ocho veces superiores a los asegurados y devengados directamente por los empresarios. La nueva relación propuesta en base a tal estudio estaba entre 1 a 8 y 1 a 36.

Así, dentro de los costes directos se incluyen todos aquellos costes o gastos que por cuestiones de aseguramiento o por otras circunstancias sean asignados total o parcialmente a la Seguridad y Salud en el Trabajo. Dichos gastos son, entre otros:

- Los gastos de pólizas de seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Las indemnizaciones por concepto de accidentes de trabajo o enfermedad profesional.
- Los gastos de índole sanitaria como el material sanitario, las hospitalizaciones, el transporte de enfermos, los profesionales de la salud, etc.
- El importe de sanciones o recargos por falta de medidas de seguridad y salud.
- El importe de abogados, asesorías jurídicas o similares.

En cambio, los costes indirectos se pueden agrupar en aquellos que no quedan reflejados en la contabilidad empresarial como achacables a los accidentes, pero que inciden negativamente en la economía de la empresa. Estos tipos de costes son en la mayoría de las ocasiones difíciles de evaluar, aunque tienen una enor-

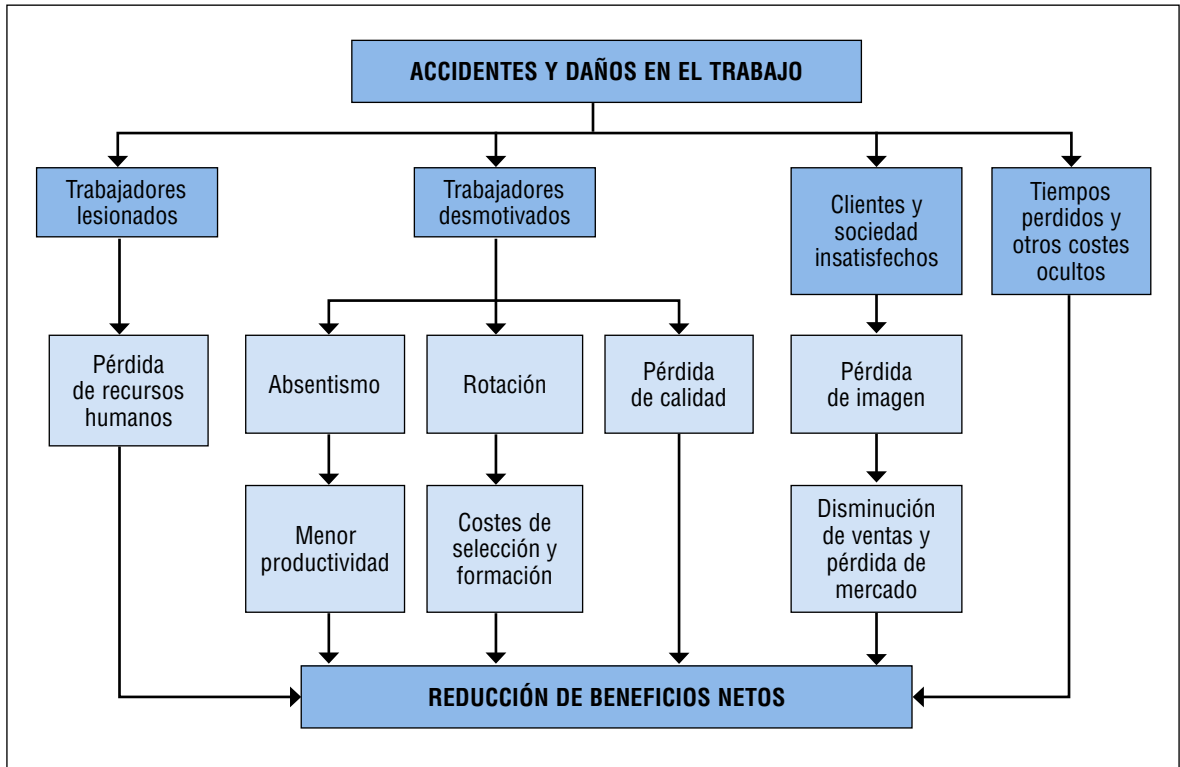


Figura 7. Efectos negativos de los accidentes y daños en el trabajo

me importancia en el cálculo del coste total de los accidentes, dado que, como se ha dicho, suelen ser bastante mayores que los costes directos, por lo que se debe realizar un esfuerzo importante en su estimación. Dentro de estos costes podemos incluir, entre otros, los siguientes. En la mayoría de circunstancias las pérdidas de tiempo son la principal partida de costes.

- Pérdidas de tiempo
- Pérdidas productivas
- Pérdidas de mercado
- Pérdidas de equipamiento

El INSHT ha venido desarrollando desde hace años metodologías sencillas para la evaluación de los costes de la siniestralidad, que están recogidas en sus publicaciones. Varias Notas Técnicas de Prevención se dedican a ello²⁹. La

29. INSHT. NTP 540 Costes de los accidentes de trabajo: procedimiento de evaluación.
INSHT. NTP 594 La gestión integral de los accidentes de trabajo (II): costes de los accidentes de trabajo.

metodología más reciente, de recomendada aplicación, se encuentra recogida en la colección “Herramientas de la prevención/Calculadores”, con el título “Costes de la siniestralidad”, en la web: www.insht.es. Dicha metodología fue elaborada y validada en el marco de un proyecto de la Comisión Europea. Se basa en la estimación aproximada de los diferentes tipos de costes de acuerdo con las características y circunstancias que envuelven a cada uno de los accidentes como, por ejemplo: si el accidente ha acontecido en un lugar aislado o en una cadena de producción automatizada, si el accidentado es un trabajador muy cualificado de no inmediata sustitución o es un trabajador poco cualificado, y si la trascendencia del accidente ha requerido la evacuación del centro de trabajo.

El sistema de cálculo de costes de la accidentabilidad debería servir para que ahondar luego en otros aspectos no resulte complicado, de manera que los costes del absentismo (enfermedades profesionales o comunes), la rotación de personal u otros puedan suponer también indicadores de gestión útiles, y sin descuidar la loable influencia de una eficiente gestión preventiva en incrementos de productividad y competitividad. Las empresas disponen de datos dispersos para alimentar un análisis de su situación de partida y su evolución controlada, habida cuenta de que en la empresa la mayoría de indicadores de eficacia del sistema de gestión empresarial están interrelacionados. Pero el análisis coste-beneficio en la acción preventiva no debiera constreñirse a una visión economicista

MÉTODOS SIMPLIFICADOS DE ESTIMACIÓN DE LOS COSTES DE LOS ACCIDENTES-INCIDENTES AYUDARÁN A DESCUBRIR SU IMPORTANCIA Y LA RENTABILIDAD DE LAS MEDIDAS PARA EVITARLOS

y cuantitativa, dada la dimensión legal, moral y social de la PRL. El valor del cómo logramos nuestra eficacia, o sea, el valor de lo cualitativo es también esencial. En la figura 7 se indican los efectos negativos de los accidentes de trabajo y daños derivados del trabajo de necesaria cuantificación.

y cuantitativa, dada la dimensión legal, moral y social de la PRL. El valor del cómo logramos nuestra eficacia, o sea, el valor de lo cualitativo es también esencial. En la figura 7 se indican los efectos negativos de los accidentes de trabajo y daños derivados del trabajo de necesaria cuantificación.

Algunos antecedentes históricos sobre los costes de la no prevención

Antes de proseguir con las estrategias de actuación en el análisis, y a fin de tener una visión más global respecto a la necesidad de hacer frente a los accidentes de trabajo, es necesario considerar el análisis de sus costes derivados desde una perspectiva integradora de los diferentes agentes que los sufren y cómo estos les afectan.

En España se estima que el coste orientativo de la siniestralidad laboral se sitúa entorno el 3% del PIB. La Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA), a través de su Proyecto Promoción de la Salud en el Lugar de Trabajo, indica que por cada 1€ invertido en promoción de la salud se obtienen entre 2,5-4,8 € de beneficio.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social³⁰ ha liderado un estudio empírico en el año 2011 en una muestra amplia de empresas, en el que concluyen que por cada 1€ invertido en prevención de riesgos laborales se pueden obtener 2,2 € de rentabilidad.

También el INSHT ha experimentado en diversos proyectos que, cuando a través de acciones de mejora los trabajadores perciben que son mejor atendidos en su trabajo, su eficiencia y productividad aumentan considerablemente, aunque previamente se hayan producido mejoras en indicadores sobre incremento de competencias, participación y clima laboral. También se ha constatado la correlación existente, en organizaciones excelentes, entre satisfacción de trabajadores, satisfacción de clientes y beneficio empresarial, con diferencias entre sus centros de trabajo en base a tales indicadores socioeconómicos, lo que les incentiva a convertirlos en instrumentos de gestión.

La Guía conjunta sobre *Planes de Seguridad Vial en el Trabajo*, de la Dirección General de Tráfico y el INSHT (2011) recoge los resultados del estudio realizado por la Universidad Pablo Olavide sobre los costes derivados de los accidentes mortales de tráfico, que representan la segunda circunstancia de mortalidad laboral tras las muertes no traumáticas, que son mayormente por infarto. Indica que como valor promedio, teniendo en cuenta los gastos generados y la esperanza de vida de las personas que fallecieron (mayormente jóvenes), el coste de un accidente mortal supone un coste para la sociedad de 1,4 millones €.

Como es sabido, los dolores de espalda de origen laboral afectan a la mayoría de nuestra población laboral. Según un cálculo publicado por *The Journal of de American Medical Association*, el coste de tratar a personas con dolor de espalda y cuello fue de 86.000 millones de dólares en 2005 en EEUU. Y el trabajo perdido a causa de estos dolores pudo costar a los empresarios cerca de 7.000 millones de dólares al año.

Se dispone también de bastantes datos macroeconómicos que confirman la relación entre aspectos diversos sobre condiciones de vida y trabajo, salud y productividad, de entre los que exponemos algunos. Así, un incremento promedio de 508 kilocalorías al día en la dieta de la población de un país contribuye a un incremento en el PIB per cápita del 0.7%. Un aumento del 10% de la esperanza de vida puede elevar en 0,4% el crecimiento económico de una nación. De la misma manera, la OIT (2003) determina una relación proporcional de signo positivo entre accidentes mortales / 100.000 trabajadores versus Competitividad (Informe sobre competitividad mundial). Se conoce también cómo afectan factores de salud relativos a la calidad de vida, ejercicio físico, alimentación y determinados hábitos de consumo (como el alcohol o el tabaco) en la esperanza de vida de las personas.

30. AISS. Asociación Internacional de la Seguridad Social. "El rendimiento de la prevención: Cálculo de los costos y beneficios de las inversiones en la seguridad y salud en el trabajo en las empresas. Resumen de los resultados. Proyecto de la International Social Security Association (AISS) y del Seguro Social Alemán de Accidentes de Trabajo (DGUV), (2011).

Estimación de costes de riesgos esperables

Existen métodos que permiten conocer el porcentaje de daños a la salud que en un plazo de tiempo determinado se pueden producir en función del nivel de riesgo, calculado mediante tales instrumentos. Este es el caso del método OCRA, método de evaluación del riesgo de movimientos repetitivos en extremidades superiores. Los niveles de riesgo permiten aventurar (debido a su ponderación obtenida a través de una extensa base de datos debidamente explotada a nivel estadístico) el porcentaje de trabajadores patológicos, lo que, a su vez, permite trasladar dicho porcentaje a cifras en número real de trabajadores; teniendo en cuenta que diversas entidades e instituciones Europeas (Electrolux o Anac) han establecido un cálculo del coste de una enfermedad profesional cifrado entre 30000 y 38000 €.

Una vez se dispone de estos datos, obtener el beneficio económico resultante de la disminución de un valor de riesgo es una simple regla de tres. En Italia, el Centro Italiano de Ergonomía (CIE) está trabajando en este sentido, disponiendo de un número de casos significativo del que podemos destacar un caso de rediseño de un banco individual de trabajo y su “*Layout*”, en donde se rebaja el índice OCRA de riesgo de 5,5 a 3,4, lo cual supone un coste ahorrado de 15000€, además de un aumento del 11% de productividad (ya que con el rediseño se mejora el rendimiento del puesto permitiendo mayor producción a menor nivel de riesgo), que representa un beneficio de 32000€/año; hay que mencionar que el coste del estudio fue de 5000€. Este es un ejemplo claro de cómo la prevención de riesgos hace directamente más competitivas a las empresas en términos puramente crematísticos.

En el mismo terreno, y teniendo en cuenta que en el aspecto ergonómico quizás resulte más fácil medir la rentabilidad de las actuaciones preventivas, se dispone de datos concluyentes en esta materia. Carles Salas³¹, que ha dirigido varios estudios en una empresa de transportes urbanos, aporta una serie de reflexiones sobre la rentabilidad generada. Por ejemplo, la propuesta de mejora en un puesto de trabajo tal como el de conductor de autobús; en este caso el análisis ergonómico de dicho puesto, que dentro de las tareas que realizan estos trabajadores, existe una de ellas que consiste en controlar el descenso del pasaje en las paradas a través del retrovisor interior del vehículo, y esta tarea, aplicando el método RULA, supone un movimiento no tolerable. En esta categoría de trabajadores, se calcula que el coste medio de una baja por accidente o

31. Salas Olle, Carles

“Minimizar las pérdidas: uno de los principios guía para la competitividad empresarial. La PRL como área de gestión que contribuye a ello de forma decisiva.” *MC salud laboral*, abril 2013, núm. 25.

Salas, C.; Rodríguez, J. Saro, H. “Reducción de costes de accidentalidad en una empresa de transporte urbano de economía social”. A: V International Conference on Occupational Risk Prevention. “Proceedings of the Fifth International Conference on Occupational Risk Prevention ORP2007”.

enfermedad supone un cuantía de unos 3000 € (a este coste se ha llegado en dos empresas diferentes aplicando cálculos independientes). La medida correctora evaluada consiste en la instalación de un sistema de cámaras cuyo visor evita el movimiento no tolerable. El cálculo de costes de la instalación mencionada nos lleva a la conclusión de que el coste de un solo accidente podría costear de 5 a 8 instalaciones, o el coste de una enfermedad profesional costearía de 75 a 95 instalaciones. Con ello se demuestra la rentabilidad de tal acción preventiva.

LAS MEJORAS ERGONÓMICAS SUELEN SER FÁCILES DE APLICAR Y TIENEN UNA ALTA RENTABILIDAD SENCILLA DE MEDIR

Sin embargo, dicha rentabilidad dispone de otras aristas desde las que la prevención de riesgos se reivindica y no sólo en el ámbito ergonómico. Ante los riesgos de accidente de consecuencias potencialmente graves resulta esencial garantizar que su probabilidad de materialización sea muy baja a través de medidas materiales y organizativas de control. La componente económica en la evaluación de riesgos debería permitir contrastar el daño máximo concebible con la inversión necesaria para minimizarlo a cotas al menos tolerables. El planteamiento no debería ceñirse solamente a los costes monetarios para la empresa. Los costes humanos y sociales no deberían obviarse.

En el ámbito de la seguridad química se conocen, por ejemplo, para unas veinticinco sustancias especialmente peligrosas por sus efectos tóxicos y mediante métodos empíricos, los daños esperables en términos estadísticos para una población expuesta a una dosis determinada (concentración ambiental y tiempo). De igual manera, podemos estimar los daños generados por exposición puntual a radiaciones térmicas o sobre presiones ante incendios y explosiones, tanto en lo que se refiere a vulnerabilidad en personas como en bienes materiales. En el ámbito de la higiene industrial, también las estimaciones de exposición crónica a agentes contaminantes (químicos, físicos y biológicos) permiten prever los daños esperables para una población laboral sana, aunque con un considerable margen de incertidumbre a exposiciones más bajas.

Costes derivados de incumplimientos reglamentarios

Dentro de los costes de la no prevención es necesario contemplar aquellos derivados de las responsabilidades legales, que no pueden ser absorbidos por ningún tipo de seguro ni prestación complementaria. Su importancia puede ser considerable e incluso hacer peligrar el futuro de la empresa. Pueden dañar de manera sensible la imagen y, lo que es peor, la reputación de la empresa y la de algunos de sus dirigentes. Para una empresa pequeña los costes de tales incumplimientos, si son graves, pueden poner en duda su futuro.

Hay que tener en cuenta que las sanciones no son asegurables, por lo que su abono corre a cargo exclusivo de la empresa infractora. Entre estos costes generales están los derivados de sanciones económicas, en base a los distintos ámbitos de

las *responsabilidades legales empresariales en materia de seguridad y salud en el trabajo*, tales como:

- *La civil*: por los daños y perjuicios que pueden derivarse del incumplimiento de obligaciones de prevención; reguladas en los artículos 1102 y siguientes, y 1902 del Código Civil, según se afronte como responsabilidad contractual o extracontractual; así como en los artículos 109 a 122 del Código Penal si se trata de responsabilidad civil por delito.
- *La administrativa*, regulada en la Ley de PRL y en el RD 5/2000 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. La cuantía, dependiendo de la significación de la infracción, varía entre un mínimo de 30 euros por infracción leve en su grado mínimo, hasta 600.000 euros por la muy grave en su grado máximo. Además, muy gravoso desde el punto de vista económico puede considerarse la posible “paralización de trabajos”. Hay que destacar, por la trascendencia que puede tener para la empresa debido el alto desembolso económico, el recargo de las prestaciones económicas (art. 123 del RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio y artículo 16 de la Orden de 18 de enero de 1996) en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, según la gravedad de la falta, de un 30% a un 50%:
- *La penal*, regulada por la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal, que tipifica como delitos determinadas conductas en materia de seguridad y salud en el trabajo, sancionando tales conductas con penas privativas de libertad y con multas económicas (arts. 316-318), siendo compatibles tales delitos con los tipificados en el art. 142.

Estos procesos y condenas judiciales suponen, además, toda una serie de gastos adicionales por abogados, pruebas, etc. Hay que tener en cuenta que el accidentado o sus herederos pueden demandar a la empresa por tales responsabilidades derivadas de los accidentes mortales o con lesiones incapacitantes y que, dada la precariedad preventiva en que pueden encontrarse algunas instalaciones o equipos, la falta de procedimiento de control de los riesgos o la falta de la debida formación, es relativamente fácil demostrar la existencia de falta de medidas de seguridad. Ante ello, las empresas suelen preferir llegar a un acuerdo económico con los perjudicados para que el proceso no prosiga.

Se recogen múltiples sentencias condenatorias que evidencian el alto coste que está suponiendo tal recargo a las prestaciones a la Seguridad Social.

Estimación de la rentabilidad de la acción preventiva en la empresa

En el anterior apartado nos centramos en las bases conceptuales para el análisis del coste-beneficio de la acción preventiva, siendo los costes de los accidentes/

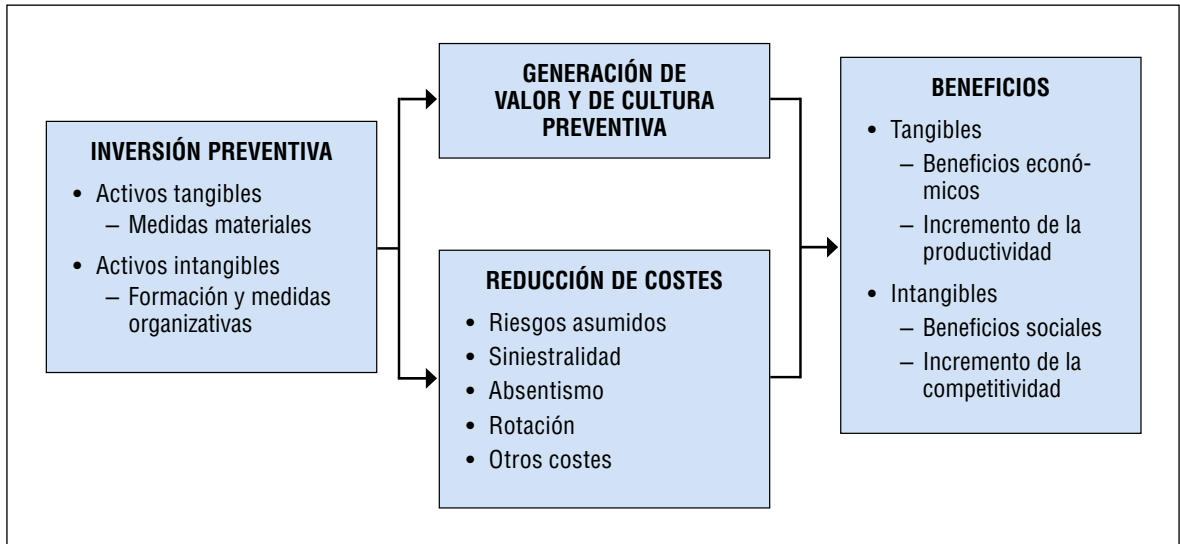


Figura 8. Esquema del análisis coste-beneficio de la acción preventiva

incidentes el primer punto de partida, en el que luego deberían también incluirse otros costes, como el del absentismo y otras deficiencias de calidad que pudieran verse afectadas. Tales costes deberían verse reducidos con una acción preventiva eficaz, por supuesto orientada a hacerles frente. Por otra parte, es de esperar la generación de mejoras en la productividad y eficiencia en el trabajo, y también en la competitividad, fundamentalmente a través del incremento del capital intelectual de la organización, con mayores competencias y motivaciones al actuar de manera coherente en todos los ámbitos. La PRL se ha demostrado, en investigaciones realizadas por el INSHT, que es determinante del nivel de Excelencia empresarial alcanzado.

En aportaciones del INSHT³² sobre “Productividad y condiciones de trabajo” se efectuó una primera aproximación al conjunto de indicadores utilizables para poder acometer el análisis de la rentabilidad preventiva en los procesos productivos, considerando las inversiones realizadas y los beneficios generados, incluida la repercusión en la reducción de costes. El proceso de selección de indicadores debería irse completando con el tiempo y la propia experiencia generada. La medición de la rentabilidad de la acción preventiva representa un proceso de necesario desarrollo gradual en cada organización, que los profesionales de la prevención deberían acometer con el máximo rigor y prioridad. El que no se disponga de un sistema contable establecido y que la contabilidad convencional no pueda resolver el tema no debería ser un obstáculo insalvable para poder trabajar en beneficio de la propia acción preventiva y en pro de la eficiencia y la sostenibilidad de la organización.

32. INSHT. NTP: 911, 912 y 913. Productividad y condiciones de trabajo.

Desde luego, son múltiples los factores que determinan el beneficio empresarial, algunos son coyunturales y otros, propios de la calidad y eficiencia de la organización. De lo que se trata es de ser capaces de medir, aunque sea de manera orientativa, el nivel de contribución de una acción preventiva eficaz, en coherencia con la mejora de la calidad integral de la organización y el beneficio generado, sea éste del tipo que fuere; o sea, el éxito del proyecto empresarial, identificando al menos los factores de distorsión existentes que pudieran obstaculizar los objetivos esperados. En la figura 8 se muestra el esquema de análisis coste-beneficio de la acción preventiva. Para una mayor información se pueden consultar las NTP referenciadas.³³

Necesidad de integración en el análisis del componente social y económico

La seguridad y salud laboral no puede ser medida y protegida con los mecanismos de la economía de mercado que tiene un componente economicista exacerbado. El cumplimiento de las exigencias reglamentarias tampoco debiera contemplarse desde la óptica restringida de una rentabilidad convencional, aunque es cierto que los costes de no cumplir la legislación en términos de fiscalización son fácilmente cuantificables. Habría que desarrollar una prevención eficaz sin necesidad de tener siempre justificación económica, aunque sea esencial encontrar en todo momento las mejores maneras de optimizar esfuerzos. Ante un riesgo de consecuencias graves hay que tomar acciones inmediatas.

La empresa es un sistema complejo en el que las variables que determinan los resultados de sus procesos productivos y de su sistema de gestión empresarial están interrelacionadas. Otra cosa es que podamos averiguar con facilidad el nivel de influencia de cada una de ellas en los resultados empresariales. Los valores que determinan conductas positivas se ven en gran medida neutralizados por los contravalores que imperan fuera de control. También los factores procedimentales de competencia y eficiencia se ven limitados por los factores de inoperancia, ineficiencia e incluso negligencia, que están dispersos, afectando a los procesos productivos, y sin tener conocimiento suficiente de los mismos. Nuestra obligación es poner cierto orden que permita conocer mejor los aspectos positivos y negativos que están afectando a tales procesos y a la organización en general para actuar en consecuencia. Es por ello importante evidenciar claramente cuál es la cultura de la organización y cuáles los valores y contravalores que la están determinando, para abrir el necesario proceso de mejora continua y de excelencia en el sistema de gestión empresarial y en sus subsistemas clave como el de PRL.

De ahí también la importancia de trabajar con indicadores económicos y sociales al mismo tiempo, conjugándolos en un sistema de medición lo más unitario

33. INSHT. NTP: 982, 983 y 984. Análisis coste beneficio en la acción preventiva.

posible para encontrar posibles interrelaciones y correlaciones matemáticas significativas entre ellos. Tampoco los límites entre unos y otros son absolutos. Por ejemplo: el ratio de incremento del nivel de aporte de ideas de los trabajadores aplicadas tiene un evidente valor social por lo que comporta de desarrollo de la participación; pero, por otro lado, el valor de las soluciones aportadas puede tener una componente económica significativa, que además estimula el proceso creativo.

Deberíamos tomar conciencia de que cuando el beneficio económico va asociado a mejoras de índole social y de implicación de los propios trabajadores, se genera un valor añadido nada desdeñable. Con tal sistema de medición se tendrá un mayor conocimiento de la necesidad de priorizar determinadas acciones y conformar un plan de acción que facilite la evolución requerida. Ahora bien, los indicadores tienen un verdadero significado cuando están asociados a un proceso de cambio, no solo en el corto plazo que puede verse empobrecido y sin suficiente representatividad, sino preferiblemente en periodos mínimos anuales. El valor de la medición radica siempre en sus términos relativos, a través de la evolución producida en el tiempo por las mejoras implantadas (sociales y económicas) a través de las acciones realizadas. Pretender medir la rentabilidad de un sistema preventivo convencional que no influya de una manera determinante en la mejora de la calidad, la eficiencia y las condiciones de trabajo simultáneamente, y que ello además sea percibido como tal, no tiene demasiado significado. Incluso podría evidenciar que la prevención no está ofreciendo aparentemente rentabilidad económica, simplemente porque no se está actuando bajo principios de eficiencia y con una buena comunicación.

INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS
INTERRELACIONADOS AYUDARÁN A
MEDIR LA RENTABILIDAD DE LA ACCIÓN
PREVENTIVA

El rendimiento creciente de la prevención

El modelo tradicional de análisis de los costes tangibles de los accidentes de trabajo y, a su vez, de la prevención para evitarlos se representa gráficamente en un esquema como el de la figura 9. Si se representa en el eje de abscisas el nivel de excelencia en prevención y en ordenadas los costes que generan los accidentes y fallos de la no prevención así como las inversiones preventivas para evitarlos, obtendremos dos curvas. Una primera curva descendente que viene a indicar que, cuanto mayor sea el nivel de prevención alcanzado menores serán los costes ocasionados por los accidentes e incidentes, que obviamente se verían sustancialmente reducidos. Dicha curva sigue una ley exponencial que nos viene a mostrar que es relativamente fácil disminuir accidentes cuando el índice de partida es alto, pero, cuando los accidentes ya se han reducido sustancialmente la dificultad de seguir aminorándolos es mayor. La otra curva ascendente expresa que el mayor nivel de prevención alcanzado demanda una serie creciente de inversiones materiales, organizativas y de formación para alcanzarlo.

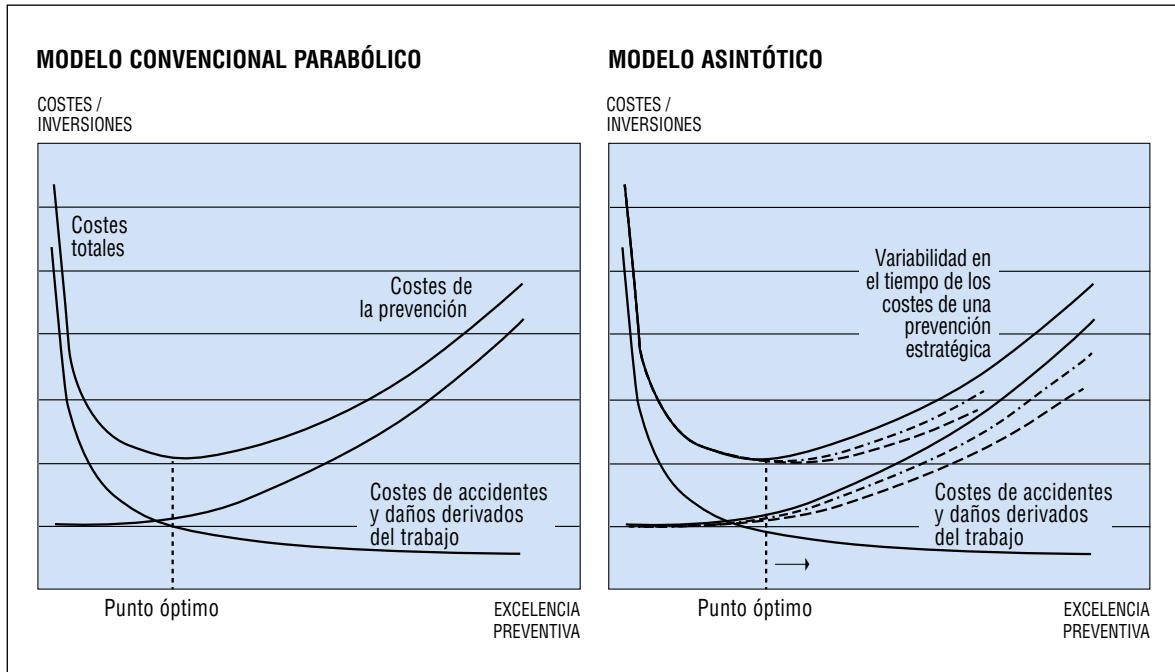


Figura 9. Rendimiento creciente de una prevención estratégica

El punto óptimo de intervención en cada momento se alcanzará en el punto mínimo de la curva total resultante, de forma parabólica al adicionar los costes de los daños generados y los invertidos para evitarlos. Ello tiene un significado claro. No por más inversión preventiva que se haga, la rentabilidad va a crecer. El sistema debe digerir adecuadamente el nutriente preventivo suministrado para ser bien aprovechado. La capacidad de ingesta del sistema y de las personas es limitada y “comer” más de lo debido tampoco es recomendable. Por ello, es vital la cronología de implantación, hasta el punto que puede llegar a tener más importancia que cualquier otro de los factores en juego. Los cambios culturales y de comportamiento requieren procesos muy cuidados que faciliten y a su vez consoliden la evolución. El punto óptimo de intervención depende de cada realidad empresarial y de las circunstancias específicas respecto al nivel preventivo en que se encuentre la organización y sus procesos productivos respectivos.

Un primer interrogante que cabría hacerse es sobre la estabilidad o la variabilidad en el tiempo de tal punto óptimo de intervención. Pues bien, con una prevención de valor estratégico orientada plenamente a generar cultura preventiva y de excelencia, actuando como motor de cambio, el punto óptimo no es fijo en el tiempo, desplazándose gradualmente hacia la derecha. O sea, es de esperar que se puedan lograr paulatinamente niveles de excelencia en prevención más altos a un coste decreciente.

La inversión en valores intangibles como son: la formación, la participación, la implantación de procedimientos y el aporte creativo de las personas, genera de por sí rendimientos crecientes, a diferencia de las inversiones materiales, casi siempre de rentabilidad limitada y decreciente, al tener la mayoría de veces caducidad y requerirse su renovación. Una prevención de valor estratégico y generadora de cultura preventiva, con la gradual interiorización de hábitos preventivos y nuevas maneras de proceder basadas en la eficiencia y el aporte de las personas, capaces de autocontrolarse, tendría que permitir que los costes de la prevención no tengan un ascenso tan acusado. O sea, el desplazamiento del punto óptimo de intervención tendería a ser “asintótico”. La única dificultad radica en ir encontrando tal punto de equilibrio a través de un esquema experimental: dosis preventiva-respuesta esperada. Los indicadores utilizados deberían facilitar encontrarlo.

INVERTIR EN LO HUMANO GENERA
RENDIMIENTOS CRECIENTES, LO QUE
NO SUCEDE CON LAS INVERSIONES
MATERIALES

No hay que olvidar que hay que integrar en toda inversión preventiva, sea material u organizativa, su mantenimiento para preservar la eficacia esperada con los costes que ello representa. Bajo una prevención estratégica los costes de mantenimiento son cada vez menores al fundamentarse este mayoritariamente no en la supervisión, sino en los mecanismos de transparencia y de autocontrol.

Incidencia en la mejora de la productividad y la competitividad

Es de la máxima importancia acometer el análisis de la incidencia de la acción preventiva integral, bien desarrollada, en la mejora de la productividad y la competitividad, aunque no sea siempre fácil encontrar la relación causal directa que la determina. No vamos a extendernos en algo a lo que se dedicó, aunque fuera de manera sucinta, parte de las NTP 911 y 912 del INSHT. Tan solo vamos a referirnos a algunos aspectos más relevantes y en especial al empleo de nuevos indicadores no convencionales para medir el aporte de las personas a la mejora de la productividad.

Se habla en estos tiempos de incertidumbre, de incrementos de la productividad que se están produciendo a partir de la reducción de los salarios, algo que no hace más que mostrar una visión reduccionista y muy limitada del actual sistema económico, frente a lo que debiera ser el necesario incremento de la productividad a partir del mayor valor generado en los productos y procesos, complementado con una sustancial reducción de costes de todo tipo. El incremento de productividad generado por la especial aportación de los trabajadores debiera tener repercusión en mejoras salariales como factor de estímulo al sistema productivo y a la economía en general.

En la figura 10, se indican dos índices relevantes para medir el valor añadido de las personas y su rendimiento en procesos de mejora.

Valor añadido del capital humano, VACH	Diferencia entre ingresos y gastos, descontando de estos últimos los generados por los salarios, beneficios sociales, siniestralidad, absentismo y rotación; y dividido todo por el promedio de empleados a tiempo completo, ETC.
	$\text{VACH} = \frac{\text{Ingresos} - (\text{Gastos} - \text{Remuneración y beneficios sociales})}{\text{ETC}}$
Rendimiento de la inversión del capital humano, ROICH	Relación entre los ingresos y gastos, descontando de estos últimos el Coste del Capital Humano, CCH, que incluye todos los costes: salariales, de siniestralidad, de absentismo, de rotación y de beneficios sociales; y dividido todo por el CCH.
	$\text{ROICH} = \frac{\text{Ingresos} - (\text{Gastos} - \text{CCH})}{\text{CCH}}$

Figura 10. Índices para medir el valor añadido de las personas y su rendimiento en procesos de mejora

Es recomendable enriquecer el análisis convencional de la productividad (por ejemplo, ingresos generados por trabajador en base a la facturación, o el volumen producido por trabajador) mediante índices de rendimiento como el VACH, Valor añadido del capital humano, y el ROICH, Rendimiento de la inversión en capital humano. Tales índices expresan de manera mucho más cercana la incidencia de los cambios generados en las personas, en la mejora del valor generado y en el rendimiento, lo que favorece la reflexión sobre la calidad de las acciones preventivas y de apoyo que se están llevando a término.

En cuanto a la mejora de la competitividad, es sabido que la contribución de la prevención se produce a través del incremento del capital intelectual. O sea, de la adición del capital humano, del capital estructural u organizativo y del capital relacional. En la citada NTP 912 se efectuó una recopilación de indicadores sobre valores intangibles derivados de las actividades preventivas que permiten medir las aportaciones al respecto. Tal análisis habría de enriquecerse con lo reflejado en la NTP 751 sobre “Acción preventiva y generación de activos intangibles”. En ella se efectuaron una serie de reflexiones encaminada a estimar el nivel de aporte en función de aspectos como

SE HAN DE MEDIR CON INDICADORES LA CONTRIBUCIÓN DE LOS TRABAJADORES Y LAS ACCIONES PREVENTIVAS PERTINENTES A LA MEJORA DE LA PRODUCTIVIDAD

la calidad de las acciones realizadas, el nivel de percepción y también emocional generado en sus destinatarios para lograr su implicación en procesos de cambio cuando están asociados a una cultura de excelencia.

Contribución de la prevención a la economía del bien común

Toda actividad económica ha de servir al bien común en coherencia con los intereses de la sociedad. Para ello, el marco de incentivos empresariales deberá evolucionar sustancialmente, pasando de la búsqueda de beneficios estrictamente económicos y de una competencia no siempre constructiva, a la búsqueda del bien común y a la cooperación, es decir, a la plena integración de los beneficios sociales y económicos en un marco de total transparencia. Los indicadores de éxito actuales, como el producto interior bruto a nivel macroeconómico y el beneficio financiero de las empresas a nivel micro, no muestran utilidades sociales que es del todo necesario contabilizar y mostrar. Es realmente lo que el ciudadano quiere y exige saber. ¿O es que un alto beneficio financiero nos informa acerca de: si la empresa crea o destruye empleo, la calidad de sus condiciones de trabajo, el reparto justo de beneficios, la remuneración y el trato igualitario a mujeres y hombres, las diferencias salariales entre directivos y trabajadores, el respeto al medio ambiente, etc.?

El que los aspectos sociales queden reservados a unos mínimos legales de por sí limitados, y a la voluntariedad, como propugnan las disposiciones de la UE sobre Responsabilidad Social, no es suficiente. Lo voluntario es fácilmente relegado ante la prevalencia del beneficio monetario en los momentos de dificultad o ante la mirada no atenta del ciudadano por motivos diversos. Para evitarlo, debe existir un serio compromiso de la organización por respetar los valores morales y sociales asumidos como metas, complementado esto con los mecanismos de información y control de la propia sociedad.

Quien actúe de manera no acorde a lo exigible y manifestado debe asumir sus responsabilidades ante la sociedad que, en un marco democrático, es quien tiene la última palabra, acercándose o alejándose de una organización prestataria de productos y servicios.

LOS CIUDADANOS SE ALEJAN DE ORGANIZACIONES QUE NO RESPETEN A SUS TRABAJADORES Y NO CONTRIBUYAN CLARAMENTE AL BIEN COMÚN

Muchas empresas no son ajenas a este planteamiento y se ha realizado ya un amplio trabajo previo. Las empresas que protegen su reputación y en especial las empresas globales han tenido en cuenta su posible desmedido afán por el beneficio y han reaccionado. Mediante etiquetas en sus productos, sistemas de gestión (EMAS, ISO, OHSAS, EFQM, ...), códigos de conducta e informes / memorias de triple base (GRI) quieren demostrar que también se preocupan por el bien común actuando de manera socialmente responsable. El único inconveniente es que todos estos instrumentos son voluntarios. Es evidente que quienes actúen de manera social, ecológica, democrática y solidaria deberían disfrutar de ventajas competitivas ante los asociales y los inmorales. Veremos cambios sustanciales en esta dirección en los próximos años y que la propia crisis está acelerando. Algunas de las mejores escuelas de negocios que habían estado bastante alejadas de planteamientos próximos a tal economía del bien común han iniciado cambios sustanciales para

el desarrollo de nuevos sistemas de contabilidad en esta dirección y para el enriquecimiento moral y social de sus alumnos. Ello debería dar sus frutos.

Cabe destacar a nivel europeo el surgimiento con fuerza del movimiento Attac³⁴, constituido por un colectivo de empresas comprometidas en el desarrollo de un sistema de medición del balance del bien común. En el año 2013 ya estaba formado por centenares de empresas, habiendo desarrollado su versión 3.0 del modelo, en el que han pasado de los 50 indicadores iniciales de su primera versión a los 17 actuales, a fin de lograr la máxima viabilidad y visibilidad del sistema de medición.

A modo de síntesis, el modelo analiza el comportamiento de la organización ante cinco valores esenciales: Dignidad humana (calidad del puesto de trabajo e igualdad, promoción de la salud y comportamientos saludables, significado social del producto/servicio, cumplimiento de estándares de la OIT, ...), Solidaridad (reparto justo de la carga de trabajo, desarrollo de vías de cooperación internas y externas, gestión ética y aportación al bien común, ...), Sostenibilidad ecológica (promoción del comportamiento ecológico, control de recursos energéticos e hídricos, impacto ambiental positivo, ...), Justicia Social (remuneración equitativa y justa sin discriminaciones, minimización de ganancias a externos, ...) y Participación /Transparencia (democracia interna, transparencia social, participación en la toma de decisiones, ...). Tales valores son evaluados con indicadores respecto a los cinco siguientes grupos de interés: Trabajadores, proveedores, financiadores, clientes y usuarios y ámbito social.

El tránsito a la nueva era que se está iniciando, en donde el beneficio económico empresarial va a dejar de ser el indicador por antonomasia de éxito empresarial para dejar paso a un mayor valoración de las utilidades sociales generadas por las organizaciones, abre nuevas perspectivas para que la PRL adquiera una mayor dimensión e importancia en los nuevos balances de la economía del bien común. Hay mucho camino por recorrer, pero existen luces que marcan el horizonte. Habríamos de asumir que los mayores costes de la NO prevención generan a las organizaciones, aparte de daños personales y sociales: pérdida de confianza y pérdida constante de capital intelectual, falta de salud de las empresas, pérdida de imagen y pérdida constante de competitividad, con la desaparición inexorable de muchas empresas que podrían haber pervivido de haber sabido y querido actuar de otra manera.

34. Felber Christian. La Economía del bien común. Edit. Deusto. Barcelona. 2012.



Parte II. Estructura organizativa de la prevención de riesgos

CAPÍTULO 3. Marco general

CAPÍTULO 4. Sistema nacional español

CAPÍTULO 5. La prevención en la empresa

Marco general

ORGANISMOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

En este apartado se describen las principales organizaciones que están relacionadas con los sistemas actuales de seguridad y salud laboral o que tienen una relevancia importante en nuestro sistema actual de prevención desde una perspectiva internacional. Una recopilación exhaustiva de organismos y redes internacionales pueden consultarse en el portal del INSHT³⁵.

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Es un organismo especializado de las Naciones Unidas que tiene por objetivos la promoción de la justicia social y el reconocimiento de las normas fundamentales del trabajo, la creación de oportunidades de empleo y la mejora de las condiciones laborales en el mundo.

La OIT fue creada en 1919, como parte del Tratado de Versalles que terminó con la Primera Guerra Mundial, y reflejó la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente.

Su Constitución fue elaborada entre enero y abril de 1919 por una Comisión de Trabajo establecida por la Conferencia de Paz. El resultado fue una organización tripartita, la única en su género con representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores en sus órganos ejecutivos.

España entró a formar parte de la OIT en el mismo año de su fundación, 1919, con una ausencia que duró desde 1941 hasta 1954, volviéndose a incorporar en el año 1955.

Tal y como describe la propia OIT, sus principales mecanismos de trabajo son el establecimiento y supervisión de normas internacionales del trabajo, la prestación de asistencia técnica y la búsqueda y difusión de información. Entre sus principales ámbitos de actividad se encuentran la promoción y el respeto de los principios laborales básicos, la erradicación del trabajo infantil, la supervisión de la reglamentación laboral y el cumplimiento de los Convenios, el desarrollo de programas de cooperación técnica, las migraciones laborales y la Dimensión Social de la Globalización. La labor de la OIT gira alrededor de su Programa de

35. <http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.52d1380a690bf02dcca26392060961ca/?vgnextoid=8d3dee784f99210VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>

Trabajo Decente cuyo objetivo es la promoción de los derechos sociales y laborales, del empleo, de la protección social y del diálogo social a escala internacional.

Las normas internacionales del trabajo son instrumentos jurídicos preparados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen unos principios y unos derechos básicos en el trabajo. Las normas se dividen en convenios, que son tratados internacionales legalmente vinculantes que pueden ser ratificados por los Estados Miembros, o recomendaciones, que actúan como directrices no vinculantes.

En muchos casos, un convenio establece los principios básicos que deben aplicar los países que lo ratifican, mientras que una recomendación relacionada complementa al convenio, proporcionando directrices más detalladas sobre su aplicación. Las recomendaciones también pueden ser autónomas, es decir, no vinculadas con ningún convenio.

En el campo de la prevención, los dos Convenios más relevantes ratificados por España, son:

- Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, de 1981 (número 155) y su Protocolo de 2002. Este convenio, en su artículo 4, define el desarrollo de una política nacional en materia de seguridad y salud de los trabajadores y el artículo 5 describe las grandes esferas que deberá tener en cuenta esa Política Nacional. Habla además de prácticas concretas a tener en cuenta en los lugares de trabajo, como son: el diseño, ensayo, elección, reemplazo, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los componentes materiales del trabajo, los distintos tipos de agentes (físicos, químicos, biológicos), la adaptación del trabajo, la formación, comunicación y cooperación de todos los agentes.

Este convenio incluye además requisitos específicos en relación con los derechos, deberes y responsabilidades de los empleadores, los trabajadores y sus representantes.

Todo ello, con la connotación de que el desarrollo de la Política Nacional será un proceso vivo, de cambio y de revisión y actualización. Esto viene reforzado y ampliado además por el nuevo Protocolo de 2012.

- Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, de 2006 (número 187). Este convenio trata de promover una cultura nacional de prevención e indica la manera en la que deben diseñarse los sistemas y programas nacionales a fin de promover la mejora continua, tal y como describe en sus artículos 4 y 5, como se verá en otro apartado más adelante.

En las siguientes web pueden consultarse los convenios de la OIT:

<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm>

<http://www.ilo.org/madrid/espa%C3%B1a-los-convenios/lang--es/index.htm>

<http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OficinadelasNacionesUnidas/es/quees2/Paginas/Organismos%20Especializados/OIT.aspx>

Organización Mundial de la Salud (OMS)

Establecida como organismo especializado de las Naciones Unidas en el año 1948, la OMS es la autoridad directiva y coordinadora de la acción sanitaria en el sistema de las Naciones Unidas.

Es la responsable de desempeñar una función de liderazgo en los asuntos sanitarios mundiales, configurar la agenda de las investigaciones en salud, establecer normas, articular opciones de política basadas en la evidencia, prestar apoyo técnico a los países y vigilar las tendencias sanitarias mundiales. El artículo 2 de la Constitución de la OMS incluye la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo y otros aspectos de higiene medioambiental.

La OMS tiene una “*Estrategia Mundial de Salud Ocupacional para todos*” que desarrolla a través de los “Planes de acción mundial sobre la salud de los trabajadores”, siendo el último plan establecido el del período 2008-2017.

- 1) El Plan de acción de la OMS se desarrolla en base a cinco objetivos:
- 2) Elaborar y aplicar instrumentos normativos sobre la salud de los trabajadores.
- 3) Proteger y promover la salud en el lugar de trabajo.
- 4) Mejorar el funcionamiento de los servicios de salud ocupacional y el acceso a los mismos.
- 5) Proporcionar datos probatorios para fundamentar las medidas y las prácticas.
- 6) Integrar la salud de los trabajadores en otras políticas.

Agencia europea para la Seguridad y la Salud en el trabajo (EU-OSHA)

Es un organismo tripartito descentralizado de la Unión Europea, constituida en 1996, con sede en Bilbao. El objetivo de la Agencia es promocionar la seguridad y salud de los trabajadores para crear ambientes de trabajo saludables y seguros, proporcionando a las organizaciones europeas y a los Estados miembros información técnica, científica y económica. Realiza esta misión mediante el desarrollo de:

- Campañas: a través de estas sensibilizan y difunden información sobre la importancia de la seguridad y salud de los trabajadores para la estabilidad y crecimiento social y económico en Europa. La trascendencia de tales

campañas es notoria al focalizarse bianualmente en temas de especial importancia, con la participación de los Estados miembros a través de múltiples actividades, otorgándose reconocimientos públicos a determinadas buenas prácticas de organizaciones.

- Herramientas para mejorar la prevención de riesgos en las empresas, con especial atención hacia la pequeña y mediana empresa.
- Colaboración y asociación: dado su carácter tripartito, la Agencia colabora y trabaja con los gobiernos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales de toda la Unión Europea.
- Investigación sobre riesgos emergentes en los entornos laborales dentro de la Unión Europea.

Dentro de las funciones de la Agencia Europea se encuentra la de conformar la Red Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo como instrumento para canalizar el conocimiento y las actuaciones que se realizan en el marco europeo. El INSHT es el centro focal en España. Se desarrollan grupos temáticos sobre investigación, monitorización, Internet, buenas prácticas, editores nacionales y sistemas/programas.

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo. Eurofound

Eurofound es un organismo autónomo con sede en Dublín cuya función es la de contribuir a unas mejores condiciones de vida y trabajo en los países de la Unión Europea (UE). Lleva a cabo su función en colaboración con gobiernos, empresarios, sindicatos y las instituciones de la UE (tales como la Comisión, el Parlamento, el Consejo y el Comité Económico y Social Europeo). Sus objetivos principales son:

- supervisar las tendencias y avances en las condiciones de vida y trabajo, las relaciones laborales y los cambios estructurales (por ejemplo, un cambio debido a la introducción de las nuevas tecnologías) en la economía de la UE;
- presentar dictámenes y asesoramiento a los responsables de la política social y las partes interesadas en los ámbitos de las condiciones de vida y trabajo;
- difundir conocimientos y organizar debates e intercambios con representantes de la sociedad civil y los interlocutores sociales.

Otra organización de menor repercusión en el ámbito de la prevención de riesgos laborales es la *Asociación Internacional de Seguridad Social, AISS*, que desarrolla estudios en colectivos de empresas y organiza eventos internacionales en materia de PRL.

NORMATIVA EUROPEA: DIRECTIVAS DE SEGURIDAD EN EL PRODUCTO Y DE POLÍTICA SOCIAL

El conjunto de actos jurídicos emanados de las instituciones comunitarias de acuerdo con lo establecido en los Tratados, pueden ser adoptados por:

- El Consejo y el Parlamento conjuntamente
- El Consejo
- La Comisión

de acuerdo con las bases y procedimientos establecidos en los Tratados.

Los actos jurídicos de carácter vinculante son de tres tipos:

- **Reglamentos.** Son de alcance general, obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro, siendo publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) sin necesidad de ningún otro trámite para su aplicabilidad, ni siquiera de la publicación en los Diarios Oficiales Nacionales, como el BOE.
- **Directivas.** Sus destinatarios son los Estados miembros, obligándoles en cuanto al resultado a conseguir pero con libertad en la elección de la forma y de los medios para su incorporación a los respectivos derechos nacionales internos, denominada transposición. Se publican en el DOUE indicando el plazo en que deben ser transpuestas y en algunos casos, además, se da también plazo para la publicación en los respectivos Boletines Oficiales Nacionales del instrumento de transposición.
- **Decisiones.** Son de alcance particular y de carácter obligatorio y directamente aplicable en todos sus términos para sus destinatarios (por ejemplo, un Estado, una Institución, una empresa). Tan solo se deberán publicar en el DOUE las de especial relevancia que puedan ser de interés general.

Estos tres tipos de actos jurídicos entran en vigor en la fecha por ellos fijada o, en su defecto, a los veinte días de su publicación o, en caso de que no sea necesaria su publicación, a partir de la notificación a los destinatarios.

En general, los actos jurídicos con carácter vinculante se adoptan con arreglo a un procedimiento fijado por los propios tratados.

En lo que respecta a las directivas que tienen incidencia en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, se pueden diferenciar dos tipos:

- Directivas en materia de Política Social. Tienen su base jurídica en los artículos 151-153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea³⁶ (originario art. 118A del Acta Única Europea de 1986). Se establece que “los

36 Diario Oficial de la Unión Europea de 26 de octubre de 2012.

Estados miembros tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones". Para contribuir a este objetivo la Comunidad "adoptará mediante directivas las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse...". Ello, sin perjuicio de que los Estados miembros "mantengan o adopten medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo,....". Supone, en definitiva, la elaboración de un conjunto de directivas que definan las medidas básicas de seguridad y salud que deben aplicarse, a nivel de empresa, en cualquier país comunitario.

- Directivas en materia de Seguridad de los Productos. Tienen su base jurídica en el artículo 114 del mismo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (originario art. 100A del Acta Única Europea de 1986). Supone la elaboración de un conjunto de directivas que definan los requisitos esenciales de seguridad cuyo cumplimiento sea necesario y suficiente para la libre comercialización de un producto en cualquier país comunitario. La legislación en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente para la protección de los consumidores, se basará en asegurar un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. Los productos que cumplan los mencionados requisitos se identificarán mediante la marca "CE".

Gracias a las directivas de "seguridad de los productos", el empresario sólo podrá adquirir productos "seguros", cuya selección, uso y mantenimiento deberá realizar según lo dispuesto en las directivas en materia de "política social".

De esta manera, en el campo de la seguridad y salud en el trabajo, la Política Social y la relativa al Mercado Interior confluyen y se complementan, en beneficio de una mayor protección de los trabajadores.

Debe señalarse que, a raíz de lo dispuesto en el Acta Única, la adopción de directivas de cualquiera de ambos tipos no precisa el acuerdo unánime de los países comunitarios, es decir, una directiva puede ser aprobada contra la voluntad de algún Estado miembro que, a pesar de ello, se verá obligado a trasponerla a su derecho interno.

Hay que destacar por último, que, más allá de los actos jurídicos de carácter vinculante citados y descritos, existen otras disposiciones comunitarias de carácter no vinculante. Son las **Recomendaciones** y los **Dictámenes**, que carecen de fuerza jurídica obligatoria. Tan sólo expresan opiniones y/o puntos de vista de la institución de la que emanan. Los dictámenes expresan opiniones o valoraciones sobre determinadas cuestiones y las recomendaciones sugieren a sus destinatarios unas determinadas acciones o comportamientos. El significado de ambos actos es ante todo de orden político y moral.

Directivas en materia de Política Social

El conjunto de normas legales en materia de seguridad y salud de los trabajadores se articula sobre una directiva de carácter “MARCO”, la 89/391/CEE, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que establece las disposiciones que con carácter general se han de aplicar con fines fundamentales de prevención y protección, en todos los lugares de trabajo, cualquiera que sea la actividad que se desarrolle, pública o privada, siempre que exista una relación de prestación de servicios por cuenta ajena, y tan solo excluyendo a las personas al servicio del hogar familiar.

Sobre la base de la Directiva Marco y en desarrollo de la misma, se ha adoptado un conjunto de directivas específicas que abordan aspectos concretos sobre salud y seguridad en el trabajo. No obstante, la Directiva Marco sigue aplicándose a todos los ámbitos que se rigen por las directivas específicas. Cuando las directivas específicas contienen disposiciones más restrictivas y concretas, prevalecen estas disposiciones especiales. Las directivas específicas adaptan los principios de la Directiva Marco a lo siguiente:

- tareas concretas (por ejemplo, la manipulación manual de cargas),
- peligros específicos del trabajo (por ejemplo, exposición a agentes químicos o a agentes físicos),
- sectores y lugares de trabajo concretos (por ejemplo, obras temporales, industrias extractivas, buques pesqueros),
- grupos de trabajadores concretos (por ejemplo, mujeres embarazadas, trabajadores contratados por Empresas de Trabajo Temporal - ETT),
- determinados aspectos relacionados con el trabajo (por ejemplo, organización del tiempo de trabajo).

Las directivas específicas definen el modo en que deben evaluarse estos riesgos y, en algunos casos, establecen valores límite para determinadas sustancias o agentes.

Los niveles establecidos en estas directivas son **niveles mínimos para la protección de los trabajadores**, y los Estados miembros, al transponerlas, pueden mantenerlos o establecer niveles más elevados.

Actualmente³⁷ existen 20 directivas específicas, la última de las cuales es la Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las disposiciones mínimas en materia de salud y seguridad relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos).

Estas directivas, siguiendo los mandatos contenidos en las mismas, se han ido

37. A fecha abril de 2016

incorporando al marco normativo español. La transposición de la Directiva Marco 89/391/CEE dio lugar a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) y el resto de directivas específicas se han ido transponiendo como Reales Decretos, por los que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a tareas concretas, peligros específicos, sectores y lugares de trabajo concretos,... habiéndose transpuesto todos ellos en el ámbito de la “Reglamentación Laboral”.

Directivas en materia de Seguridad de los Productos

Como ya se ha mencionado, en base al artículo 100 A del Tratado CEE, la Comunidad ha elaborado un conjunto de directivas para definir los **requisitos esenciales de seguridad y salud que deberán cumplir los productos** para poder ser comercializados en el Mercado Único de la Unión Europea (UE). El artículo 100 A impide a los Estados aumentar o disminuir en la transposición a su legislación interna el nivel de requisitos esenciales contemplados en las respectivas directivas, así como incluir trabas administrativas.

LAS DIRECTIVAS DEBEN TRASPONERSE A LA REGLAMENTACIÓN DE LOS PAÍSES COMUNITARIOS. LAS DE POLÍTICA SOCIAL PARA PROTEGER A LOS TRABAJADORES Y LAS DE SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS PARA PROTEGER AL MERCADO Y A SUS USUARIOS

Como marco referencial de todas ellas se ha elaborado una Directiva sobre la “Seguridad general de los Productos”, que es, además, de aplicación directa a aquellos productos no cubiertos por directivas específicas. Se trata de la Directiva 2001/95/CE, transpuesta por el RD 1801/2003.

Si bien los destinatarios de estas directivas son los Estados miembros, que tienen la obligación de transponerlas, los verdaderos destinatarios o destinatarios “de facto” son los fabricantes, importadores y suministradores de los citados productos y, como se ha dicho, en las mismas se establecen los requisitos de seguridad que los productos deben cumplir y la información de la que deben ir acompañados para poder circular y comercializarse libremente en toda la UE; establecen también el procedimiento que el fabricante (o quien comercialice el producto en la UE) debe seguir para “certificar” el cumplimiento de dichos requisitos e identificarlos con la marca “CE”.

Varias de las directivas de Seguridad en el Producto tienen una incidencia importante en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo, ya que los usuarios de los productos serán los trabajadores. Las directivas más representativas, que no las únicas, y que se citan a título de ejemplo, son las que afectan a las máquinas (Directiva 2006/42/CE, transpuesta mediante RD 1644/2008); a los Equipos de Protección Individual (EPI) (Directiva 89/686/CEE, transpuesta mediante RD 1407/1992) o a la clasificación, envasado y etiquetado de sustancias y mezclas de productos químicos (que en este caso es el Reglamento CE nº 1272/2008).

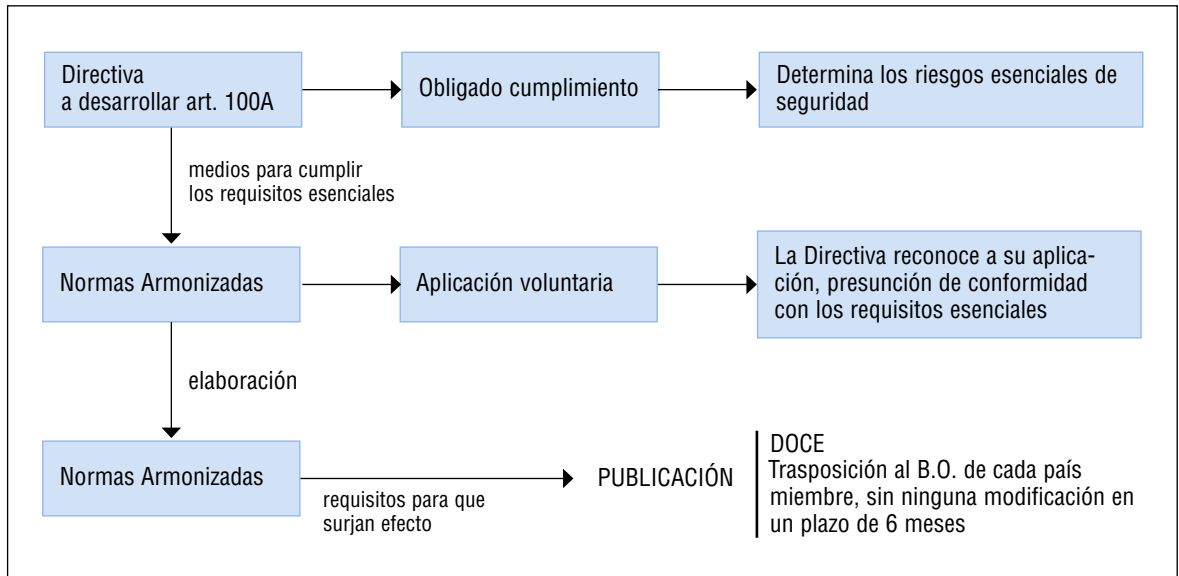


Figura 11. Las Normas Armonizadas en el marco de la UE

Los requisitos de seguridad exigidos por las directivas para productos tales como las máquinas y los EPI pueden representar para el fabricante ciertas dificultades a la hora de su aplicación a casos concretos. Para facilitar la correcta interpretación y aplicación y el correcto cumplimiento de los requisitos esenciales exigidos por las directivas, la Comunidad encargó al Comité Europeo de Normalización (CEN) el desarrollo de un amplísimo conjunto de normas que sirvan para la integración práctica de los requisitos esenciales de seguridad. Estas normas del CEN aceptadas por la UE y publicadas en su Diario Oficial pasan a ser normas comunitarias armonizadas (EN) y deben convertirse forzosamente en normas nacionales y ser publicadas en los diarios oficiales de los países miembros (en el caso de España, se publican con la referencia UNE-EN).

Si bien dichas normas no tienen carácter vinculante y su aplicación es siempre voluntaria, las directivas establecen que los productos que se ajustan a ellas cumplen (salvo prueba en contrario) los requisitos esenciales exigidos por las directivas (figura 11).

Como se ha indicado anteriormente, el fabricante (o quien comercialice el producto en la UE) tiene que someter su producto al procedimiento de certificación que cada directiva establece para la evaluación de la conformidad de sus productos con dichos requisitos esenciales. **Los productos “conformes a las exigencias esenciales de las directivas deben ser señalados con la marca “CE”** (puesta por un organismo de certificación, o por el propio fabricante, según lo dispuesto en el procedimiento de certificación correspondiente a cada producto), **que los identifica como “seguros”**.

Cabe indicar que como garantía general del sistema y teniendo en cuenta que numerosos productos serán “certificados” por su propio fabricante (autocertificados), las directivas de Seguridad incorporan la denominada “cláusula de salvaguardia” por la cual, en el caso de que se detecte que un producto señalado con la marca “CE” no se ajuste a los requisitos esenciales fijados por la directiva específica que le sea aplicable, el Estado miembro debe retirarlo del mercado e informar del hecho, mediante el procedimiento establecido, a la Comisión y a los demás Estados miembros de tales medidas.

Estas directivas se han ido transponiendo como reales decretos, por los que se establecen los requisitos esenciales de seguridad y salud aplicables a tales productos, habiéndose transpuesto, salvo excepciones, en el ámbito de la “Reglamentación Industrial”.

Sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo

ASPECTOS INSTITUCIONALES

La mayoría de los países se plantea como un objetivo nacional la prevención de los daños para la salud relacionados con el trabajo o, expresado en otros términos, “la seguridad y salud de los trabajadores”. En el caso de España, el artículo 40.2 de la Constitución establece que “*los poderes públicos velarán por la seguridad e higiene en el trabajo*”.

Las actuaciones de los poderes públicos orientadas a la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, sin embargo, comenzaron mucho antes de que se promulgara la actual Constitución de 1978. Más de cien años antes, el 28 de julio de 1873³⁷, la Gaceta de Madrid publicaba la conocida como “ley Benot”, en la que se limitaban las condiciones en las que podían trabajar los menores y se establecía (artículo 9º) que “*no se construirá ninguno de los establecimientos de que habla el artículo 1º [fábrica, taller, fundición o mina] sin que los planos se hayan previamente sometido al exámen de un Jurado mixto, y hayan obtenido la aprobación de este, respecto sólo á las precauciones indispensables de higiene y seguridad de los obreros*”.

Asimismo, la ley de Accidentes de Trabajo³⁸ (31 de enero de 1900) estableció en su artículo 8º que “el Gobierno...establecerá...los casos en que deben acompañar á las máquinas los mecanismos protectores del obrero ó preventivos de los accidentes del trabajo, así como las demás condiciones de seguridad é higiene indispensables á cada industria”. Seis meses más tarde (30 de julio de 1900) la Gaceta de Madrid publicaba el Reglamento de la ley de Accidentes de Trabajo³⁹, cuyo artículo 53 decía: “Los patronos tienen el deber de emplear en las fábricas, talleres y obras todas las medidas posibles para la seguridad de sus operarios”, aspectos que se detallaban en los artículos siguientes.

En la actualidad, la *acción nacional* en este tema, entendida como el conjunto de las actividades desarrolladas en el ámbito nacional (básicamente, pero no sólo, por los poderes públicos) para exigir pero también para hacer posible que los sujetos obligados a hacer prevención realmente la hagan, viene condicionada, en el caso de España, por las obligaciones que impone al Estado su pertenencia, por un lado, a la Unión Europea y, por otro, a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), tal como se ha visto en el apartado anterior.

37. <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1873/209/A01193-01193.pdf>

38. <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1900/031/A00363-00364.pdf>

39. <http://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1900/211/A00411-00411.pdf>

Si se analizan - siguiendo el Convenio 187- los elementos o componentes de un Sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo, puede observarse fácilmente que todos ellos tienen un fiel reflejo a nivel de la organización de la prevención en España, la cual –sin pretender ser exhaustivos- incluye:

- Una normativa de prevención de riesgos laborales que comprende cualquier norma que establezca “prescripciones preventivas”, bien sea adoptada en el ámbito laboral o que pueda tener efectos en dicho ámbito. Queda incluida, por tanto, no sólo la normativa de seguridad y salud propiamente dicha, sino también la normativa de seguridad de los productos, que establece los requisitos de seguridad que estos deben cumplir para poder ser comercializados. Además, la normativa de seguridad y salud en el trabajo establece requisitos aplicables a:
 - las *condiciones de trabajo* (la altura de las barandillas o los límites de exposición a agentes químicos, por ejemplo),
 - las *actividades preventivas* que tiene que desarrollar el empresario (la evaluación de riesgos, la formación e información de los trabajadores, etc.) y
 - la *forma de gestionar dichas actividades* (integración de la prevención, planificación de las actividades preventivas, necesidad de disponer de recursos especializados, etc.).
- Mecanismos para velar por la aplicación de la normativa a través – principal, pero no exclusivamente – de las autoridades laborales y de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y un sistema de apropiado de sanciones. Al respecto cabe señalar que tanto el número como la formación en prevención de los inspectores vienen incrementándose significativamente en los últimos años y que desde el año 2005⁴⁰ cuentan en su tarea con la colaboración de los técnicos habilitados de las comunidades autónomas que realizan funciones de vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales.
- Diversos organismos públicos (como el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo o los Institutos o Centros de las CC AA) y privados, que realizan actividades:
 - de promoción, información y asesoramiento en prevención tanto en beneficio de las empresas como de otras entidades u organismos con competencias o intereses en la materia
 - de estudio e investigación y de recopilación, análisis y presentación de datos de interés preventivo (“Observatorios”). Esto incluye la elaboración de estadísticas de AA TT y EE PP, de encuestas de situación, sean de carácter general (como la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo

40. Real Decreto 689/2005, de 10 de junio.

elaborada por el INSHT) o específico (centradas en colectivos, riesgos o territorios determinados), etc.

- Un conjunto de servicios de prevención que asesoran y asisten directamente a las empresas, la mayoría de los cuales – los “externos o ajenos” – son acreditados y controlados por las autoridades laborales y el resto – los “internos o propios” – son auditados por entidades sometidas a su vez a la acreditación y control de dichas autoridades. A través de estos Servicios el empresario tiene acceso a los conocimientos y medios especializados que se requieren para efectuar determinadas actividades preventivas (como, por ejemplo, la vigilancia de la salud de los trabajadores) y puede, además, obtener el asesoramiento necesario para integrar la prevención en el sistema general de gestión de la empresa.
- Un sistema educativo en el que se va introduciendo transversal y paulatinamente la prevención, en especial, en la formación profesional y la universitaria, y una formación específica en prevención, de nivel básico, intermedio y superior.
- Un Sistema de Seguridad Social que no sólo da protección frente a las contingencias de AA TT y EE PP, proporcionando amplias prestaciones asistenciales y económicas, sino que también desarrolla actividades preventivas “gratuitas” (con cargo a cuotas) dirigidas preferentemente a las empresas de menor tamaño y mayor peligrosidad.
- Un conjunto de mecanismos e instituciones que tienen como objetivo la coordinación de las actuaciones en materia de prevención de las diferentes administraciones, así como la consulta con los agentes sociales, entre los que merece destacarse la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Estos mecanismos e instituciones constituyen lo que podría denominarse la “argamasa” del Sistema, permitiendo que la actuación de este sea algo más que la mera yuxtaposición de las actuaciones de las entidades que lo componen.

Por último cabe señalar una peculiaridad del sistema español: la de su concatenación con otros sistemas de distinto nivel. El sistema español es parte y está condicionado (en particular, en lo referente a la normativa) por el “sistema de la UE” y, a su vez, condiciona y está condicionado por los “subsistemas” de las comunidades autónomas, como se muestra en la figura 12.

La interrelación entre el Sistema europeo y el español es obvia: la normativa española es, básicamente, normativa europea; la Estrategia española se adopta en el marco de una Estrategia europea; la Red Española de seguridad y salud en el trabajo forma parte de la Red Europea correspondiente; la actuación de las inspecciones de trabajo europeas tiende paulatinamente a armonizarse (a través de los criterios adoptados por el Comité de altos responsables de las inspecciones nacionales); las estadísticas de accidentes de trabajo de los países de la UE

tienden también a armonizarse y el año 2008 se aprobó un reglamento dirigido a tal fin⁴¹, que se complementó con otro reglamento publicado el año 2011⁴²; los Institutos de seguridad y salud europeos se han asociado y reúnen periódicamente para compartir experiencias e informaciones y para desarrollar proyectos conjuntos, etc. En la figura 12 se muestra esquemáticamente las interacciones existentes en el Sistema Nacional español de PRL⁴³.

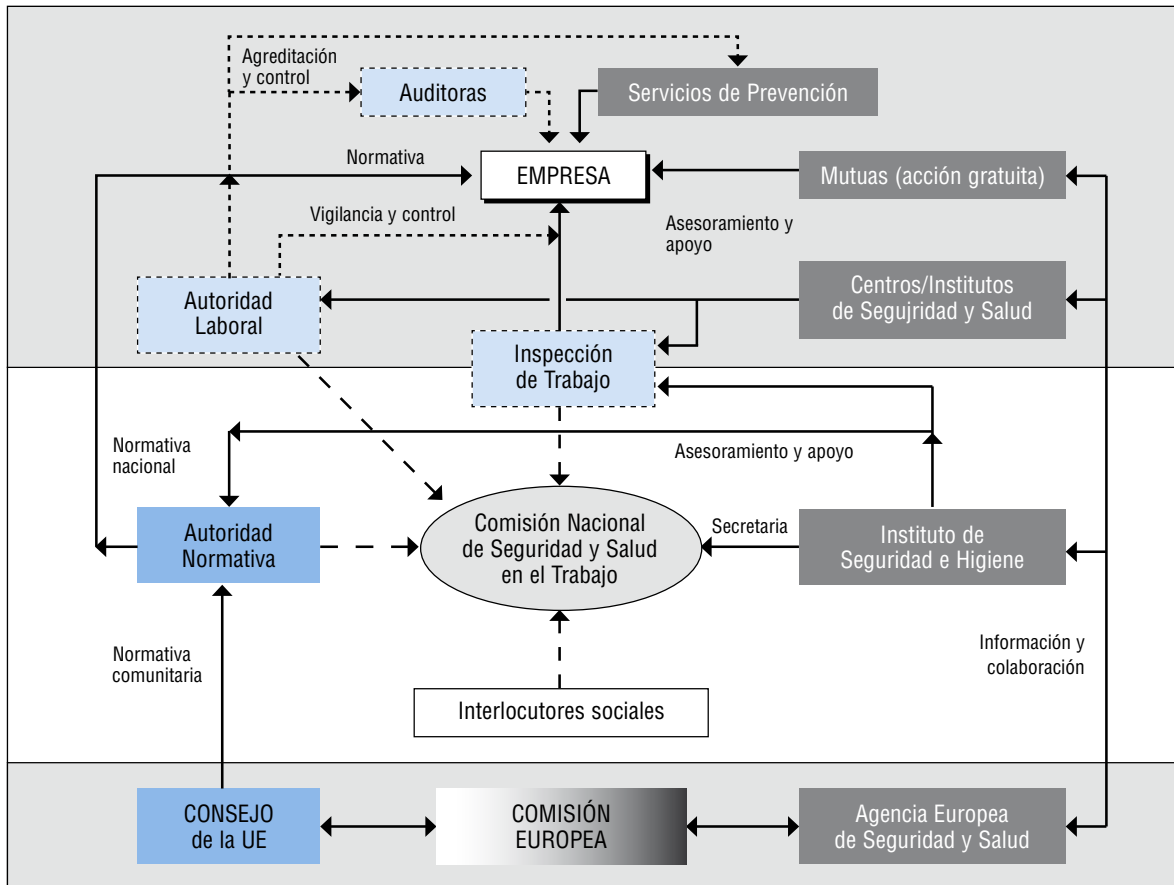


Figura 12. Interacciones en el Sistema Nacional español de PRL

41. REGLAMENTO (CE) No 1338/2008 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 16 de diciembre de 2008 sobre estadísticas comunitarias de salud pública y de salud y seguridad en el trabajo. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:354:0070:0081:ES:PDF>

42. REGLAMENTO (UE) No 349/2011 DE LA COMISIÓN de 11 de abril de 2011 por el que se aplica el Reglamento (CE) no 1338/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre estadísticas comunitarias de salud pública y de salud y seguridad en el trabajo, por lo que se refiere a las estadísticas sobre los accidentes de trabajo. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:097:0003:0008:ES:PDF>

43. Castellá, J.L. Introducción al Sistema Español de Prevención de Riesgos Laborales. En: Castellanos, F., Castejón, E. coordinadores. Informe sobre el estado de la seguridad y la salud laboral en España. 2007. Madrid, INSHT, 2009. 153-160.

Finalmente, debe señalarse que el Sistema español de prevención no puede entenderse si no se comprende lo que significa para el mismo la transferencia de competencias – en relación con muchas de sus principales actuaciones – a las comunidades autónomas, sean transferencias exclusivas o no. Así, la elaboración de la normativa es, básicamente, una competencia “central”, pero su ejecución es competencia autonómica; la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha sido transferida, en sus actuaciones relativas a la prevención de riesgos laborales, en Cataluña (RD 206/2010) y el País Vasco (RD 895/2011); las actividades de promoción, divulgación o investigación, por ejemplo, pueden ser desarrolladas tanto por organismos de la administración central (INSHT, Seguridad Social a través de las Mutuas, etc.) como por los centros, institutos u otros organismos de las administraciones autonómicas; muchos servicios de prevención ajenos acreditados por una determinada comunidad autónoma, pueden actuar en todo el ámbito nacional; de forma paralela, los “prevencionistas” formados por entidades acreditadas por cualquier comunidad pueden desarrollar sus actividades en cualquier otra; numerosas estadísticas, encuestas o estudios de ámbito nacional sólo pueden realizarse con los datos aportados por las CC AA; etc.

Frente a esta situación sólo puede concluirse que *la coordinación entre las Administraciones Autonómicas, y entre estas y la Administración Central, es condición necesaria – y, probablemente, la más necesaria de las condiciones – para el correcto funcionamiento del Sistema español de prevención.*

SISTEMA NORMATIVO

El sistema normativo español, que a continuación se expone de manera sintetizada, se estructura de la siguiente manera: la reglamentación que emana de Directivas comunitarias, tanto en lo relativo a la Política Social europea como la que regula el Mercado Interior para la comercialización de productos, y las otras disposiciones complementarias en el ámbito estatal, autonómico y local.

Directivas Comunitarias en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo

Como se ha indicado en el epígrafe anterior, las directivas en materia de Política Social, siguiendo los mandatos contenidos en las mismas, se han ido incorporando al marco normativo español mediante las correspondientes transposiciones. La transposición de la Directiva Marco 89/391/CEE, dio lugar a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL). El resto de directivas específicas se han ido transponiendo como reales decretos, por los que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a tareas concretas, peligros específicos, sectores y lugares de trabajo concretos, etc., habiéndose transpuesto todos ellos en el ámbito de la **“Reglamentación Laboral”**.

La Directiva Marco y las directivas específicas de desarrollo, y en consecuencia la LPRL y los reales decretos que las transponen, establecen como principio general la **responsabilidad del empresario** en el ámbito de su empresa, en cuanto que debe garantizar un derecho básico, inalienable e innegociable del trabajador, el **“derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo”**, recogido explícitamente en el **artículo 14 de la LPRL**, que correlativamente comporta una obligación para el empresario: **“ser garante de esa protección eficaz”**. De conformidad con este principio, es el propio empresario quien debe adoptar todas las medidas necesarias para hacer efectiva esta garantía.

Así mismo, los niveles establecidos en estas directivas son **niveles mínimos para la protección de los trabajadores** y los Estados miembros, al transponerlas, pueden mantenerlos o establecer niveles más elevados. Al respecto, el Estado español, en el uso de sus facultades y competencias, ha incorporado en la propia LPRL y en algunos de los reales decretos de desarrollo algunos aspectos no contemplados en las directivas que transponen. A título de ejemplo, las exigencias del artículo 30.6 de la LPRL en materia de Auditorías del Sistema de Prevención, desarrollado reglamentariamente en el Capítulo V del Real Decreto 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), no están contempladas en la Directiva 89/391/CEE que transponen; siendo, por tanto, una exigencia incorporada por el Estado español.

La LPRL y el resto de disposiciones para su desarrollo reglamentario, al igual que las directivas que transponen, fijan disposiciones mínimas de seguridad y salud que el empresario está obligado a garantizar a los trabajadores, pudiendo mejorar estas disposiciones mínimas, sea en el ejercicio regular de sus facultades directivas o sea porque así se acuerda en el marco del convenio que afecte a la empresa. Al respecto, destacamos lo indicado en la Exposición de Motivos 3 de la LPRL: *“Al insertarse esta Ley en el ámbito específico de las relaciones laborales, se configura como una **referencia legal mínima** en un doble sentido: el primero, como ley que establece un marco legal a partir del cual las normas reglamentarias irán fijando y concretando los aspectos más técnicos de las medidas preventivas; y, el segundo, como soporte básico a partir del cual la negociación colectiva podrá desarrollar su función específica”*. Creemos oportuno asimismo destacar la redacción del artículo 2 de la Ley y, en particular el punto 2 del citado artículo, del siguiente tenor literal: *“Las disposiciones de carácter laboral contenidas en esta Ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, **pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos**”*.

El marco reglamentario de desarrollo de la Ley incorpora en todos los reales decretos un mandato al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) que es el siguiente: *“El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.3 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, elaborará y mantendrá actualizada una Guía técnica de carácter no vinculante, para la evaluación y prevención de los riesgos derivados de (...)”*.

En cumplimiento de este mandato, el INSHT, con el fin de facilitar la interpretación y correcta aplicación de los distintos reales decretos, está en un proceso continuo de elaboración y actualización de las citadas Guías.

Además de las Guías Técnicas específicas de cada uno de los reales decretos, se han elaborado algunas guías técnicas de carácter “transversal” para una eficaz gestión preventiva: una para la *“Integración de la prevención de Riesgos laborales”*; otra sobre *“Simplificación Documental”* con orientaciones para la elaboración de un documento único que contenga el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva; una tercera sobre *“Criterios de calidad del servicio”* para la mejora de la eficacia y calidad de las actuaciones de los Servicios de Prevención Ajenos; y por último⁴⁴ una cuarta sobre *“Directrices Básicas para el desarrollo de la Prevención de los Riesgos Laborales en la empresa”* para facilitar la identificación y acceder rápidamente a las disposiciones (y artículos concretos) aplicables a casi cualquier situación que pueda plantearse en el ámbito preventivo, así como a otra información complementaria de interés, incluidas las guías técnicas que el INSHT ha elaborado, por mandato legal, para cada disposición vertical.

LAS GUÍAS TÉCNICAS DEL INSHT FACILITAN POR MANDATO LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN

Directivas comunitarias de Seguridad en los Productos

Estas directivas, también conocidas como de **Mercado Interior**, al igual que las directivas de Política Social, siguiendo los mandatos contenidos en las mismas, se han ido incorporando al marco normativo español mediante las correspondientes transposiciones. En este caso, estas directivas se han ido transponiendo como reales decretos por los que se establecen los **requisitos esenciales de seguridad y salud aplicables a tales productos**; habiéndose transpuesto, salvo excepciones, en el ámbito de la **“Reglamentación Industrial”**.

Como se ha comentado, estas directivas fijan los **“requisitos esenciales”** que esos productos (máquinas, equipos de protección individual, aparatos elevadores, aparatos a presión,...) deben satisfacer. El artículo 100 A impide a los Estados aumentar o disminuir en la transposición a su legislación interna el nivel de requisitos esenciales contemplados en las respectivas directivas, así como incluir trabas administrativas. Ello es así para garantizar la **libre comercialización de un producto en cualquier país miembro, en el marco de la libre circulación de productos en un Mercado Interior único**.

Se consiguió, en definitiva, eliminar una de las principales trabas con las que se topaba la libre circulación de productos y que radicaba en la heterogeneidad de las disposiciones nacionales que en aquellos momentos existía sobre los requisi-

44. A fecha abril de 2016.

tos de seguridad que cada país exigía para su comercialización. Se hizo mediante la armonización de tales disposiciones de forma que el usuario disfrute de un elevado nivel de protección, cumpliendo así con el artículo 100 A del Tratado.

El objetivo de estas directivas es el de evitar que el usuario del producto esté expuesto a determinados riesgos que pueden y deben eliminarse o minimizarse en el origen, es decir, mediante medidas tomadas sobre el producto en fase de concepción, diseño y producción. No obstante, no siempre resulta posible evitar, mediante tales medidas, la existencia de “riesgos residuales” o de otros que dependen

LOS PRODUCTOS COMERCIALIZADOS EN LA UE ADEMÁS DE TENER SU SEGURIDAD ACREDITADA DEBEN IR ACOMPAÑADOS DE LAS INSTRUCCIONES DE SUS FABRICANTES

fundamentalmente de la forma en que el producto es utilizado. Por ello, en esos casos las directivas imponen a los fabricantes, importadores o suministradores la obligación de informar al usuario sobre tales riesgos y sobre las medidas preventivas que conviene adoptar para su adecuado control. Esa información, que obligatoriamente debe acompañar al producto, recibe distintos nombres: en el caso de las máquinas

se denomina “Manual de Instrucciones”; en el caso de los EPI, “Folleto Informativo”, y para las sustancias y mezclas químicas la obligación de información se exige en el “etiquetado del envase y el suministro de la Ficha de Datos de Seguridad”.

Otras disposiciones de ámbito estatal, autonómico y local

Más allá del marco normativo interno en materia de seguridad y salud en el trabajo derivado de la transposición de las disposiciones comunitarias, existe un elenco normativo interno que podríamos denominar “autóctono”, en tanto en cuanto no deriva de exigencias comunitarias, y que, con distinto rango legal (leyes, reales decretos, órdenes, etc....), tienen su incidencia y marcan obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En el **ámbito estatal**, y siempre a título de ejemplo de lo expuesto en el párrafo anterior, en el marco de legislación en materia de **Política Social**, es decir, en el ámbito de la “**Reglamentación Laboral**”, podemos citar:

- **Real Decreto 614/2001**, de 8 de junio, sobre disposiciones mínimas para la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores frente al riesgo eléctrico.

Este real decreto, no se enmarca en la transposición de ninguna directiva específica, teniendo como marco internacional referencial general el Convenio número 155 de la OIT, de 22 de junio de 1981, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, ratificado por España el 26 de julio de 1985.

El objetivo del real decreto es el de actualizar la normativa aplicable a los trabajos con riesgo eléctrico, contenida en el capítulo VI de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (OGSHT), al que a su vez

deroga, sustituyéndolo por una regulación acorde con el nuevo marco legal de prevención de riesgos laborales.

En el ámbito de la “**Reglamentación Industrial**”, y siempre a título de ejemplo de lo expuesto anteriormente, citaremos, por su incidencia directa en materia de seguridad y salud en el trabajo, dos reales decretos:

- **Real Decreto 842/2002**, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión (REBT). Este real decreto se enmarca en la Ley 21/1992, de Industria.
El objeto del real decreto es el de actualizar la normativa aplicable a las instalaciones eléctricas de baja tensión, contenidas en el Decreto 2413/1973, al que a su vez deroga.
Mediante Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC) BT 01 a BT 51 establece los requisitos exigibles a distinta tipología de instalaciones eléctricas en baja tensión.
- **Real Decreto 2267/2004**, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad contra incendios en los establecimientos industriales. Al igual que el anterior, este real decreto se enmarca en la Ley 21/1992, de Industria.
El objeto de este reglamento es conseguir un grado suficiente de seguridad en caso de incendio en los establecimientos e instalaciones de uso industrial.

Una característica común a ambos reales decretos y con especial intensidad en el REBT, consiste en la remisión a normas técnicas, sean nacionales (UNE), europeas (UNE-EN) o, en el caso del REBT, internacionales (CEI).

Al respecto, cabe destacar que *las normas UNE o UNE-EN no son, con carácter general, de obligado cumplimiento*. Sólo cuando una norma legal imperativa hace una remisión explícita a una norma UNE o UNE-EN, estas son exigibles. Es el caso de estos dos reglamentos. La exhaustiva lista de normas de la ITC-BT-02 del REBT y la relación de normas del Anexo IV del Real Decreto 2267/2004, se convierten, por la remisión explícita de ambos reglamentos, en normas exigibles y de obligado cumplimiento.

Más allá de la “**Reglamentación Laboral**” y de la “**Reglamentación Industrial**”, en el ámbito estatal existen otras disposiciones que, aunque no tienen por objetivo regular aspectos en materia de Prevención de Riesgos Laborales (PRL), sí inciden en aspectos específicos del marco normativo en PRL. A título de ejemplo, citamos dos de tales disposiciones:

- **Real Decreto 314/2006**, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.
Este real decreto, y más concretamente su Documento Básico Seguridad en caso de Incendio “DB SI”, establece las medidas de protección en caso de incendio que deben reunir distinta tipología de edificios (uso comercial,

docente, hospitalario, etc.). En tanto en cuanto esos edificios se encuentren en el ámbito de aplicación definido en el artículo 3 de la LPRL y, por tanto, les sea aplicable esta y sus reglamentos de desarrollo, este real decreto concretará para esos edificios las exigencias que en materia de protección contra incendios fija el RD 486/1997, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo.

- **Real Decreto 393/2007**, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

Este real decreto, exigible a las actividades listadas en su Anexo I, incorpora una Disposición final tercera sobre *Salvaguardia del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales*, que indica: “Lo dispuesto en el presente real decreto se entenderá sin perjuicio de lo establecido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales y en la normativa que la desarrolla”.

En el ámbito de las **Comunidades Autónomas (CC AA)** y en el ejercicio de las facultades y competencias estatutariamente asumidas, distintas CC AA han elaborado y publicado en sus Diarios Oficiales disposiciones de distinto rango exigibles en ese ámbito territorial y que inciden sobre aspectos en materia de PRL.

Por último, es de destacar que también en el ámbito de la **Administración Local** distintos Ayuntamientos, especialmente en grandes ciudades o capitales de provincia, han dictado disposiciones que inciden sobre aspectos en materia de PRL. Es de destacar, a título de ejemplo, que son varias las ciudades que disponen de Ordenanzas Municipales sobre condiciones de protección contra incendios.

SISTEMA DE RESPONSABILIDADES: ADMINISTRATIVAS, CIVILES Y PENALES

Veremos a continuación como las responsabilidades en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo emanan de un derecho de los trabajadores, de un deber de los empresarios y de un compromiso del Estado; quiénes son los sujetos responsables de su cumplimiento, para analizar finalmente, los diferentes tipos de responsabilidades en esta materia: Administrativa, Civil, Penal, junto a otras responsabilidades compartidas.

La Responsabilidad en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo

La legislación española contempla el derecho a la seguridad y salud en el trabajo y su correlativa obligación, en tres textos fundamentales:

- El primero de ellos es la Constitución española de 1978, que recoge en su

capítulo tercero, dedicado a establecer los principios rectores de la política social y económica, el compromiso de los poderes públicos de velar “por la seguridad e higiene en el trabajo” (artículo 40.2).

- En segundo lugar, el Estatuto de los Trabajadores (ET), aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, recoge entre los derechos laborales de aquellos en la relación de trabajo, el derecho a “*su integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene*” (artículo 4.2.d.). El propio Estatuto amplía y detalla esta referencia inicial cuando, en su artículo 19, establece que el trabajador tendrá derecho a “*una protección eficaz en materia de seguridad e higiene*”, a “*participar por medio de los representantes legales en el centro de trabajo en la inspección y control de las medidas legales y reglamentarias de seguridad e higiene*”, a “*recibir una formación práctica y adecuada en tales materias en el momento de su contratación o cuando se produzca un cambio de puesto de trabajo*”.
- En tercer lugar, la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), desarrolla en profundidad el contenido del ET en materia de Seguridad e Higiene, a la vez que deroga los títulos I y III de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (OGSHT) que hasta la entrada en vigor de la LPRL regulaban las obligaciones y derechos de las partes en materia de Seguridad e Higiene y las responsabilidades y sanciones aplicables, respectivamente. El título II de la citada OGSHT, de contenido técnico, ha sido paulatinamente derogado a medida que se han ido aprobando los reglamentos previstos en el art. 6 de la citada ley.

La LPRL, de marcado carácter prevencionista como se desprende ya de su título y se constata desde la lectura de su Exposición de Motivos, regula con carácter de derecho necesario mínimo indisponible las actuaciones a desarrollar por las administraciones públicas, así como por los empresarios, los trabajadores y sus respectivas organizaciones representativas para el cumplimiento de los fines de la ley.

La propia ley define que su objeto es “promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo”.

A tales efectos, la LPRL establece los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección de la seguridad y la salud, la eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo, la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de los trabajadores en materia preventiva.

La prevención desde el punto de vista jurídico constituye un derecho básico de los trabajadores, un deber de los empresarios y un compromiso del Estado:

- Derecho del trabajador a no sufrir lesiones o enfermedades como consecuencia del trabajo, a no estar en una situación de más peligro que la que pueda considerarse normal o inevitable y a no ser víctima de unas malas condiciones de trabajo.
- Deber del empresario, ya que ostenta el poder de dirección y organización en la empresa, es quien debe conocer los riesgos de la misma y el que tiene el deber de proteger a sus trabajadores incluso previendo las distracciones o imprudencias no temerarias que los mismos pudieran cometer.
- Compromiso del Estado, recogido en la Constitución.

Como todo derecho, la seguridad y la salud en el trabajo necesita una protección legal ante los incumplimientos por parte de quien debe ser garante de la correcta

LA SEGURIDAD Y SALUD LABORAL ES
UN DERECHO DE LOS TRABAJADORES,
UN DEBER DEL EMPRESARIO Y UN
COMPROMISO DEL ESTADO

gestión de tal derecho. Esta protección está contenida en la normativa que la regula y en el sistema de sanciones que la misma incorpora. De acuerdo con ello, el incumplimiento de cualquier norma legal o reglamentaria origina la correspondiente responsabilidad. Dicho de otro modo: la responsabilidad jurídica en seguridad y salud en el trabajo se contrae

por el incumplimiento de los deberes que se tengan respecto a ella y, por tanto, toda responsabilidad está en función del tipo y amplitud de las obligaciones en esta materia.

Sujetos responsables de la Seguridad y Salud en el Trabajo

Cualquier persona que interviene en las relaciones de trabajo, incluso ajena a la empresa, puede ser jurídicamente responsable y objeto de una sanción por incumplimiento de sus deberes con respecto a la seguridad y salud laboral. A continuación se indican los principales sujetos responsables de la seguridad y salud en el trabajo.

El empresario

Es el sujeto principalmente obligado respecto al deber de seguridad y salud. Se entiende por empresario al individuo o persona jurídica propietaria o contratista de la obra, industria o servicio donde se presta el trabajo y que, como tal, ostenta el poder de dirección y organización en la empresa, dirige el proceso productivo y fija las condiciones en que se presta el trabajo.

También es el empresario quien debe disponer de los medios para valorar los riesgos y procurar evitarlos. Precisamente lo que justifica el deber de protección y cuidado que recae en el empresario en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo es su poder de control y disponibilidad de medios.

El personal directivo

Cuando la empresa es de reducidas dimensiones es fácilmente identificable quién es el empresario y primer responsable del deber de seguridad porque, generalmente, ejerce de forma personal y directa su poder. Cuando la empresa es mayor y la organización más compleja, es normal que el poder de dirección lo ejerza un director por cuenta del empresario o que el poder esté repartido entre un equipo directivo, e incluso los mandos intermedios.

En estos casos la obligación de seguridad está directamente relacionada con el nivel de poder de que dispongan y con las exigencias que en materia de seguridad se hayan establecido en la línea jerárquica, partiendo de que la máxima responsabilidad arranca de la dirección de la empresa.

El trabajador

La responsabilidad de los trabajadores por sus deberes respecto a la seguridad y salud laboral es, desde el punto de vista legal, mucho menor. En efecto, el trabajador es el destinatario principal de la protección que proporciona la normativa y, en este sentido, no tiene un deber específico de seguridad que no sea el de contribuir, en la medida de sus posibilidades, con arreglo a su formación y siguiendo las instrucciones del empresario, a la aplicación de las medidas que se establezcan. Ahora bien, ello no quiere decir que no pueda incurrir en responsabilidades, puesto que legalmente está obligado a cumplir con las normas y medidas sobre prevención y a colaborar con el empresario para reducir los riesgos, como se prescribe en el art. 29 de la LPRL.

Otros sujetos responsables

Existen otras personas que, dentro de la empresa o fuera de ella, desempeñan un papel importante en las condiciones de seguridad y tienen definidas unas obligaciones que cumplir.

El técnico de prevención de la empresa

Cuando estos técnicos de prevención en el centro de trabajo tienen atribuidas facultades de dirección y ejecución, pueden ser considerados deudores de seguridad y, por tanto, posibles sujetos de responsabilidad jurídica. Incluso, en ocasiones, tales personas pueden verse envueltas en responsabilidades que no les deberían ser exigibles, si carecían de posibilidades y medios para controlar el incumplimiento legal, origen de la acción punitiva.

Las responsabilidades imputables a los técnicos de prevención serán siempre responsabilidades personales, por incumplimiento de sus obligaciones y pueden ser de tipo penal, civil o disciplinaria.

Recursos Preventivos

No se contempla responsabilidad administrativa alguna para las personas asignadas o designadas como recursos preventivos. Todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades en los órdenes penal, civil o disciplinaria en que puedan incurrir las personas físicas que sean asignadas o designadas como recursos preventivos, por sus acciones u omisiones que son exactamente las mismas que cualquier otro actor en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.

Fabricantes, importadores y suministradores de máquinas, equipos, productos y útiles de trabajo

Según el arto 41 de la LPRL están obligados a garantizar que estos no constituyan una fuente de peligro para el trabajador, siempre que sean instalados y utilizados en las condiciones, forma y para los fines recomendados por ellos.

Para ello, deberán suministrar la información que indique la forma correcta de utilización por los trabajadores, el mantenimiento preciso, las medidas preventivas que deben tomarse y la manera de proteger los riesgos residuales que conlleve su uso. Asimismo, en su caso, las contraindicaciones de uso.

En tal sentido, son deudores de seguridad.

Entidades gestoras y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

Están obligadas a prestar unos determinados servicios de carácter asistencial y administrativo, especialmente los derivados de reconocimientos médicos, cuyo incumplimiento generará las correspondientes sanciones que recoge el artículo 197 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS). (Real Decreto Legislativo 1/1994).

Servicios de Prevención Ajenos

Los Servicios de Prevención Ajenos (SPA) desarrollan actividades preventivas para una empresa, sea con carácter exclusivo o complementario, permanente u ocasional. En tal sentido, son deudores de seguridad y se les pueden imputar responsabilidades jurídicas por acciones u omisiones en el ejercicio de tales actividades preventivas.

Los SPA están sujetos a dos tipos independientes de responsabilidades:

- a) La primera, por incumplimiento de las obligaciones legales para su constitución y funcionamiento. De esta responsabilidad responde directamente el SPA y será de naturaleza administrativa, estando prevista en los artículos 12 y 13 de la LISOS. Adicionalmente, el artículo 40 de la LISOS contempla

que, además de las multas, los SPA puedan ver cancelada la acreditación otorgada por la autoridad laboral.

- b) La segunda, por incumplimiento de las obligaciones legales y contractuales en materia de seguridad y salud laborales respecto de una empresa concertada. De esta responsabilidad responde asimismo directamente el SPA, con independencia de la paralela responsabilidad de la empresa que lo haya concertado, como se contempla explícitamente en el artículo 14.4 de la LPRL.

En este segundo supuesto, las responsabilidades del SPA podrán ser de cuatro clases:

- Una posible responsabilidad penal frente al Estado, con la consiguiente responsabilidad civil derivada.
- Una responsabilidad administrativa directa frente al Estado.
- Una responsabilidad civil de naturaleza contractual frente a la empresa concertada.
- Una posible o eventual responsabilidad civil extracontractual directa frente a los trabajadores dañados.

Entidades Auditoras

A las entidades auditoras autorizadas, sean personas físicas o jurídicas, en el desarrollo de sus actividades preventivas para una empresa, se les pueden imputar responsabilidades jurídicas por acciones u omisiones en el ejercicio de tales actividades preventivas.

Al igual que los SPA, sus responsabilidades pueden diferenciarse entre las derivadas del incumplimiento de las obligaciones legales para su constitución y funcionamiento y las asociadas a incumplimientos de las obligaciones legales y contractuales en materia de seguridad y salud laborales respecto de la empresa que las contrata.

Tipos de responsabilidades en materia de seguridad y salud laboral

De acuerdo con el artículo 42 de la LPRL existen tres tipos de responsabilidades en materia de seguridad y salud: administrativa, penal y civil. A ellas cabe añadir, de modo diferenciado, la responsabilidad en materia de Seguridad Social.

Cada una de ellas tiene un régimen jurídico distinto, si bien todas tienen un punto de partida común, enunciado en el artículo 42 de la LPRL: *“el incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales”*.

Pero, a partir del hecho del incumplimiento, las reacciones de cada parte del ordenamiento son diversas, dando origen a distintas responsabilidades, cada una de las cuales cumple una función distinta.

Así, para la responsabilidad administrativa es la defensa del interés general en que la convivencia se desarrolle respetando normas que garanticen un medio de trabajo seguro y saludable. Para la responsabilidad penal es la tutela del bien jurídico básico de la vida, la salud y la integridad de los trabajadores. Para la responsabilidad civil es la indemnización del daño sufrido por la víctima. Para la de Seguridad Social es mejorar las prestaciones a quienes no debieron sufrir un accidente o soportar una enfermedad profesional si el empresario hubiera cumplido adecuadamente sus obligaciones.

Responsabilidad Administrativa

Se fundamenta en el incumplimiento de la “deuda de seguridad” que, en virtud de las disposiciones legales, tiene contraída el empresario con los trabajadores. La “deuda de seguridad” implica no sólo la aplicación de las medidas sino también su vigilancia y control.

Se contrae por la infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales, es decir, por las acciones u omisiones que comportan incumplimiento de normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y salud laboral.

Está regulada con carácter específico en el capítulo II de la LISOS.

La responsabilidad administrativa, en el actual marco legal, es una responsabilidad imputable al empresario.

El empresario que incurre en infracción administrativa puede ser sancionado de distinta manera:

- **Sanciones económicas o multas.** Reguladas por la LISOS. Clasifica las infracciones en leves (artículo 11), graves (artículo 12) y muy graves (artículo 13) y gradúa las sanciones en grados mínimo, medio o máximo (artículo 39), cada uno de los cuales lleva ya aparejada, de antemano, una cuantía determinada (artículo 40). Las cuantías pueden experimentar un incremento en los casos de reincidencia.
Una novedad en esta materia es que las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente.
Las infracciones se sancionan, previa propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), por diferentes órganos de la Administración según la cuantía de las multas. La potestad sancionadora puede ser ejercida por las autoridades laborales de las comunidades

autónomas con competencias en materia de ejecución en materia de legislación laboral.

Su imposición no precisa que la actuación de la empresa sea dolosa, culposa, ni siquiera negligente. Basta con que se dé una responsabilidad objetiva.

- **Paralización de trabajos.** Esta sanción, recogida de manera específica en el artículo 44 de la LPRL, está asimismo recogida tanto en la LGSS como en el ET y se justifica por el grave e inminente riesgo que representa para los trabajadores la falta de medidas de seguridad.

La decisión de paralizar el trabajo la toma la ITSS, que dará traslado de su decisión de forma inmediata a la Autoridad Laboral.

Es importante destacar que, no ya como sanción si no como medida preventiva, la paralización de trabajos puede ser acordada por los representantes legales de los trabajadores (artículos 19.5 ET y 21.3 LPRL), por los órganos competentes en la empresa en materia de seguridad (artículos 19.5 ET y 21.3, 36.2 LPRL) e incluso a título individual, en ejercicio del “ius resistendae”, por todo trabajador (artículos 14.1 y 21.2 LPRL). En todos estos supuestos, tal acuerdo será comunicado de inmediato a la empresa y a la autoridad laboral, la cual, en el plazo de veinticuatro horas, anulará o ratificará la paralización acordada.

Los trabajadores o sus representantes no podrán sufrir perjuicio alguno derivado de la adopción de medidas de paralización, a menos que hubieran obrado de mala fe o cometido negligencia grave.

El empresario está obligado a ejecutar la paralización impuesta (artículo 21.1 b LPRL). Su no obediencia a tal orden, decidida por el ITSS o resuelta por la Autoridad Laboral, equivale a no aseguramiento de los accidentes que se puedan producir (artículo 195 LGSS). Mientras dure la paralización, el empresario debe seguir abonando los salarios y cotizar a la Seguridad Social (artículo 44.2 LPRL).

- **Suspensión de actividades o cierre del centro.** Regulado por el artículo 53 de la LPRL.

El órgano competente para sancionar es el Gobierno o, en su caso, los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. La aplicación de la sanción se limita a la concurrencia de circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. Se mantendrá, en todo caso, el pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía.

- **Limitaciones a la facultad de contratar con la Administración.** Regulado por el art. 54 de la LPRL.

Tales limitaciones se condicionan a la comisión de delitos o por infracciones administrativas muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Para su aplicación remite explícitamente a la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas (actualmente⁴⁵ este aspecto está regulado por el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).

- **Responsabilidad en materia de Seguridad Social.** Se puede incurrir en responsabilidades en materia de Seguridad Social por acciones u omisiones de distinta tipología:
- **No aseguramiento de accidentes.** El artículo 195 de la LGSS prescribe que la desobediencia del empresario a la orden de paralización de trabajos, decidida por el ITSS o resuelta por la Autoridad Laboral, equivale a no aseguramiento de los accidentes que se puedan producir.
- **Abono directo de prestaciones.** Las empresas obligadas a efectuar reconocimientos médicos previos y periódicos a los trabajadores que cubran puestos con riesgo de enfermedades profesionales pueden convertirse en responsables directos de todas las prestaciones que puedan derivarse si aquellos contraen la enfermedad a consecuencia de incumplir la citada obligación (artículos. 196 y 197 LGSS).
- **Aumento de primas.** Consiste en un incremento de hasta el 20 por ciento en las primas a satisfacer por las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en el caso de empresas que incumplan sus obligaciones en materia de higiene y seguridad en el trabajo (artículo 108 LGSS).
- **Recargo de prestaciones.** Regulado por el arto 123 LGSS.
Cuando se produce un accidente o enfermedad profesional que tengan su causa determinante en una infracción de normas legales o reglamentarias sobre seguridad e higiene en el trabajo, el INSS puede imponer un recargo del 30 al 50 por ciento, según la gravedad de la falta, sobre las prestaciones económicas.
La responsabilidad del pago del recargo recae directamente sobre el empresario infractor y no podrá ser objeto de seguro alguno. Esta responsabilidad es independiente y compatible con las de todo orden, incluso penal, que puedan derivarse de la infracción.

Responsabilidad Civil

La responsabilidad civil tiene un contenido eminentemente patrimonial, pues persigue el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos por la víctima.

En materia de seguridad y salud laboral la responsabilidad civil se sustancia en la obligación de no causar daño a nadie y, si se causa por culpa o negligencia del deber de seguridad, en reparar el daño causado.

45. A fecha abril de 2016

Su régimen jurídico es el común y se encuentra en los artículos 1101 y siguientes del Código Civil, que regulan la responsabilidad contractual; o en los artículos 1902 y siguientes del Código Civil que se ocupan de la responsabilidad extracontractual. Así mismo en el Código Penal, artículos 109 a 122, se regula la responsabilidad civil derivada de delito.

Responsabilidad Penal

En el Código Penal vigente tan sólo se tipifica de forma expresa un “delito de riesgo”, regulado por los artículos 316 a 318 y que sanciona la “mera puesta en peligro de la seguridad y salud de los trabajadores por infracción de las normas de prevención de riesgos laborales a las que se está legalmente obligado”.

Cuando estos hechos se atribuyan a personas jurídicas, se impondrá la pena señalada a los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los mismos y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieren adoptado medidas para ello.

El Código Penal no tipifica, pues, delito de lesiones o de muerte específicos en esta materia, aunque dicha ausencia puede cubrirse, respectivamente, con los tipos genéricos del artículo 142 “Delito de homicidio por imprudencia” y 152 “Delito de lesiones por imprudencia”; o del artículo 617 y siguientes si se trata de faltas contra las personas.

Existen otros artículos relacionados con la seguridad y salud laboral como son el artículo 158 (lesiones al feto cometidas por imprudencia profesional) que comportan las penas accesorias de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión, oficio o cargo por un período de tiempo.

Por lo demás, la responsabilidad penal puede generar otras consecuencias:

- a) De un lado, como se ha dicho, responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados, dado que toda persona responsable criminalmente por delito o falta lo es civilmente si del hecho se derivasen tales daños.
- b) De otro lado, las penas principales pueden ir acompañadas de penas accesorias, entre las cuales pueden encontrarse: la clausura de la empresa, sea con carácter temporal o definitivo; la disolución de la sociedad; la suspensión de actividades; la prohibición de realizar actividades en el futuro, sea con carácter temporal o definitivo; o, la intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores (artículo 129).

Responsabilidades Compartidas

Las obligaciones empresariales compartidas se producen en los casos de contrata y subcontratas o en el de empresas de trabajo temporal.

El incumplimiento de estos deberes puede originar las correspondientes responsabilidades en caso de infracción, y así se contempla en la LISOS

Para los casos de contratistas y subcontratistas correspondientes a la propia actividad de la empresa principal (ver definición en el artículo 2 del RD 171/2004) y que entrañen la prestación de servicios en sus centros de trabajo, el artículo 42.3 de la LISOS dispone que *“La empresa principal responderá solidariamente con los contratistas y subcontratistas a que se refiere el apartado 3 del artículo 24 de la LPRL del cumplimiento, durante el tiempo de la contrata, de las obligaciones impuestas por dicha Ley en relación con los trabajadores que aquellos ocupen en los centros de trabajo de la empresa principal, siempre que la infracción se haya producido en el centro de trabajo de dicho empresario principal”*.

La solidaridad entre empresas alcanza a todo tipo de responsabilidad que no sea personal, como es la penal. Las responsabilidades civil y por recargo de prestaciones así como la administrativa recaen, en definitiva, sobre los patrimonios de las empresas, principal y contratistas o subcontratistas, pues a todos alcanza la obligación.

Para los supuestos de empresas de trabajo temporal, el artículo 42.3 de la LISOS dispone que *“En las relaciones de trabajo mediante empresas de trabajo temporal, y sin perjuicio de las responsabilidades propias de éstas, la empresa usuaria será responsable de las condiciones de ejecución del trabajo en todo lo relacionado con la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, así como del recargo de prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social que puedan fijarse, en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional que tenga lugar en su centro de trabajo durante el tiempo de vigencia del contrato de puesta a disposición y traigan su causa de falta de medidas de seguridad e higiene”*.

Para ambos supuestos, el artículo 42.3 de la LISOS dispone que *“Los pactos que tengan por objeto la elusión, en fraude de ley, de las responsabilidades establecidas en este apartado son nulos y no producirán efecto alguno”*.

- La compatibilidad de responsabilidades

A la vista de este amplio cuadro de responsabilidades del empresario en materia de seguridad y salud en el trabajo, cabe plantearse si todas o algunas de ellas son o no compatibles entre sí.

Partiendo de la base de la autonomía de las distintas responsabilidades por la diferente forma de estructurarse en razón de las diversas finalidades que persiguen, puede afirmarse lo siguiente:

- Las responsabilidades civil, administrativa y por recargos de prestaciones de seguridad social son independientes y compatibles entre sí.
- Las responsabilidades civil y por recargo de prestaciones son compatibles con la penal.
- La responsabilidad administrativa es incompatible con la penal en apli-

cación del principio “non bis in ídem” que emana en última instancia del artículo 25 de la Constitución y que impide su concurrencia sobre un mismo supuesto. Tal incompatibilidad se recoge en el artículo 3.1 de la LISOS, según el cual *“no podrán sancionarse los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento”*.

SISTEMAS DE INSPECCIÓN (ITSS)

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en España, es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias, que efectúa de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española y los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo.

El Convenio N.º. 81, aplicable a la industria y al comercio, sigue siendo la principal referencia internacional para los servicios de la Inspección del Trabajo. Se ha ratificado por 141 países y ha servido como modelo para la mayoría de las leyes y reglamentos nacionales en la creación de los modernos sistemas de inspección.

El Convenio N.º. 129, aplicable a la agricultura, repite en esencia las disposiciones del Convenio N.º. 81, pero amplía el ámbito de empresas y trabajadores cubiertos así como las áreas de competencia del sistema de inspección del trabajo.

Las principales funciones confiadas a la Inspección del Trabajo de conformidad con los Convenios de la OIT son las siguientes:

- 1) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión; entre otras, disposiciones relativas a las horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar y empleo de menores y jóvenes.
- 2) Facilitar información técnica y asesorar a los empleadores (empresarios) y trabajadores sobre la manera más efectiva para cumplir con las disposiciones legales.
- 3) Poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

Las obligaciones establecidas en los Convenios son vinculantes, pero su alcance permite un amplio margen de flexibilidad. Así, se pueden observar diferencias entre distintos países en relación con el alcance y la naturaleza de la legislación cubierta así como de las competencias atribuidas a los inspectores. El sistema

puede dar cobertura a todos los sectores de la economía o sólo a algunos de ellos; puede abarcar todo el territorio nacional o únicamente parte de él. Las funciones de los servicios nacionales de inspección pueden ser muy limitadas o extremadamente amplias, dependiendo del país, y, aun así, serán acordes a la definición internacional de los propósitos de la inspección en tanto que las principales funciones de la inspección definidas anteriormente queden correctamente garantizadas. No obstante, las funciones de los servicios de inspección del trabajo son muy similares en todo el mundo y se corresponden con aquellos establecidos por los Convenios de la OIT.

Los Estados miembros son cada vez más conscientes de la necesidad de tener unos servicios de inspección del trabajo más sólidos y efectivos para hacer frente a los retos de una economía global que está en constante cambio, y la OIT proporciona asistencia técnica donde se le solicita.

LA MISIÓN PRIMARIA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO ES GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES LABORALES YA SEA MEDIANTE SANCIONES O MEDIANTE ASESORAMIENTO

En el mundo laboral, la Inspección de Trabajo es el instrumento más importante de la presencia e intervención del Estado para diseñar, estimular y contribuir al desarrollo de una cultura de prevención que abarque todos los aspectos que potencialmente están bajo su competencia: relaciones laborales, salarios,

condiciones generales de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, y cuestiones relacionadas con el empleo y la seguridad social.

La misión primaria de cualquier sistema de inspección del trabajo es garantizar el cumplimiento de las leyes laborales pertinentes, entendiendo por tales el conjunto de normativa nacional destinada a proteger a todos los trabajadores y, en su caso, a sus familias. Los sistemas modernos también abarcan el autoempleo y el ambiente derivado de ciertos riesgos relacionados con el trabajo.

Los propósitos principales de la inspección del trabajo incluyen la necesidad de garantizar que:

- Se respeta la legislación laboral pertinente en los centros de trabajo con el objetivo de lograr condiciones de trabajo y empleo decentes.
- Tanto empleadores como trabajadores obtienen la información y la orientación necesaria para cumplir con los requisitos legales.
- Las empresas adoptan medidas adecuadas para garantizar que las prácticas y el ambiente laboral no ponen en peligro la seguridad y salud de los trabajadores.
- Se utilicen la retroalimentación y las lecciones prácticas aprendidas como medios de desarrollo de la legislación, para mejorar la cobertura legal, teniendo en cuenta los nuevos riesgos sociales, físicos y psicológicos relacionados con el trabajo.

Competencias y facultades

Existe una amplia variedad de medios a disposición de la inspección del trabajo destinados a conseguir el resultado deseado de condiciones de trabajo decentes. Los dos métodos principales son hacer cumplir la ley (que tradicionalmente se percibe como control o supervisión) y las medidas preventivas. No hay contradicción entre la prevención, por un lado, y el control y la sanción, por otro. La ley se escribió para evitar peligros y sus desastrosas consecuencias. Este es también, por definición, el propósito de una política de prevención.

Cada vez con mayor frecuencia los servicios de inspección del trabajo están creando y poniendo en práctica políticas de prevención enfocadas a la responsabilidad tanto de empleadores como de trabajadores. La idea que hay detrás de estas políticas es que eliminar las deficientes condiciones de trabajo o minimizar los riesgos desde el principio es más beneficioso que recurrir sistemáticamente a sanciones derivadas de que esas condiciones y riesgos existen. Prevención, en el contexto de la protección laboral, hace referencia a determinado esfuerzo por ayudar a trabajadores y empleadores a evitar o eliminar los riesgos de accidentes y enfermedades, disputas laborales, conflictos, trato injusto de trabajadores, etc. Previniendo esas categorías de riesgo, los servicios de inspección de trabajo evitan o reducen las pérdidas humanas, sociales o económicas del individuo, la empresa o la sociedad al completo. Desde un punto de vista práctico, el papel preventivo de los servicios de inspección implica un énfasis cada vez mayor en actividades proactivas (realizar visitas de inspección planificadas con propósitos como la educación, planes de evaluación de nuevos edificios, plantas, equipamientos y procesos, etc.). La acción de prevención proactiva se complementa con actividades reactivas que consisten principalmente en la investigación posterior a los accidentes que hayan ocurrido o reacción a las quejas. Las sanciones continúan siendo una parte fundamental en la función de garantizar dicho cumplimiento.

La promoción de una cultura de prevención en las mismas empresas, entre empleadores y trabajadores, se reconoce como un objetivo esencial y a largo plazo de los sistemas de inspección del trabajo.

Existe un amplio abanico de planes de sanciones disponible, que pueden incluir advertencias verbales y escritas, órdenes de carácter administrativo, multas impuestas por la administración o una mayor carga regulatoria, incluso llegar hasta la interposición de acciones judiciales como último recurso. Es importante utilizar las competencias para velar por el cumplimiento no sólo para conseguir que la ley se cumpla cuando otras medidas no han tenido efecto, sino también para garantizar que los obligados conforme a la ley rindan cuentas por sus incumplimientos.

Una supervisión sin la amenaza de sanciones o acciones legales debilitaría la credibilidad de la función de la inspección del trabajo. De la misma manera, una inspección sin asesoramiento resultaría demasiado legalista y sería percibida con gran reticencia.

El Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España

A principios del siglo XX, se produce un giro importante en la política intervencionista del Estado en las relaciones laborales. Las primeras leyes sociales tenían como destinatarios a las mujeres y los menores, que eran los sectores más desprotegidos.

En 1903 se crea el Instituto de Reformas Sociales para asesorar al Gobierno en lo relativo a la “cuestión social” y proponer las leyes que deben llevar a cabo las “reformas sociales”. De este organismo surgen instituciones como el Instituto Nacional de Previsión y la Inspección de Trabajo para garantizar el cumplimiento de la legislación social, de las leyes ya aprobadas y de las que se aprueben en el futuro (RD de 1 de marzo de 1906, por el que se aprueba el Reglamento para el Servicio de Inspección del Trabajo).

Desde esta fecha y hasta el momento presente se ha ido encomendando a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la vigilancia del cumplimiento de las normas de Orden Social, especialmente las relativas a la prevención de riesgos laborales.

El Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España está regulado actualmente por las normas siguientes:

- Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE del 22 de julio) que deroga la Ley 42/1996, de 14 de noviembre. Esta nueva ley introduce importantes cambios en el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cambios que necesitan su desarrollo reglamentario, por lo que la Disposición derogatoria única reconoce que “Las normas reglamentarias actualmente en vigor continuarán siendo de aplicación, en tanto no contradigan o se opongan a la presente ley, hasta tanto se proceda a su derogación o modificación por las normas previstas en la disposición final tercera” según la cual “Se autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la presente ley, previa consulta con las Comunidades Autónomas”.
- Real Decreto 928/1988, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social. Modificado por el Real Decreto 103/2010, de 5 de febrero, para adaptarse a las normas establecidas en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades y servicios y su ejercicio (en concreto el art.9 introduce la necesaria cooperación en la Unión Europea en la función inspectora y en el inicio del procedimiento sancionador).
- Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y

Seguridad Social. Modificado por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales (en concreto para el reforzamiento de la función de vigilancia y control a través de los denominados técnicos habilitados).

- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado.
- Artículo 9 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, de traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Catalunya, en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Según la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social “El Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social está constituido por el conjunto de principios legales, normas, órganos, personal y medios materiales, incluidos los informáticos, que contribuyen al adecuado cumplimiento de la misión que tiene encomendada, según lo establecido en la presente ley”.

Integran este Sistema funcionarios de carrera de nivel técnico superior y habilitación nacional pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y al Cuerpo de Subinspectores Laborales, cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen la independencia técnica, objetividad e imparcialidad que prescriben los Convenios 81 y 129 de la OIT.

El Cuerpo de Subinspectores laborales contará con dos escalas especializadas: Escala de Empleo y Seguridad Social y Escala de Seguridad y Salud Laboral.

Los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social a la entrada en vigor de la nueva ley quedan integrados en el Cuerpo de Subinspectores Laborales, dentro de la Escala de Empleo y Seguridad Social, con los cometidos y atribuciones que esta ley les reconoce y con todos los derechos adquiridos en su Cuerpo de procedencia. La Escala de Seguridad y Salud Laboral necesita para su creación el oportuno desarrollo reglamentario.

Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La función inspectora, que será desempeñada en su integridad por funcionarios de los dos cuerpos citados, comprende los siguientes cometidos:

- 1) De vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos, en los siguientes ámbitos:
 - Sistema de relaciones laborales.
 - Prevención de riesgos laborales.
 - Sistema de Seguridad Social.
 - Empleo.
 - Migraciones
 - Cooperativas y otras fórmulas de economía social, así como a las condiciones de constitución de sociedades laborales, salvo que la respectiva legislación autonómica disponga lo contrario en su ámbito de aplicación
 - Cualesquiera otras normas cuya vigilancia se encomiende específicamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- 2) De asistencia técnica
 - Dar información y asistencia técnica a las empresas con ocasión del ejercicio de la función inspectora, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, con objeto de facilitarles un mejor cumplimiento de las disposiciones del orden social.
 - Proporcionar información y asistencia técnica a los trabajadores y a sus representantes; comunicarles los resultados y consecuencias de las actuaciones inspectoras cuando medie denuncia por parte de los mismos, e indicarles las vías administrativas o judiciales para la satisfacción de sus derechos, cuando estos hayan sido afectados por incumplimientos empresariales comprobados en las actuaciones inspectoras.
 - Prestar asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, y a las autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuando les sea solicitada.
 - Informar, asistir y colaborar con otros órganos de las Administraciones Públicas respecto a la aplicación de normas del orden social, o a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas.
 - Emitir los informes que le recaben los órganos judiciales competentes, en el ámbito de las funciones y competencias inspectoras, cuando así lo establezca una norma legal.
- 3) De conciliación, mediación y arbitraje
 - La conciliación y mediación en los conflictos y huelgas, cuando la misma sea aceptada por las partes.
 - El arbitraje, a petición de las partes, en conflictos laborales y huelgas, u otros que expresamente se soliciten.

La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se extiende a las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas y a las comunidades de bienes u otras entidades sin personalidad jurídica, en cuanto sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas de orden social, y se ejerce en:

- Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral, aun cuando estén directamente regidos o gestionados por las Administraciones públicas o por entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualesquiera de ellas.
- Los vehículos y los medios de transporte en general, en los que se preste trabajo, incluidos los trenes, los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra para el servicio de aquellos.

Los buques de pabellón español de la marina mercante y los buques de pabellón español de pesca, que se hallen en puertos del territorio español o en aguas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias para el servicio de estos que se hallen en tierra y en territorio español.

- Los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala y destino, en lo relativo a los viajes de emigración e inmigración interior.
- Las entidades y empresas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social.
- Las entidades públicas o privadas que colaboren con las distintas Administraciones públicas en materia de protección y promoción social.
- Las sociedades cooperativas en relación con su constitución y funcionamiento y con el cumplimiento de las normas de orden social en relación con sus socios trabajadores o socios de trabajo, y a las sociedades laborales en cuanto a su calificación como tales, sin perjuicio de lo que establezca la legislación aplicable a la materia.

No obstante lo anterior, los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a otros órganos de las Administraciones públicas continuarán rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las materias no afectadas por la misma.

En el ejercicio de sus funciones, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen el carácter de autoridad pública y están autorizados para las siguientes actuaciones:

- Entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en

el mismo. Si el centro sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Al efectuar una visita de inspección, deberán identificarse documentalmente y comunicar su presencia al empresario o a su representante o persona inspeccionada, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.

- Hacerse acompañar en las visitas de inspección por los trabajadores, sus representantes y por los peritos y técnicos de la empresa o de sus entidades asesoras que estimen necesario para el mejor desarrollo de la función inspectora, así como por peritos o expertos pertenecientes a la Administración u otros habilitados oficialmente.
- Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para: Requerir información; Exigir la comparecencia de personas; Examinar la documentación y los libros de la empresa con trascendencia en la verificación del cumplimiento de la legislación de orden social; Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales, realizar mediciones, obtener fotografías, vídeos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos, siempre que se notifique al empresario o a su representante.
- Adoptar, en cualquier momento del desarrollo de sus actuaciones, las medidas cautelares que estimen oportunas y sean proporcionadas al fin que se persiga, para impedir la destrucción, desaparición o alteración de la documentación mencionada en el apartado anterior, siempre que no cause perjuicio de difícil o imposible reparación a los sujetos responsables o implique violación de derechos.

Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, finalizada la actividad comprobatoria inspectora, podrán adoptar las siguientes medidas:

- a) Advertir y requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores.
- b) Requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se le señale, adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden social o subsane las deficiencias observadas en materia de prevención de riesgos laborales, incluso con su justificación ante el funcionario actuante.
- c) Informar o proponer la sustitución de sanciones principales o accesorias, de acuerdo con la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social
- d) Requerir a las Administraciones Públicas por incumplimiento de disposiciones relativas a la salud o seguridad del personal civil a su servicio.

- e) Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción, de infracción por obstrucción.
- f) Efectuar requerimientos de pago por deudas a la Seguridad Social, así como iniciar expedientes liquidatorios por débitos a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta o bonificaciones indebidas, mediante la práctica de actas de liquidación.
- g) Promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas de trabajadores, así como para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de la Seguridad Social adecuado.
- h) Instar del correspondiente organismo la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales, si se constatase su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula.
- i) Instar del órgano administrativo competente la declaración del recargo de las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional causados por falta de medidas de seguridad e higiene.
- j) Proponer recargos o reducciones en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en relación a empresas por su comportamiento en la prevención de riesgos y salud laborales, con sujeción a la normativa aplicable.
- k) Iniciar el procedimiento para la correcta aplicación o para la devolución de cantidades indebidamente aplicadas en los casos de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.
- l) Ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores.
- m) Comunicar al organismo competente los incumplimientos que compruebe en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento del empleo, formación profesional ocupacional y promoción social e iniciar el correspondiente expediente de devolución de ayudas y subvenciones cuando proceda.
- n) Proponer a su respectivo jefe la formulación de comunicaciones y demandas de oficio ante la Jurisdicción de lo Social en la forma prevista en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social.
- o) En los supuestos en que la actuación inspectora afecte a empresas establecidas en otros Estados miembros de la Unión Europea y los hechos comprobados sean sancionables por el Estado miembro de origen de la empresa, estos hechos podrán ponerse en conocimiento de la autoridad competente del otro país para que inicie el procedimiento sancionador, sin perjuicio de que pueda adoptar otras medidas que considere pertinentes.

- p) Informar al órgano competente de los resultados de la investigación para la identificación de los distintos sujetos responsables por los incumplimientos de las normas legales, reglamentarias y convenios colectivos, incluyendo los supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria, así como para el señalamiento de bienes para la efectividad de la vía ejecutiva.
- q) Informar a los Servicios Públicos de Empleo a efectos del reconocimiento de acciones de orientación, capacitación y formación profesional para el empleo para los trabajadores en situación de trabajo no declarado, empleo irregular u otros incumplimientos detectados por la actividad inspectora, de acuerdo con la legislación aplicable.
- r) Cuantas otras medidas se deriven de la legislación en vigor.

De todas las medidas propuestas son propias de prevención de riesgos laborales el requerimiento (apartado b) y la paralización (apartado l).

Requerimiento. Cuando el inspector de Trabajo y Seguridad Social compruebe la existencia de una infracción de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, requerirá al empresario para la subsanación de las deficiencias observadas, salvo que por la gravedad e inminencia de los riesgos procediese acordar la paralización. Todo ello sin perjuicio de la propuesta de sanción correspondiente, en su caso.

El requerimiento formulado mediante diligencia en el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se le hará saber al empresario presuntamente responsable señalando las anomalías o deficiencias apreciadas con indicación del plazo para su subsanación. Dicho requerimiento se pondrá, asimismo, en conocimiento de los Delegados de Prevención. Si se incumpliera el requerimiento formulado, persistiendo los hechos infractores, el inspector de Trabajo y Seguridad Social, de no haberlo efectuado inicialmente, levantará la correspondiente acta de infracción por tales hechos.

SEGÚN MODELO DE DILIGENCIA ESTABLECIDO POR LA INSPECCIÓN DE TRABAJO SE FORMULA EL CORRESPONDIENTE REQUERIMIENTO A LA EMPRESA (ORDEN ESS/1452/2016)

Paralización. Cuando el inspector de Trabajo y Seguridad Social compruebe que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores, podrá ordenar la paralización inmediata de tales trabajos o tareas. Dicha medida será comunicada a la empresa responsable, que la pondrá en conocimiento inmediato de los trabajadores afectados, del Comité de Seguridad y Salud, del Delegado de Prevención o, en su ausencia, de los representantes del personal. La empresa responsable dará cuenta al inspector de Trabajo y Seguridad Social del cumplimiento de esta notificación.

El inspector de Trabajo y Seguridad Social dará traslado de su decisión de forma inmediata a la autoridad laboral. La empresa, sin perjuicio del cumplimiento inmediato de tal decisión, podrá impugnarla ante la autoridad laboral en el plazo

de tres días hábiles, debiendo resolverse tal impugnación en el plazo máximo de veinticuatro horas. Tal resolución será ejecutiva, sin perjuicio de los recursos que procedan.

La paralización de los trabajos se levantará por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la hubiera decretado, o por el empresario tan pronto como se subsanen las causas que la motivaron, debiendo, en este último caso, comunicarlo inmediatamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Características de la actuación. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social actúa siempre de oficio, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, por propia iniciativa o en virtud de denuncia.

Es pública la acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social. El denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación, si bien podrá tener, en su caso, la condición de interesado si se inicia el correspondiente procedimiento sancionador. No se tramitarán las denuncias anónimas, las que se refieran a materias cuya vigilancia no corresponda a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, las que manifiestamente carezcan de fundamento ni las que coincidan con asuntos de los que esté conociendo un órgano jurisdiccional.

La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se desarrollará mediante visita a los centros o lugares de trabajo, sin necesidad de aviso previo, mediante requerimiento de comparecencia ante el funcionario actuante de quien resulte obligado, aportando la documentación que se señale en cada caso, o para efectuar las aclaraciones pertinentes; en virtud de expediente administrativo cuando el contenido de su actuación permita iniciar y finalizar aquella.

Igualmente la Inspección de Trabajo y Seguridad Social puede actuar mediante comprobación de datos o antecedentes que obran en las Administraciones públicas. A tal efecto, puede valorar los datos o antecedentes que le suministren otras Administraciones públicas de la Unión Europea.

Organización del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas que hayan recibido el traspaso de los servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral, en el ámbito de sus respectivas competencias, organizan el ejercicio de las actuaciones inspectoras con sujeción a los principios de concepción única e integral del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo que implica:

- Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social gozarán en su ejercicio de plena autonomía y se les garantizará su independencia frente a cualquier influencia exterior indebida en base a los Convenios nº 81 y nº 129 de la OIT.

- Las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social, en el desarrollo de su actividad, actuarán en dependencia funcional de la Administración General del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma, según la titularidad competencial que cada una posea en función de la materia sobre la que recaiga cada actuación.

La cooperación entre las Administraciones citadas se instrumentará mediante convenios de colaboración. Las Comunidades Autónomas participarán asimismo en la dirección del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social a través del Consejo Rector del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Con el fin de garantizar el funcionamiento cohesionado de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas establecerán la realización de los planes y programas de actuación que sean necesarios para el logro de objetivos de carácter general. Con la misma finalidad, las Administraciones competentes dispondrán de un sistema de información dirigido a garantizar la eficacia de la función inspectora y la coherencia y homogeneidad de los datos y de su tratamiento.

La nueva ley crea el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Estado y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, consistentes en el ejercicio de las funciones que le encomienda esta ley. Tal Organismo se articulará en torno a una estructura central y otra territorial y está adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al que corresponde su dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad.

Corresponde al Gobierno aprobar los Estatutos del Organismo Estatal mediante real decreto, previa consulta con las Comunidades Autónomas, a iniciativa del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La estructura central contará con un Consejo Rector y un Director, como órganos de dirección, y con un Consejo General Consultivo, como órgano de participación institucional en las materias relativas al Organismo.

La estructura territorial se desarrollará reglamentariamente. Actualmente y a la espera del desarrollo reglamentario, para el desarrollo de sus funciones la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se estructura en una Autoridad Central y, territorialmente, en Inspecciones provinciales agrupadas en cada Comunidad Autónoma. Estas Inspecciones provinciales se estructuran según criterios comunes, acomodándose en su desarrollo a las características de cada demarcación, de forma que, con aplicación del principio de trabajo programado y en equipo, se establecen las necesarias unidades especializadas y precisas en sus áreas funcionales de actuación (Seguridad Social, Prevención de Riesgos Laborales, Relaciones Laborales). Esta estructura se completa con la existente en las dos Comunidades Autónomas en las cuales ha habido traspaso de funciones y servicios en esta materia (Cataluña y País Vasco).

Finalmente, se hace una breve referencia a los denominados “técnicos habilitados”, que nacen de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, con el objetivo de reforzar la función de vigilancia y control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Estos técnicos habilitados por las CC. AA. ejercen labores técnicas en materia de prevención de riesgos laborales y pueden desempeñar funciones de asesoramiento, información y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas, mediante el oportuno Requerimiento a la misma y de informe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en caso de no cumplirse el citado requerimiento. El inspector de Trabajo, al recibir el informe de incumplimiento, puede levantar acta de infracción.

SISTEMA DE ASEGURAMIENTO

El Sistema de aseguramiento español se desarrolla en cinco apartados. En el primero se expone su origen y la evolución histórica habida. En el segundo, se trata su ámbito de cobertura y prestaciones económicas que se perciben en función de las lesiones y daños sufridos por los trabajadores. En el tercero se tratan los aspectos económicos del sistema, o sea, la fuente de generación de los recursos necesarios. En el cuarto se analiza la actuación preventiva que como tal desarrolla la Seguridad Social, a través de las Mutuas y otros mecanismos de estímulo como el “bonus/malus”. Y finalmente, el último apartado se dedica a unas reflexiones finales que ponen de manifiesto la necesidad de que la Seguridad Social incremente su inversión preventiva en la búsqueda de un equilibrio presupuestario.

Evolución histórica del seguro

En España, la posibilidad legal de que los empresarios aseguren el riesgo de accidente de trabajo de sus trabajadores tiene su origen en la Ley de Accidentes de Trabajo, de 31 de enero de 1900 (ley Dato), cuyo artículo 4 dispuso que “*los obreros tendrán derecho a indemnización por los accidentes... que produzcan incapacidad*”; dicha indemnización debía correr a cargo de los empresarios, hechos responsables por el artículo 2, pero el artículo 12 de la misma ley estableció que “*los patronos podrán sustituir las obligaciones [de indemnización]... por el seguro hecho a su costa en cabeza del obrero de que se trate*”. Anteriormente la única posibilidad del obrero para ser resarcido pasaba por el recurso a la jurisdicción civil.

De esta posibilidad (que no obligación todavía) de asegurar el pago de las indemnizaciones nacieron en España las primeras Mutuas de Accidentes de Trabajo, asociaciones de patronos sin ánimo de lucro creadas con el objetivo de repartir (*mutualizar*) el riesgo entre sus empresarios asociados. No fue hasta 1932 (Ley de Accidentes de Trabajo, de 4 de julio) que el aseguramiento de los accidentes de trabajo se convirtió en legalmente obligatorio; el seguro podía contratarse indistintamente con compañías mercantiles de seguros privados o con las Mutuas de Accidentes de Trabajo.

El siguiente cambio importante vino de la mano de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social; dicha ley estableció un sistema de protección social único, incorporando en el régimen público la cobertura del seguro de accidentes de trabajo.

Al mismo tiempo (Base primera) se estableció que *“la ordenación de la Seguridad Social quedará articulada sobre una conjunta consideración de contingencias y situaciones objeto de cobertura y en ningún caso podrá servir de base a operaciones de lucro mercantil”*. Como consecuencia de esta disposición, las compañías mercantiles quedaron excluidas del ámbito del aseguramiento de accidentes de trabajo, si bien esta función siguió siendo posible para las Mutuas de Accidentes de Trabajo, pues, aunque la Base decimoséptima establecía que *“la gestión del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales queda atribuida en el régimen general a las Mutualidades Laborales”*, añadía inmediatamente que *“esta gestión será compatible con la atribuida a las Mutuas Patronales en las condiciones que reglamentariamente se determinen”*⁴⁶.

Desde entonces la Seguridad Social ha ido descargando progresivamente la gestión del aseguramiento de las contingencias profesionales en las mutuas, más tarde rebautizadas como Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social por la Ley 4/1990 de Presupuestos Generales del Estado para 1990, y finalmente como Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social por la Ley 35/2014 (“ley de mutuas”). Así, por ejemplo, en 1990⁴⁷ se derogó el apartado 2 del artículo 204 de la vigente Ley de Seguridad Social, que impedía a determinadas empresas asociarse a las mutuas y las obligaba a asegurarse en las mutualidades laborales (en 1978 sustituidas por otras entidades gestoras de la Seguridad Social). En la actualidad⁴⁸, el 98,15% de las empresas han elegido a mutuas para gestionar su seguro. Esta desproporción no tiene nada de extraño, ya que las entidades gestoras no prestan a sus asegurados ninguno de los excelentes servicios asistenciales y rehabilitadores que caracterizan a las mutuas, sino que recurren para ello a los servicios públicos de salud, de respuesta forzosamente más lenta⁴⁹.

Los sucesivos gobiernos de los últimos decenios han impulsado fusiones de mutuas en busca de una mayor eficiencia y, en algunos casos, para salvar situaciones financieramente delicadas; por ello, el número de mutuas ha ido decreciendo paulatinamente. En el año 1997 existían 31 mutuas (frente a 58 en 1992 y 149 en 1985). En el 2016 subsisten 20 mutuas.

46. Para una descripción detallada de los debates que rebajaron las aspiraciones iniciales de nacionalización total de las prestaciones sociales para dejarla en una mera mutualización en el caso de las contingencias profesionales, véase Vida Soria, J. Las peculiaridades en la protección contra accidentes de trabajo en el sistema de la Seguridad Social. En Gonzalo, B., Nogueira, M. Cien años de Seguridad Social. Madrid. Fraternidad-Muprespa y UNED. 2000.

47. Disp. Dic. 14.1 de la Ley 4/1990, de 29 de junio.

48. <http://www.amat.es/Ficheros/15085.pdf>. Datos de setiembre 2013. Consultado el 20-11-14

49. En esta misma línea de potenciación de las mutuas debe inscribirse la autorización a estas para la gestión de la incapacidad temporal por contingencias comunes, a la que no nos referiremos en este capítulo, limitado únicamente a las contingencias profesionales, y la autorización para que las mutuas constituyeran servicios de prevención ajenos, de la que hablaremos más adelante.

Ámbito de cobertura y prestaciones

Al igual que en muchos otros países, las contingencias aseguradas en España son el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, por lo que el alcance del seguro viene determinado por la definición legal de estos conceptos.

Además, la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral, introdujo la prestación por riesgo durante el embarazo y la lactancia natural. A partir de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tiene la consideración de prestación derivada de contingencias profesionales. Se protege el periodo de suspensión del contrato de trabajo en los casos en los que, debiendo la mujer trabajadora cambiar de puesto de trabajo por otro compatible con su estado, no resulte técnica u objetivamente posible ese cambio, o no pueda razonablemente exigirse por motivos justificados.

Se entiende como *accidente de trabajo* (artículo 115 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio) toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena. Se incluyen, entre otros, los accidentes que sufra al ir o volver del trabajo (“in itinere”), las enfermedades originadas *exclusivamente* por el trabajo y no clasificadas como profesionales y los agravamientos derivados del accidente.

Se excluyen los motivados por fuerza mayor (pero no por insolación, rayo o similar) y por dolo o imprudencia temeraria del trabajador, pero no son motivos suficientes para la exclusión la imprudencia normal del trabajador en el ejercicio de la tarea asignada ni la concurrencia de culpabilidad de terceros. Como criterio general, debe presumirse, salvo prueba en contrario, que son accidentes de trabajo las lesiones sufridas en o durante el trabajo. La jurisprudencia ha reconocido reiteradamente como accidente de trabajo las patologías no traumáticas (infartos, hemorragias cerebrales, etc.) ocurridas durante el trabajo.

Hasta el año 2003 el concepto de accidente de trabajo era aplicable únicamente a los trabajadores por cuenta ajena (con algunas excepciones), pero en virtud de lo dispuesto por el Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre, los trabajadores del Régimen Especial de Trabajadores Autónomos (RETA) pueden acogerse voluntariamente a la protección por este concepto previo pago de la correspondiente cotización. Hasta el presente, alrededor de un 20% de dichos trabajadores han optado por asegurar esta contingencia⁵⁰.

50. INSH.T.(2013) Clara Díaz Aramburu, Marta Zimmermann Verdejo, Victoria de la Orden Rivera. Perfil sociodemográfico, condiciones de trabajo y siniestralidad notificada de los trabajadores autónomos. INSH.T. 2013. PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO, CONDICIONES DE TRABAJO Y SINIESTRALIDAD NOTIFICADA DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS http://www.oect.es/Observatorio/5%20Estudios%20tecnicos/Otros%20estudios%20tecnicos/Publicado/Ficheros/INFORME%20AUTÓNOMOS_AT%202012.pdf
Consultado el 31.1.2014

En este caso rige una definición ligeramente distinta de accidente de trabajo: *Se entenderá como accidente de trabajo del trabajador autónomo el ocurrido como consecuencia directa e inmediata del trabajo que realiza por su propia cuenta y que determina su inclusión en el campo de aplicación de dicho Régimen Especial.*⁵¹ Esta definición excluye del ámbito de los accidentes de trabajo los ocurridos al ir y volver del trabajo; los accidentes “in itinere”, para los trabajadores autónomos, no son accidentes de trabajo, sino accidentes comunes y reciben la protección asignada a estos últimos en el RETA.

LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS
PUEDEN ACOGERSE VOLUNTARIAMENTE
A LA PROTECCIÓN ESTATAL POR
CONTINGENCIAS DE ACCIDENTE DE
TRABAJO

En conjunto puede afirmarse que en los más de cien años transcurridos desde la promulgación de la ley Dato, se ha flexibilizado “*de manera progresiva la noción de accidente de trabajo... considerando accidentes de trabajo supuestos claramente externos a la esfera del riesgo empresarial*”⁵².

Se entiende como enfermedad profesional (artículo 116 de la LGSS) la contraída como consecuencia del trabajo realizado por cuenta ajena en las actividades que se especifican en el vigente Cuadro de Enfermedades Profesionales⁵³, y que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias que en dicho cuadro se indiquen para cada enfermedad profesional.

Aunque la definición de enfermedad profesional se realiza mediante el sistema de lista (a través del Cuadro de Enfermedades Profesionales), el sistema español es, en realidad, un sistema mixto, dado que, como ya hemos dicho, las enfermedades excluidas del Cuadro que tengan origen laboral son consideradas como accidentes de trabajo (siempre que se pruebe que son debidas *exclusivamente* al trabajo⁵⁴) y las prestaciones por uno y otro concepto son idénticas.

Las prestaciones asistenciales a las que tiene derecho el trabajador en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional son las siguientes: tratamiento médico y quirúrgico, prescripciones farmacéuticas y, en general, toda técnica diagnóstica o terapéutica necesaria a juicio médico; aparatos de prótesis u ortopedia y vehículos para inválidos; cirugía plástica y reparadora (cuando sea necesaria por la importancia de las alteraciones del aspecto físico del accidentado, o para facilitar su rehabilitación funcional); rehabilitación funcional (medicina física y fisioterapia); orientación y formación profesional; y los tratamientos especializados de recuperación no profesional (cuando la gravedad de la invalidez imposibilite la profesional).

51. Disposición adicional 34ª de la Ley General de Seguridad Social.

52. Durán, F. Informe sobre riesgos laborales y su prevención. Madrid, Presidencia del Gobierno. 2001. Pág. 240.

53. Real Decreto 1299/2006 de 10 de noviembre.

54. Aunque no en teoría, en la práctica esa exigencia excluye ciertos tipos de afecciones, como las de carácter psicológico, cuyo origen exclusivamente laboral es muy difícil de probar; sin embargo, en el año 2012 la Seguridad Social reconoció por esta vía 94 casos, como indica la Memoria correspondiente, disponible en: <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/145097.pdf>. Consultado el 20.1.2014

Las prestaciones económicas son de dos tipos: subsidios por incapacidad temporal (o, en determinados casos, mientras se recibe tratamiento para la recuperación) e indemnizaciones (en forma de capital o de pensión, según el caso) cuando el trabajador sufre una lesión no invalidante o cuando se le reconoce una incapacidad permanente (parcial, total, absoluta o gran invalidez). En caso de muerte del trabajador, la indemnización la reciben sus derechohabientes.

En general, esas prestaciones son apreciablemente superiores a las que se reciben por situaciones similares cuando estas no son de origen profesional, lo que es habitual en muchos países. En consecuencia, cuando una lesión o enfermedad no es reconocida como de origen profesional por la Seguridad Social, es frecuente que la persona afectada recurra a los tribunales a fin de conseguir unas prestaciones más elevadas.

Con independencia de que la empresa esté o no asociada a una mutua, la evaluación, calificación y revisión de la incapacidad y el reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas por invalidez permanente, así como la verificación de la existencia de lesiones no invalidantes, corresponde siempre al INSS, que cuenta para ello con Equipos de Valoración de Incapacidades (E.V.I.), constituidos en cada Dirección Provincial de dicho organismo⁵⁵. El procedimiento para la evaluación de la incapacidad se regula mediante una normativa específica.

Finalmente, debe señalarse que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General de la Seguridad Social, las empresas que cumplan determinados requisitos establecidos por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social pueden autoasegurar a sus trabajadores en relación con el pago de las prestaciones por incapacidad temporal. En la práctica, es una opción que solo eligen algunas empresas muy grandes.

Aspectos económicos

El aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se financiaba en su práctica totalidad mediante una cotización que corría exclusivamente a cargo de los empresarios o de los trabajadores autónomos, en su caso. La recaudación presupuestada para el año 2014⁵⁶ fue de 6.476,3 millones de euros, de los cuales 3.368,7 correspondían a cuotas por incapacidad temporal, 3.079,0 a invalidez, muerte y supervivencia y 28,6 a riesgo por embarazo y lactancia natural.

La Ley de Presupuestos para 2014⁵⁷ establecía que *“Para las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se aplicarán los porcentajes de la tarifa de primas incluida en la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2006,*

55. Excepto en Cataluña, donde los EVI han sido sustituidos por un organismo autonómico que presta servicios de calificación de incapacidades.

56. Presupuestos de la Seguridad Social para el año 2014. <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/178602.pdf>. Consultado el 22.1.2014.

57. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/26/pdfs/BOE-A-2013-13616.pdf>. Consultado el 22.1.2014.

de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, siendo las primas resultantes a cargo exclusivo de la empresa”.

Las tarifas vigentes⁵⁸ se basan en la actividad de la empresa (las anteriores, aprobadas en 1979, se basaban en la actividad del trabajador, por lo que eran proclives a errores e incluso a fraudes), si bien mantienen una tarifa común a las distintas actividades para ciertos puestos genéricos (administrativo, chófer, etc.) cuyos riesgos son similares independientemente de la actividad de la empresa.

Las tarifas oscilan desde el 1% de la base de cotización en el caso de los empleados de oficina, hasta el 8,5 % correspondiente a los trabajos en interior de minas o el 7,6% en la construcción. La tarifa media resultante es de un 2,4% aproximadamente, una cifra relativamente elevada en el contexto europeo⁵⁹, ⁶⁰ (Alemania, 1,3%; Austria, 1,4%; Finlandia, 2,1%).

El relativamente elevado nivel de la tarifa del seguro español ha hecho que este sea calificado de *caro*⁶¹, si bien debe señalarse que en este terreno las comparaciones no son fáciles, pues el nivel de las tarifas depende no sólo de la siniestralidad, sino también del nivel de prestaciones, aspectos ambos de difícil valoración relativa.

La mejor información disponible respecto al conjunto de los ingresos y gastos *del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, como oficialmente se denomina el seguro, se encuentra en los Presupuestos de la Seguridad Social. Los datos correspondientes al año 2014 (presupuestos aprobados⁶²) se indican en la tabla 2, a la que es preciso efectuar algunos breves comentarios para su mejor comprensión.

En primer lugar, llama la atención el elevado nivel de ingresos en la rúbrica “Otros”, que aparentemente contradice lo afirmado más arriba de que el seguro se financia con las cotizaciones de los empresarios. Ello se debe a las peculiares prácticas contables de la Seguridad Social, que la llevan a contabilizar por duplicado (en ingresos y en gastos) las transferencias internas del Sistema; efectivamente, las transferencias internas son gastos para el ente emisor e ingresos para el receptor, pero en un presupuesto global deberían, lógicamente, omitirse.

En el ejercicio 2014 las transferencias internas presupuestadas ascendían a 3.115,44 millones de euros, que corresponden al 92% de los ingresos incluidos

58. Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007. BOE 29/12/2006.

59. <http://www.srt.gob.ar/super/eventos/Semana2006/CD/contenido/15demarzo/Zimmer.pdf>. Consultado el 22.1.2014.

60. <http://www.mc-mutual.com/webpublica/Publicaciones/McSaludLaboral/resources/10/zimmer.pdf>. Consultado el 22.1.2014.

61. Durán, F., Benavides, F. G. Informe de salud laboral. Los riesgos laborales y su prevención. España 2004. Barcelona. Atelier. 2004. Pág. 28.

62. <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/178626.pdf>. Consultado el 22.1.2014.

en la rúbrica de “Otros ingresos”. Esas transferencias internas correspondían a pagos reglamentarios efectuados por las mutuas al resto del sistema en concepto de sostenimiento de los servicios comunes del sistema de Seguridad Social y de capitales-renta constituidos para que con sus intereses se abonen por el INSS las prestaciones económicas de carácter permanente (pensiones). En el apartado de gastos dichos pagos se contabilizan en “Prestaciones económicas”.

En segundo lugar, debe destacarse el hecho de que el régimen es ampliamente excedentario, pues sus ingresos superaban claramente sus gastos; en el ejercicio de 2014, tal como se deduce de la tabla 2, el excedente presupuestado era de 1.181,26 millones de euros. Se trata de una peculiaridad histórica del régimen, que se repite año tras año⁶³ y que lo convierte en “anormal” entre la mayoría de los sistemas públicos de aseguramiento de las contingencias profesionales existentes en otros países, que habitualmente persiguen el equilibrio presupuestario, como discutiremos más adelante.

Tabla 2. Presupuesto del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales para el ejercicio 2014. Cantidades en millones de euros

INGRESOS		GASTOS	
Cotizaciones sociales	6.476,27	Prestaciones económicas	7.290,11
Otros	3.361,51	Asistencia sanitaria	1.230,10
		Servicios sociales	26,34
		Tesorería e informática	109,97
TOTAL	9.837,78	TOTAL	8.656,52

Actuación preventiva en el ámbito de la Seguridad Social

La implicación de la Seguridad Social en la prevención de los riesgos laborales estaba prevista en la Ley de Bases (base decimoquinta) que establecía que la Seguridad Social “*podrá extender su acción a los servicios sociales que a continuación se mencionan*” citando en primer lugar el siguiente:

“A) Higiene y Seguridad del Trabajo.- En conexión con los Servicios Generales de Seguridad e Higiene del Trabajo corresponde a la Seguridad Social:

a) La prevención de los riesgos profesionales derivados de los ambientes de trabajo y del trabajador.

63. Para un mayor detalle puede consultarse Díaz-Pomar, J. Consecuencias financieras del accidente de trabajo en la financiación del sistema de la Seguridad Social. En Gonzalo, B., Nogueira, M. Cien años de Seguridad Social. Madrid. Fraternidad-Muprespa y UNED. 2000.

b) *Las medidas sanitarias de tutela conducentes a lograr, individual o colectivamente, un óptimo estado sanitario*”.

En cumplimiento de este mandato, en 1970 la Seguridad Social creó el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo⁶⁴, como un medio de poner en marcha el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, todo ello con el objetivo de disminuir los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que en aquella época asolaban el país. La puesta en marcha del Plan se desarrolló con grandes aportaciones financieras por parte de la Seguridad Social, lo que probablemente tuvo mucho que ver con el descenso vertiginoso de la siniestralidad, que se redujo en un 50% entre 1973 y 1983.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 36/1978 convirtió el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo en el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo⁶⁵, modificando su estatus jurídico (pasó a ser un organismo autónomo) y colocándolo bajo la autoridad del Ministerio de Trabajo, lo que determinó en la práctica el fin de la implicación de la Seguridad Social en las tareas preventivas, salvo a través de las escasas actividades de este tipo autorizadas a las mutuas de accidentes de trabajo y realizadas al amparo de lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley General de la Seguridad Social.

A pesar de los voluminosos excedentes del régimen, las cantidades presupuestadas para las actividades preventivas de las mutuas desde principios de los años ochenta del siglo pasado se han situado entre el uno y el dos por ciento de los ingresos por cuotas⁶⁶, salvo en los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en la que alcanzaron el 6% debido a un cambio en los criterios contables pero no a un aumento de la acción preventiva. En la actualidad⁶⁷, el límite máximo de gasto autorizado a las mutuas por la Seguridad Social es el 0,5% de los ingresos por cuotas de contingencias profesionales. A título comparativo podemos citar que las “mutuas” alemanas invierten en prevención el 7% de sus ingresos.

No parece fácil que la acción preventiva de las mutuas *con cargo a cuotas* pueda alcanzar cotas apreciables de eficacia, y no sólo por la escasez de recursos que se les asigna. Además, la acción preventiva viene lastrada por la competencia entre las mutuas, que hace que en la relación entre la mutua y la empresa asociada, esta ocupe el privilegiado lugar de cliente que, lógicamente, no puede ser presionado para que mejore su acción preventiva porque podría verse ten-

64. Orden de 7 de abril de 1970 por la que se encomienda a la Dirección General de la Seguridad Social la formulación y realización del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo. BOE a6.04.1970.

65. La denominación “legal” del Instituto, establecida por el Real Decreto-Ley 36/78 era de “Higiene y Seguridad”, pero el Real Decreto 577/1982 invirtió (es de suponer que por error) los términos, denominándolo de “Seguridad e Higiene”.

66. Durán, F., Benavides, F.G., op. cit. pág. 169.

67. <http://boe.es/boe/dias/2013/05/22/pdfs/BOE-A-2013-5344.pdf>. Consultado el 23.1.2014

tado a cambiar de proveedor-mutua y buscar otra menos incómoda. Cosa bien fácil, por otra parte, porque los convenios de asociación de la empresa a una mutua determinada tienen una duración mínima legal de un año y, por tanto, la empresa-cliente puede cambiarse de mutua cada año, lo que le confiere una enorme capacidad de presión sobre aquella.

La aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales modificó el statu quo tradicional al permitir que las mutuas desarrollaran funciones como servicios de prevención ajenos, estableciendo una relación mercantil con las empresas que eligieron dicha opción, una relación que por su carácter mercantil debía quedar fuera del marco de la colaboración con la Seguridad Social. Ello obligó a establecer con claridad cuáles eran las acciones que podían desarrollar dentro de dicho marco, lo que se reguló mediante la Orden de 22 de abril de 1995.

La dualidad de actuaciones preventivas por parte de las mutuas (en parte con cargo a cuotas y en parte como servicio de prevención ajeno) generó diversos problemas, señalados ya en el año 2001 por el informe Durán: *“La concurrencia en el mercado de entidades... sometidas a tan diferentes condiciones...viene ocasionando distorsiones en el mercado... Estas distorsiones provienen de la doble condición de las Mutuas...[que] les permite una oferta de servicios que difícilmente pueden igualar el resto de entidades”*⁶⁸.

Por ello el mismo informe recomendó: *“Deslindar nítidamente en la actuación de las Mutuas su vertiente gestora de prestaciones y su actuación como entidades implicadas en el modelo de gestión de la prevención... Aprobar cuanto antes la normativa... que regule la prohibición de que las Mutuas financien su actividad como servicios de prevención ajenos con cargo a los recursos públicos a los que acceden en su calidad de colaboradoras de la Seguridad Social”*⁶⁹.

SE HA DESLINDADO EL PAPEL DE LAS MUTUAS QUE HACEN PREVENCIÓN A CARGO A CUOTAS DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS

A pesar de estas recomendaciones, no se emprendieron acciones correctoras importantes hasta que el Tribunal de Cuentas emitió un informe⁷⁰ en el que se demostraba que las afirmaciones anteriores eran sustancialmente ciertas. Con tal motivo el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales emitió una nota de prensa⁷¹ en la que podía leerse: *“Así, el Tribunal de Cuentas, al informar sobre la gestión del Sector Público Estatal, ha puesto de manifiesto la situación de privilegio de las Mutuas respecto del resto de los Servicios de Prevención Ajenos y la financiación encubierta de su actividad como tales con cargo a los fondos de la Seguridad Social que gestionan, requiriendo la modificación nor-*

68. Durán, F., op. cit. pág. 90.

69. Durán, F., op. cit. pág. 91.

70. <http://www.tcu.es/uploads/672%20Colaboración%20MATEPSS.pdf> Consultado el 23.1.2014

71. El texto original ya no está disponible porque el Ministerio no mantiene en su página web notas de prensa anteriores a 2008. Sin embargo, el texto (reproducido) puede aún consultarse en la siguiente dirección: <http://www.ayudalaboral.net/leido/leido122729.htm>. Consultado el 29.1.2014

mativa correspondiente, encaminada a reforzar el sistema de separación de ambas actividades, e impidiendo el uso alternativo de medios adscritos a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social”.

Como consecuencia de todo ello el Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, dispuso la segregación de los Servicios de Prevención ajenos de las mutuas y su conversión en sociedades de prevención, entidades con personalidad jurídica propia y distinta de la mutua aunque su único accionista era la mutua.

Al parecer, la existencia de las sociedades de prevención, cuya viabilidad económica ya fue puesta en duda antes de su creación⁷², toca a su fin. El anteproyecto de ley de mutuas aprobado por el Gobierno el 20 de diciembre de 2013 obliga a las mutuas a desprenderse de sus sociedades de prevención antes del 31 de diciembre de 2014 o a disolverlas⁷³.

Por último, al considerar las relaciones entre prevención y reparación, es conveniente analizar los pagos que el empresario debe hacer, o puede dejar de hacer, en función de las medidas preventivas que haya adoptado o dejado adoptar. Se trata, en concreto, de cuestiones relacionadas con el posible recargo de prestaciones y el ajuste de las cotizaciones por AT y EP.

El artículo 164 de la LGSS establece que todas las prestaciones económicas que tengan como causa un accidente de trabajo o enfermedad profesional se aumentarán, según la gravedad de la falta, de un 30% a un 50%, cuando la lesión se produzca como resultado de determinados incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales. La responsabilidad del pago del recargo (compatible con cualquier otro tipo de responsabilidad) recae directamente sobre el empresario y no puede ser objeto de seguro alguno. La forma en que se expresan los incumplimientos que originan el recargo es lo suficientemente amplia como para que cualquier infracción a la normativa de prevención pudiera dar lugar a dicho recargo. En la práctica, sin embargo, por diversas razones, este artículo es mucho menos aplicado de lo que sería de esperar. Según la Memoria anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del año 2012, en dicho año la Inspección de Trabajo ha efectuado propuesta de aplicación del recargo en 2.881 casos por accidente de trabajo, en 73 por enfermedad profesional y en 67 en el marco de investigaciones relativas a agentes específicos, especialmente amianto y manejo de cargas⁷⁴.

Por su parte, el artículo 146 de la LGSS dispone que las cuotas por AT y EP podrán disminuirse en un 10% en el caso de los empresarios que se distingan por

72. Castejón, E. Crespán, X. La separación de los servicios de prevención ajenos de las mutuas: otro mundo es posible. Arch Prev Riesgos Labor 2005; 8 (2): 56-57. <http://www.scsmt.cat/Upload/Text-Completo/1/1/114.pdf>. Consultado el 26.1.2014

73. Nota de prensa del MEYSS de 20.12.2013. <http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/seguridadsocial/detalle/2118>. Consultado el 20.1.2014

74. Memoria anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, año 2012. http://www.empleo.gob.es/itss/web/Que_hacemos/Estadisticas/doc/Memoria_2012/Memoria_2012.pdf Consultado el 30.1.2014.

la eficacia de las medidas preventivas adoptadas, o incrementarse en un 10%, en el caso de incumplimiento de sus obligaciones preventivas o, incluso, en un 20%, si el incumplimiento se produce reiteradamente. Tampoco este artículo es de aplicación frecuente, al no estar claramente fijados los criterios para su interpretación y al no haberse establecido un sistema que contemple su aplicación generalizada al conjunto de las empresas.

Finalmente debe señalarse que, desde hace bastantes años, sucesivos gobiernos anunciaron su intención de poner en marcha un sistema de bonus/malus asociado a la tarifa de las cotizaciones por AT y EP. En concreto, la Ley 65/1997 de Presupuestos Generales del Estado para 1998 en su disposición adicional decimoséptima anunció el establecimiento de una *“Nueva tarifa para el seguro de accidentes de trabajo. Con el objeto de incentivar la prevención de riesgos laborales y de contribuir a la reducción de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el Gobierno establecerá, en el plazo de un año, una nueva tarifa para el seguro de accidentes de trabajo, en la que se contemplen factores y resultados en base a los cuales se fijen las cuotas. En atención a aquellos, las cuotas que, por aplicación de dicha tarifa, se establezcan con el carácter de básicas, podrán reducirse o incrementarse.”*

Como se ha visto, la anunciada nueva tarifa no se aprobó hasta diciembre de 2007 y el procedimiento para la reducción o incremento de las tarifas tuvo que esperar aún varios años. En concreto, fue el Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, el que estableció *“un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral. La “reducción o incremento” anunciada inicialmente se limitó pues a una reducción, al entender el legislador que los aspectos punitivos a los que podía asociarse el “incremento” ya estaban suficientemente presentes a través de la amplia variedad de sanciones existentes para las empresas incumplidoras de sus obligaciones.*

Al parecer, la decisión de que el sistema fuese exclusivamente de reducción de las cotizaciones, a diferencia de lo que es habitual en otros países, estaba ya tomada desde años antes. En efecto, en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobada en junio de 2007, podía leerse⁷⁵: *“por el Gobierno se procederá al estudio de la posibilidad de establecer sistemas de reducción de dichas cotizaciones, en los supuestos de empresas que acrediten que su índice de siniestralidad está por debajo del promedio que corresponda a su sector de actividad”*.

Para atender a los gastos derivados de la citada disposición, la Seguridad Social ha consignado en su presupuesto del año 2014⁷⁶ la cantidad de 29,997 millones de euros. Aunque la Seguridad Social no publica datos sobre la distribución de dicha

75. http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Convocatorias/Pliegos/NoVigentes/2007/NotaInformativa/EESST2007_2012.pdf Consultado el 3.2.2014.

76. <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/178605.pdf>

cantidad, las informaciones disponibles sugieren que la mayor parte de ella va a parar a empresas relativamente grandes, algo ya previsible dada la complejidad del procedimiento para acceder a ellas que estableció la orden TIN/1448/2010, de 2 de junio de desarrollo del citado decreto 404/2010⁷⁷.

Durante la campaña 2010 se tramitaron 8.007 solicitudes⁷⁸, de las que 6.493 fueron resueltas favorablemente, reconociéndoles un importe del incentivo Bonus de 21.099.185 euros, con lo que la media del importe del incentivo reconocido ascendió a 3.250 euros por solicitud.

Respecto a este asunto cabe plantear dos reflexiones. En primer lugar, *cualquier* sistema de bonus/malus implica una transferencia de recursos desde las empresas pequeñas (que tienen mayores índices de siniestralidad) hacia las grandes, cuya siniestralidad es menor no sólo porque tienen más recursos de todo orden para dedicar a la prevención, sino porque, cualquiera que sea su sector de actividad, la proporción de mano de obra indirecta (que se accidenta menos que la directa) es claramente superior en las empresas grandes que en las pequeñas. Por eso la introducción del bonus/malus es reiteradamente solicitada por las grandes empresas.

En segundo lugar, los estudios científicos sobre la influencia estimulante del bonus malus en la acción preventiva de las empresas no son en absoluto concluyentes respecto a la existencia de tal influencia⁷⁹. Lo que sí es obvio, en cambio, es que la mayoría de sistemas de bonus/malus tienen unos gastos de gestión considerables, pues exigen un seguimiento exhaustivo de la siniestralidad empresa por empresa.

Reflexiones finales

En general, las empresas aseguradoras hacen todo lo posible para que sus asegurados no tengan siniestros, porque es la forma más inteligente de maximizar sus beneficios y los de sus clientes.

Cuando el asegurador es público y el bien asegurado es la salud, estimular la prevención es no sólo un mandato económico, sino también y sobre todo una obligación política; por eso es habitual que los sistemas de seguros de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en los que el asegurador es el Estado consideren que la prevención es su principal objetivo, siendo la gestión de las contingencias una obligación conceptualmente “secundaria” que no es sino el reflejo del fracaso del sistema en su obligación primera.

77. <http://www.boe.es/boe/dias/2010/06/04/pdfs/BOE-A-2010-8910.pdf>. Consultado el 23.1.2014

78. <http://www.mutualia.es/es/inicio/319-extracto-del-informe-de-la-asociacion-de-mutuas-de-accidentes-de-trabajo-amat>. Consultado el 28.1.2014.

79. Tompa, E. Trevithick, S., McLeod, C. Systematic review of the prevention incentives of insurance and regulatory mechanisms for occupational health and safety. 2007. Scand. J Work Environ Health; 33(2):85-95

El arquetipo de esta concepción es el sistema de seguro alemán, al que la ley⁸⁰ asigna las siguientes funciones:

- “1. Prevenir los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y los riesgos para la salud relacionados con el trabajo por todos los medios apropiados.
2. Después de la ocurrencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, recuperar la salud y la capacidad de trabajo de los asegurados por cualquier medio y compensar a ellos o a sus derechohabientes a través de prestaciones económicas”.

Para hacer posible que las instituciones que gestionan el seguro (*Berufsgenossenschaften*, a las que, dado lo intraducible del vocablo, en España suele llamarse “mutuas alemanas”) puedan cumplir debidamente sus funciones, la legislación confiere a los “inspectores de las mutuas” el estatus jurídico de inspectores de trabajo, que comparten con los “inspectores propiamente dichos” que trabajan directamente para el Estado, que en este caso son los *länder*. En el año 2009 el conjunto de *Berufsgenossenschaften* contaba con 2.649 inspectores, mientras las instituciones oficiales contaban con otros 3.521⁸¹ para una población trabajadora de 36,5 millones de personas⁸².

Para lograr su fin primero, este tipo de seguros dedican a prevención una parte importante de su presupuesto (en el caso alemán, alrededor del 7% de los ingresos) y ajustan las tarifas de manera que los ingresos coincidan con los gastos: su objetivo económico es el equilibrio presupuestario, no la obtención de excedente; de esta forma se minimizan, a largo plazo, los daños a la salud.

La legislación española adopta, en relación con el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la posición exactamente contraria. *En primer lugar*, considera que la función fundamental del seguro es la gestión de las contingencias (es decir, de los daños) y en segundo lugar, la prevención, como puede constatarse a través de la lectura de los primeros párrafos del artículo 80 de la Ley de Seguridad Social, dedicado a las funciones de las mutuas como entidades colaboradoras:

2. Las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social tienen por objeto el desarrollo, mediante la colaboración con el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de las siguientes actividades de la Seguridad Social:

a) La gestión de las prestaciones económicas y de la asistencia sanitaria, in-

80. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/sgb_7/gesamt.pdf. Consultado el 28.1.2014

81. http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0010/178957/OSH-Profile-Germany.pdf. Consultado el 28.1.2014

82. Según la memoria anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el año 2012 en España había 970 inspectores de trabajo y 181 técnicos habilitados, para una población laboral con las contingencias profesionales cubiertas de aproximadamente 14 millones de personas. http://www.empleo.gob.es/itss/web/Que_hacemos/Estadisticas/doc/Memoria_2012/Memoria_2012.pdf Consultado el 30.1.2014.

cluida la rehabilitación, comprendidas en la protección de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, así como de las actividades de prevención de las mismas contingencias que dispensa la acción protectora.

b) La gestión de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de contingencias comunes...

En segundo lugar, la Seguridad Social pone de manifiesto su limitada inversión preventiva, dedicándole cantidades meramente simbólicas, como ya hemos visto.

Finalmente, *en tercer lugar*, lejos de buscar el equilibrio presupuestario, la Seguridad Social utiliza sistemáticamente el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales como una fuente de excedentes, cuya obtención es un objetivo que se señala a las mutuas por parte de la Seguridad Social. Así, en el presupuesto de la Seguridad Social para el año 2014, se asignaba al conjunto de las mutuas el objetivo de “obtener un % de excedente de gestión sobre cuotas” del 14,59%, superior al 13,48% establecido para el ejercicio anterior⁸³.

SISTEMA DE ASISTENCIA TÉCNICA

El artículo 40.2 de la Constitución Española establece que los poderes públicos velarán por la seguridad e higiene en el trabajo, mandato que afecta a todas las Administraciones Públicas, cada una en el ámbito de sus competencias. Por su parte, la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (artículo 7.1) atribuye a las Administraciones Públicas competentes en materia laboral el desarrollo de funciones, entre otras, de asesoramiento técnico; en concreto, (artículo 7.1.a.), las Administraciones Públicas deberán actuar: “Promoviendo la prevención y el asesoramiento a desarrollar por los órganos técnicos en materia preventiva, incluidas la asistencia y cooperación técnica, la información, divulgación, formación e investigación en materia preventiva, así como el seguimiento de las actuaciones preventivas que se realicen en las empresas para la consecución de los objetivos previstos en esta Ley”.

La realización de dichas funciones por parte de las Administraciones Públicas no es, sin embargo, una novedad introducida por la Ley de Prevención, sino que se remonta a muchos años antes.

Así, el Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo, promulgado por Real Decreto de 1º de marzo de 1906, ya establecía en su artículo 21 que “*La misión de los inspectores debe tener un carácter preventivo, tanto como represivo. La legislación se dirige a proteger al obrero, pero sin causar vejaciones a la industria, y los inspectores habrán de inspirarse en este concepto, sin desposeerse de la autoridad que es aneja o indispensable al cumplimiento de sus deberes*”.

83. Presupuesto de la Seguridad Social para el año 2014. Tomo III.- Agregado de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Página 183. <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/178608.pdf>. Consultado el 29.1.2014.

Igualmente, en el Decreto de 7 de julio de 1944 por el que se creaba el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo se establecía como uno de sus fines el “*asesoramiento del Ministerio de Trabajo y resolución de problemas concretos de la industria a petición de Organismos de carácter oficial o de empresas*”. Posteriormente, la orden de 1 de octubre de 1959 detallaba el ámbito de dichas funciones al establecer, en un nuevo reglamento (artículo 3.4) que “*Respecto a otras entidades oficiales, Empresas, Compañías de Seguros, etc., el Instituto podrá realizar, previas solicitudes concretas, las misiones siguientes:*

- a) *Estudios toxicológicos de materias primas, productos sustitutivos, etc.*
- b) *Investigación para valorar y evitar riesgos profesionales.*
- c) *Informes sobre capacidad laboral del lesionado y normas de recuperación aconsejables.*
- d) *Informes sobre diagnósticos y tratamiento de enfermedades profesionales, etc.*
- e) *Colaboración con la dirección General de Sanidad en las campañas que por esta se desarrollen”.*

De nuevo, en 1971, en la orden de 9 de marzo por la que se aprueba el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, el artículo 1º, en el que se detallaban las acciones a realizar por el Plan, respecto a la “*Acción de asesoramiento*” establecía que era misión del Plan “*Fortalecer la red de asesoramiento técnico-preventivo y clínico-laboral, potenciando la capacidad de investigación del actual Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo y creando Institutos Territoriales en donde se haga necesaria su implantación*”.

Y respecto a la “*Acción en las empresas*” el Plan debía ocuparse de:

1º Creación de los servicios técnicos de seguridad en las Empresas que cuentan con servicios médicos autónomos⁸⁴.

2º En la mediana y pequeña Empresa se realizarán las acciones preventivas, en los aspectos médico y técnico, por los Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo”.

De lo anterior se deduce que el esquema de organización preventiva que inspiraba la legislación distinguía entre empresas “grandes”, que debían desarrollar por sí mismas las acciones preventivas necesarias para proteger la salud de sus trabajadores, y empresas pequeñas y medianas, en las que, al carecer de

84. Esta medida debe contemplarse en relación con lo que en 1974 dispuso el artículo 190 del Texto refundido de la Ley General de Seguridad social (Decreto 2065/74): “*Servicios de Seguridad e Higiene en el Trabajo. El Mº de Trabajo, atendidas las circunstancias de las Empresas, en cuanto a su mayor o menor peligrosidad, número de trabajadores ocupados, situación geográfica y otras similares, determinará el establecimiento obligatorio de los Servicios de Seguridad e Higiene en el Trabajo que resulten procedentes... Corresponde también al Mº de Trabajo determinar los sistemas de titulación y especialización de sus componentes, su vinculación a la Empresa y a su Jurado y las demás condiciones profesionales*”. El Ministerio nunca llevó adelante ninguna iniciativa para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo que, por ello, quedó vacío de contenido.

recursos suficientes, eran los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo, es decir, la Seguridad Social, quien se ocupaba de los aspectos médico y técnico de la prevención. El modelo, posiblemente insostenible, fue liquidado por el Real Decreto-Ley 36/1978, que en cumplimiento de los Pactos de la Moncloa disolvió el Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo y lo sustituyó por el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo (sic), cuyas funciones no fueron definidas hasta el año 1982 (Real Decreto 577/1982) al mismo tiempo que, cabe suponer que por error, se le cambiaba el nombre, que pasó a ser el de Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, como así ha venido denominándose desde entonces⁸⁵.

El Real Decreto 577/1982 no olvidó la asistencia técnica y en su artículo 2º, en el que se detallaban las funciones que debía desarrollar el nuevo Instituto, podía leerse:

“Trece. Prestar asistencia y asesoramiento técnico a Empresas, Organizaciones laborales, autoridades y Organismos oficiales.

Catorce. Asesorar y evaluar el funcionamiento de los órganos técnicos de las Empresas en materia de seguridad e higiene en el Trabajo”.

Posteriormente, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales continuó con la misma tónica, pues en el artículo 7 se establece que *“En cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, las Administraciones públicas competentes en materia laboral desarrollarán funciones de... asesoramiento técnico”* y a continuación detalla que lo anterior se desarrollará *“Promoviendo la prevención y el asesoramiento a desarrollar por los órganos técnicos en materia preventiva, incluidas la asistencia y cooperación técnica”*.

Aunque sin ser propiamente normativa, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo estableció las directrices a partir de las cuales se han elaborado posteriormente disposiciones legales, por lo que es de interés observar lo que indicaba respecto a la cuestión que nos ocupa. En su punto 1.1 podía leerse:

*“En orden a la simplificación de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, en las empresas de hasta 10 trabajadores se facilitará **asesoramiento público al empresario** para la organización de sus actividades preventivas, impulsando las autoevaluaciones con modelos tipo por sectores y especificando actividades o riesgos que requieren el apoyo técnico especializado”.*

85.No es descabellado imaginar que el cambio de nombre del Instituto no fue un error, sino una acción deliberada. En la Seguridad Social era habitual la denominación “Higiene y Seguridad del trabajo” (así se denominaron el Plan y el Servicio Social que lo sustituyó, y el Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo, creado por Decreto 2891/70 como institución de la Seguridad Social); en cambio, en las “áreas laborales” del Ministerio de Trabajo la denominación preferida era la de “Seguridad e Higiene en el Trabajo”, tal como se llamaron el Reglamento General de 1940 y la Ordenanza General de 1971 que sustituyó al anterior. Cuando mediante el Real Decreto-Ley 36/1978 se trasladó la cuestión del ámbito de la Seguridad Social al propiamente laboral, quizá alguien decidió introducir la marca de la “nueva casa” haciendo caso omiso de lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 36/1978.

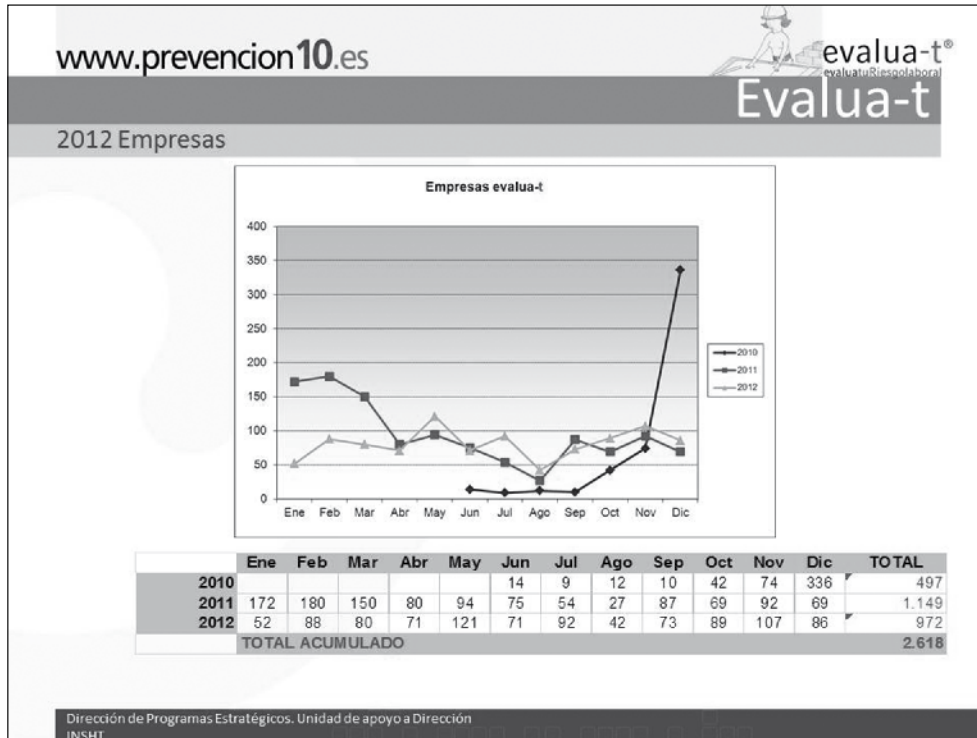


Figura 13. Implantación de Prevencion10.es en las empresas

Esta iniciativa se concretó en el programa Prevencion10.es, un servicio público gratuito de asesoramiento en materia de prevención de riesgos laborales para microempresas y trabajadores autónomos que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social ha desarrollado para ayudar a los empresarios y trabajadores autónomos a saber lo que deben hacer para prevenir los riesgos laborales y cumplir con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. El programa, financiado por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y gestionado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se inició en junio de 2010 y a finales de 2012 había alcanzado la cifra de 2.618 empresas usuarias (figura 13).

EL INSHT DESARROLLA ACCIONES
PRIORITARIAS DE APOYO A
MICROEMPRESAS Y PYMES, DESTACANDO
EL PROGRAMA PREVENCION 10

Posteriormente, la Ley 14/2013, de 27 de setiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, dedicó el artículo 39 a la *Prevención de riesgos laborales en las PYMES* disponiendo que:

“La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, queda modificada en los siguientes términos:

Uno. Se modifica el artículo 30.5, que queda redactado del siguiente modo:

«5. En las empresas de hasta diez trabajadores, el empresario podrá asumir personalmente las funciones señaladas en el apartado 1, siempre que desarrolle de forma habitual su actividad en el centro de trabajo y tenga la capacidad necesaria, en función de los riesgos a que estén expuestos los trabajadores y la peligrosidad de las actividades, con el alcance que se determine en las disposiciones a que se refiere el artículo 6.1.e) de esta Ley. La misma posibilidad se reconoce al empresario que, cumpliendo tales requisitos, ocupe hasta 25 trabajadores, siempre y cuando la empresa disponga de un único centro de trabajo.»

Dos. Se añade una Disposición adicional decimoséptima con la siguiente redacción:

«Disposición adicional decimoséptima. Asesoramiento técnico a las empresas de hasta veinticinco trabajadores.

En cumplimiento del apartado 5 del artículo 5 y de los artículos 7 y 8 de esta Ley, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, prestarán un asesoramiento técnico específico en materia de seguridad y salud en el trabajo a las empresas de hasta veinticinco trabajadores.

Esta actuación consistirá en el diseño y puesta en marcha de un sistema dirigido a facilitar al empresario el asesoramiento necesario para la organización de sus actividades preventivas, impulsando el cumplimiento efectivo de las obligaciones preventivas de forma simplificada».

La ampliación hasta veinticinco trabajadores del límite superior de tamaño de empresa al cual se prestará un asesoramiento técnico específico es sustancial. Según los datos de la Seguridad Social, ello representaba el 95,5% de las Empresas del Régimen General, excluidos los Sistemas Especiales Agrario y Empleados de Hogar, y del Régimen Especial de la Minería del Carbón; en cifras absolutas estamos hablando (diciembre de 2013) de 1.107.070 empresas, según el censo de la Seguridad Social. Respecto al número de trabajadores empleados por dichas empresas, representa el 33% del total de afiliados.

A falta de concretar cuáles serán los medios a emplear en esa labor de asesoramiento técnico específico, no puede sino concluirse que dichos medios deberán ser importantes si se pretende asesorar de una forma efectiva a más de un millón de empresas, si bien debe señalarse que más de 900.000 de ellas tienen menos de seis trabajadores y, en un número elevado de casos, riesgos de escasa entidad.

Las actuaciones de asistencia técnica, entendida esta en un sentido amplio, las llevan a cabo múltiples instituciones: desde las administraciones públicas hasta las organizaciones sindicales y patronales, sin olvidar a las mutuas de accidentes

de trabajo, colaboradoras con la Seguridad Social. En lo que sigue revisaremos brevemente las acciones de cada uno de dichos agentes.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)

Entre las funciones que el artículo 8 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales asigna al INSHT no figura la asistencia técnica, salvo en lo referente al “Asesoramiento técnico en la elaboración de la normativa legal y en el desarrollo de la normalización, tanto a nivel nacional como internacional”.

En el Informe sobre el estado de la Seguridad y la Salud Laboral en España, correspondiente al año 2012 y que edita el propio Instituto⁸⁶, en el apartado de las actividades del INSHT se indica que estas se organizan en cuatro líneas de acción y una de ellas es la de “Asistencia técnica y Asesoramiento público”, en la cual se reseñan las siguientes actividades:

- *“Colaboración en los programas anuales de desarrollo legislativo de la Unión Europea.*
- *Propuesta y desarrollo de programas periódicos de desarrollo legislativo en España.*
- *Definición y desarrollo de programas anuales de participación en grupos de normalización internacionales, europeos y nacionales.*
- *Implantación de sistemas de aseguramiento de la calidad en los laboratorios de higiene industrial.*
- *Actuación como entidad especializada en materia de certificación y ensayo de equipos de protección individual y máquinas.*
- *Definición de programas de actuación para la realización de auditorías de los sistemas de prevención de riesgos laborales de la AGE.*
- *Prestación de asistencia técnica que requieran las entidades implicadas en la prevención de riesgos laborales en España, para la implantación de programas de control y mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Los principales organismos con los que se realiza esta cooperación son aquellos adscritos al MEYSS, y que son competentes en vigilancia y control y en la mejora de las condiciones de trabajo. Destaca, en este ámbito, el apoyo a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y a los Departamentos que dependen de la Secretaría de Estado de Seguridad Social (SESS). En los programas de cooperación también se incluyen acciones con las organizaciones sindicales y empresariales y con instituciones académicas o asociaciones profesionales. Los programas, que por lo general engloban diferentes proyec-*

86. <http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/A%20TU%20DISPOSICION/FINAL%20-%20Accesible%20v6%20PDF%20-%20Informe%20SS%202012%20-%202007-11-2013.pdf>

tos, conllevan la participación de expertos y el intercambio de información y documentación.

- *Asesoramiento público con especial atención a micropymes y autónomos”.*

Comunidades Autónomas

A través de los distintos estatutos de autonomía se establece que corresponde a las comunidades autónomas la ejecución de la legislación del Estado en materia laboral. Como consecuencia, los distintos territorios asumieron las competencias ejercidas por los Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Así, los institutos autonómicos, los centros directivos específicos, en su caso, o los servicios de seguridad y salud en el trabajo autonómicos son los órganos gestores de las políticas de prevención de riesgos laborales de las distintas comunidades autónomas.

Dentro de las actividades que las comunidades autónomas asignan a sus órganos técnicos en el campo de la prevención de riesgos laborales debe distinguirse entre las derivadas de la asunción de las competencias en materia laboral, como son las de promoción, investigación y coordinación, y las que por su propio carácter son desempeñadas como ejecución de la normativa estatal, como son las actividades de registro, autorización, vigilancia y control propias de la Autoridad Laboral en materia de Prevención de Riesgos Laborales, entre las cuales destacan las actuaciones de acreditación de los servicios de prevención ajenos y entidades auditoras, y las relacionadas con la normativa del amianto (registro de empresas, evaluación de planes de trabajo, etc.).

Dentro del primer grupo de actividades se encuentran las de promoción de la prevención y una de ellas es la asistencia técnica, que puede revestir diversas modalidades.

Según recoge el informe citado anteriormente, la práctica totalidad de las comunidades autónomas tienen un *programa de Empresas de Alta Siniestralidad* que, aunque con variantes, mantiene en lo esencial el modelo puesto en marcha en Aragón a finales de los años noventa del siglo pasado, que se basaba en la constatación de que un número relativamente pequeño de empresas concentra una proporción muy alta de los siniestros.

LOS PROGRAMAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ANTE LAS EMPRESAS DE MAYOR SINIESTRALIDAD SE HAN DEMOSTRADO MUY EFECTIVOS

Esencialmente se seleccionan las empresas que, simultáneamente, han superado un cierto umbral mínimo en el número de accidentes y, al mismo tiempo, presentan un índice de incidencia elevado en relación con las de su misma actividad. En algunos casos la selección se estratifica hasta en seis niveles, realizándose en cada uno de ellos acciones diferenciadas. La disminución diferencial importante de la siniestralidad de las empresas incluidas en el programa suele ser importante: “en

el conjunto de las 305 empresas incluidas en el año 2012, el número de accidentes en jornada se ha reducido en un 43,6%, valor que supera en más de 19 puntos porcentuales al descenso experimentado en el conjunto de empresas de la región”.

Una actuación original en este ámbito es la llevada a cabo en una Comunidad Autónoma, en la que a las empresas incluidas en el programa se les ha realizado un estudio económico personalizado sobre los costes directos que los accidentes de trabajo sufridos han representado.

En general este programa genérico se complementa con otros dirigidos a *sectores de actividad* específicos, según las necesidades concretas de cada comunidad autónoma; entre ellos se encuentran: la construcción, los trabajadores autónomos, las empresas usuarias de ETT, el montaje y desmontaje de escenarios en espectáculos públicos, lasalmazaras, las obras de rehabilitación y reforma, las empresas de seguridad, las balsas de riego, el sector del transporte, las personas con discapacidad, etc.

En otros casos el programa se centra en *determinados riesgos*: atmósferas explosivas, alquiler de maquinaria, andamios, agentes cancerígenos, agentes biológicos, espacios confinados, etc.

Es habitual que entre las actividades de asesoramiento se incluya la investigación de los accidentes ocurridos, en especial los de carácter mortal o grave, lo que permite acumular experiencia sobre sus causas y mejorar la eficacia preventiva de las recomendaciones efectuadas y, en muchos casos, prestar asistencia a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Algunas comunidades autónomas desarrollan actividades de asesoramiento específico con el fin de ayudar a las pequeñas y medianas empresas que deseen mejorar y consolidar continuamente las condiciones de trabajo mediante la implantación progresiva de un sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales.

Normalmente, además, se mantiene una línea de asesoramiento genérico a las empresas que realizan consultas sobre temas preventivos.

Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social

Según el artículo 80 de la Ley General de la Seguridad Social⁸⁷ *“Son mutuas colaboradoras con la Seguridad Social las asociaciones privadas de empresarios constituidas mediante autorización del Ministerio de Empleo y Seguridad Social e inscripción en el registro especial dependiente de este, que tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social, bajo la dirección y tutela del mismo, sin ánimo de lucro y asumiendo sus asociados responsabilidad mancomunada en los supuestos y con el alcance establecidos en esta ley.”.*

87.Redacción vigente el 31.12.2016.

En el mismo artículo se especifica que una de las funciones asignadas a las mutuas serán *“las actividades de prevención de las mismas contingencias que dispensa la acción protectora”*. La ley no hace mención alguna al respecto, pero el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, dedica su artículo 13 a los Servicios Preventivos, disponiendo que *“Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, en su condición de colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, podrán desarrollar actividades para la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a favor de las empresas asociadas y de sus trabajadores dependientes y de los trabajadores por cuenta propia adheridos que tengan cubiertas las contingencias citadas, en los términos y condiciones establecidos en el inciso primero del artículo 68.2.b) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en este Reglamento y en sus disposiciones de aplicación y desarrollo.*

De estas actividades, que no implican atribución de derechos subjetivos a favor de dichos colectivos, quedarán excluidas aquellas obligaciones que los empresarios deban desarrollar a través de alguna de las modalidades de organización de la actividad preventiva, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales”.

En definitiva, pues, las mutuas pueden prestar asistencia técnica preventiva en el marco de sus funciones como entidades colaboradoras de la Seguridad Social⁸⁸ siempre y cuando ello no implique sustituir a las empresas en las obligaciones que asigna a estas últimas la normativa de prevención. Dado que, además, las mutuas podían ser titulares de Sociedades de Prevención y prestar a las empresas asistencia preventiva –de pago– a través de estas últimas, se hacía necesario deslindar la frontera entre unas y otras actividades, lo que hizo la orden TAS 3623/2006 al establecer que *“Las actuaciones se orientarán preferentemente a coadyuvar en las pequeñas empresas y en las empresas y sectores con mayores indicadores de siniestralidad a la mejor incardinación en los planes y programas preventivos de las distintas administraciones competentes, al desarrollo de la I+D+i, a la divulgación, educación y sensibilización en prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales”.*

Para mejor proveer, la propia orden establecía que *“Corresponderá a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, consultadas las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, la planificación anual de dichas actividades, el establecimiento de los criterios a seguir y la asignación de las prioridades en su ejecución”*, actividades que debían realizarse según un plan elaborado por cada mutua *“A partir de las directrices fijadas “ y presentarse “ante la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, ...debidamente priorizado, especificando los*

88. Se trata de la habitualmente llamada “prevención con cargo a cuotas”, gratuita para las empresas porque es una prestación más de la Seguridad Social, proporcionada a través de las mutuas.

sectores y número de empresas a las que van dirigidas [las actividades preventivas], así como el número de trabajadores afectados”.

Definido ya el ámbito de actuación, faltaba regular la disponibilidad presupuestaria aplicable al mismo, lo cual hizo la misma orden al establecer que *“En la ejecución de su presupuesto anual, las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social podrán destinar, dentro de las disponibilidades presupuestarias que se les autoricen, hasta un máximo de un uno por ciento de sus ingresos por las cuotas relativas a las contingencias profesionales, a la realización de las actividades”* preventivas.

En la práctica, las disponibilidades presupuestarias autorizadas a partir del año 2009 se han limitado al 0,5% de los ingresos por cuotas, como puede verse, por ejemplo, en la resolución correspondiente al año 2013⁸⁹. Ello representa alrededor de 30 millones de euros al año para el conjunto de las mutuas.

Según la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), antes de la entrada en vigor de las citadas limitaciones *“desde el año 1900 las Mutuas han llegado a destinar anualmente cuantías equivalentes de hasta un 5% de la recaudación por Contingencias Profesionales a actividades preventivas a favor de los empresarios asociados y de los trabajadores protegidos”*⁹⁰.

Para el año 2013, la citada resolución estableció cuatro programas de acción cuyos títulos son suficientemente explícitos respecto a los objetivos perseguidos:

- 1) Programa de asesoramiento técnico a PYMES y empresas de sectores preferentes.
- 2) Programa de asesoramiento a empresas o actividades concurrentes.
- 3) Programa de difusión del servicio «Prevención10.es».
- 4) Programa para el control del gasto en prestaciones económicas de la Seguridad Social por contingencias profesionales.

Las mutuas parecen ser el único agente actuante en este campo que realiza una evaluación de la eficacia de sus actividades. Según los datos contenidos en la referencia 7, las Mutuas realizaron actividades de este tipo en el ejercicio 2012 en 29.571 empresas, en las que desempeñaban sus funciones 1.327.488 trabajadores. El tamaño medio de las empresas en las que se actuó fue de 44,89 trabajadores por empresa.

De media, la siniestralidad en las empresas en las que las Mutuas desarrollaron los programas dirigidos a promover su mejora se redujo un 29,86% en términos

89. <http://www.boe.es/boe/dias/2013/05/22/pdfs/BOE-A-2013-5344.pdf>

90. AMAT. La actividad de prevención de riesgos laborales de las mutuas como factor clave de la competitividad empresarial y de una seguridad social dinámica. (ejercicio 2012). Octubre de 2013. Disponible en: <http://www.amat.es/Ficheros/15080.pdf>

de Índice de Incidencia (número de siniestros por cada 100.000 trabajadores expuestos). El Índice de Incidencia general del Sistema, se redujo en España un 17,57% en el año 2012.

En términos absolutos, en España se redujeron, en 2012, los accidentes de trabajo en 111.740. El número de accidentes de trabajo en el colectivo de empresas seleccionadas en los programas de control de la siniestralidad que ejecutaron las Mutuas, se redujo en 28.621 accidentes con baja con respecto al ejercicio anterior.

Considerando la duración media de un accidente de trabajo, que se situó en 2012 en 34,63 días para las empresas protegidas por las Mutuas, puede afirmarse que los días de producción que se aportaron a este colectivo de empresas, al evitarse estos siniestros, fueron prácticamente 991.145 días.

Actuación de los Agentes Sociales

Tanto las organizaciones empresariales como sindicales han organizado gabinetes de asesoramiento para sus afiliados. La formulación de sus objetivos, sin embargo, difiere ampliamente.

Para los sindicatos, uno de los principales objetivos es *“brindar apoyo técnico-sindical a los delegados y delegadas de prevención para mejorar su capacidad de promover cambios en la empresa”*⁹¹ y constituyen *“un recurso fundamental para los delegados y delegadas para contrarrestar la estrategia patronal de utilizar un discurso lleno de argumentos “técnico-objetivos” para justificar las condiciones de trabajo y minimizar la importancia de los riesgos existentes”*.⁹²

En España, la actuación sindical en este ámbito se realiza adoptando una estrategia que ha sido calificada como de *“movilización con conocimiento”*⁹³, que es aquella en la que los expertos en salud laboral son también agentes sindicales. Los sindicatos disponen de un número importante de gabinetes de asesoramiento. UGT publicita 41 (figura 14) y Comisiones Obreras dispone de una estructura similar; aparte de contar con un órgano investigador de soporte que es el Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud (ISTAS).

CEOE dispone de una página web específica dedicada a la prevención de riesgos laborales (http://prl.ceoe.es/inicio_prl.html) que incluye un apartado específico dedicado a los Gabinetes de Prevención de Riesgos Laborales en el que se indica que *“CEOE integra al conjunto de Organizaciones Territoriales y Sectoriales en el territorio español. Dichas Organizaciones desarrollan un significativo número de actuaciones dirigidas a favorecer la gestión preventiva de las empresas. Entre estas acciones, por parte de las Organizaciones Territoriales y Sectoriales cabe destacar*

91. <http://www.porexperiencia.com/articulo.asp?num=52&pag=12&titulo=La-salud-laboral-es-accion-sindical-pura-y-dura>

92. Ibidem

93. <http://ccooweb.es/dossier/dossier-abr11/dossier-4.html>



Figura 14. Gabinetes de asesoramiento de UGT

la actuación de los Gabinetes de Prevención de Riesgos Laborales”. Y se incluye un mapa con la ubicación de dichos gabinetes (figura 15).

En función de las necesidades locales, estos gabinetes suelen incluir un servicio de asesoramiento técnico (mediante visitas a empresas, atención telefónica, etc.), la realización de actividades y servicios de información (jornadas, boletines,...) y la elaboración de herramientas preventivas. A título de ejemplo se presenta la página web del Gabinete de PRL de la Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana (figura 16).

Tanto los gabinetes empresariales como los sindicatos cuentan con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, como en algunos casos se indica claramente en la página web respectiva (ver figuras 14, 15 y 16). Entre las acciones aprobadas por la Fundación en el año 2013, fueron de asistencia técnica el 42% de las acciones de tipo sectorial y el 79% de las de tipo territorial.

Con respecto al peso relativo en términos económicos de este tipo de acciones, no se dispone de datos pues la Fundación en su memoria solo informa de que “Para las convocatorias del año 2013 se ha aprobado la financiación de 353 acciones por un importe global de 21.507.800,53 euros, lo que representa un aumento del

LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y EMPRESARIALES HAN DESARROLLADO UNIDADES TÉCNICAS ESPECIALIZADAS EN PRL CON GRAN PROYECCIÓN EN SUS ÁMBITOS DE INFLUENCIA

CEOE CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Prevenición de Riesgos Laborales

Gabinetes PRL Multimedia Glosario Enlaces Contacto

Financiado por FUM/PRL 61-0004/2013

Inicio Acciones Legislación y Jurisprudencia Documentación Jornadas y Seminarios Eventos Hábitos Saludables Herramientas Informáticas

Está usted en: Gabinetes de Prevención de Riesgos Laborales de las Organizaciones Territoriales

Gabinetes de Prevención de Riesgos Laborales de las Organizaciones Miembros de CEOE

CEOE integra al conjunto de Organizaciones Territoriales y Sectoriales en el territorio español. Dichas Organizaciones desarrollan un significativo número de actuaciones dirigidas a favorecer la gestión preventiva de las empresas. Entre estas acciones, por parte de las Organizaciones Territoriales y Sectoriales cabe destacar la actuación de los Gabinetes de Prevención de Riesgos Laborales.

Estos Gabinetes llevan a cabo un conjunto de acciones que abarcan desde la elaboración de folletos informativos, estudios específicos sobre determinados riesgos y actuaciones preventivas empresariales, campañas informativas, y tareas de asesoramiento, consulta y visitas a las empresas - fundamentalmente las de menor tamaño - al objeto de apoyarlas en el cumplimiento de las obligaciones preventivas.

Puede acceder a información ampliada, bien "Por Sector" o bien "Por Territorio".

En el ámbito sectorial, pulse en cada Sector y obtendrá información ampliada.

En el ámbito territorial, pulse en el mapa sobre la Comunidad Autónoma deseada y obtendrá información ampliada.

Por territorio Por sector

Mapa de España con regiones: GALICIA, ASTURIAS, CANTABRIA, PAÍS VASCO, NAVARRA, LA RIOJA, ARAGÓN, CATALUÑA, CASTILLA Y LEÓN, MADRID, EXTREMADURA, CASTILLA LA MANCHA, COMUNIDAD VALENCIANA, MURCIA, ANDALUCÍA, CEUTA, MELILLA, BALEARES, CANARIAS.

Figura 15. Gabinetes de prevención de la CEOE

importe del 12,42% con respecto al número de acciones financiadas y un descenso del 19,24% en los importes utilizados respecto del ejercicio 2012".

SISTEMA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

En este apartado nos referiremos a las vías existentes para la introducción de la seguridad y salud en el trabajo en el sistema educativo general (es decir, en la enseñanza básica, la formación profesional y la universitaria), además de los programas de formación específica de especialistas en esta materia.

Existe un consenso generalizado acerca de la importancia de crear y consolidar cultura preventiva en las organizaciones y en la sociedad, como necesidad y valor de progreso con la que poder fundamentar y garantizar unas condiciones

CIERVAL CONFEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Buscar en el site

CIERVAL CEPYMEVAL Laboral **Gabinete PRL** Formación Internacional Oficinas Comarcales Publicaciones Sala de prensa Intranet Cierval

Inicio > Gabinete PRL > Presentación

Con la financiación de:
FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

"La Prevención de Riesgos Laborales, constituye un objetivo prioritario para las organizaciones empresariales".

Presentación Asesoramiento Normativa Monitor PRL Jornadas Noticias

Presentación

Fruto de la preocupación que existe en el empresario por la Prevención de Riesgos Laborales, CIERVAL pone a su disposición un "Servicio de Asesoramiento en materia de Prevención de Riesgos Laborales", cuyos puntos de partida se basan en información a las empresas y promoción de la normativa sobre Prevención de Riesgos Laborales.

Este Servicio, se canaliza a través del Gabinete de Prevención de Cierval cuya finalidad es proporcionar a los empresarios la información que necesiten para llevar a cabo la gestión de la prevención en la empresa. Para ello, se han establecido las siguientes vías:

- Asistencia telefónica a través de la línea 96.351.47.46.
- Visitas concertadas a empresas
- Información sobre prevención en la web

La finalidad de esta sección de nuestra página web es dar cabida a aquella información que facilite al empresario la gestión de la prevención en su empresa.

Para ello, cuenta con diversos apartados, cuyos contenidos se irán actualizando y ampliando de forma periódica.

Te puede interesar

- Agencia Virtual de Prevención
- Guía Práctica de Prevención de Riesgos Laborales para AUTÓNOMOS (CROEM)

ÁREA DE COMUNICACIÓN

Espacio informativo donde podrás encontrar:

- Notas de prensa >**
Histórico de notas de prensa y actualidad.
- Intervenciones >**
Accede al listado de intervenciones.
- Identidad visual >**
Logotipos, imágenes de uso, etc...

AL DÍA EN IMÁGENES

Accede a la galería

TE PUEDE INTERESAR

- MEMORIA CIERVAL 2012
- 27 de febrero
APUESTA EMPRESARIAL POR LA COMPETITIVIDAD 2014-2020 MÁS INVERSIÓN EN I+D+i

Figura 16. Página web del Gabinete de PRL de CIERVAL

de seguridad y salud laboral dignas. Para crear dicha cultura resulta esencial la introducción en la enseñanza básica de la temática de la prevención de daños, ya que los niños con su espíritu observador y de aprendizaje adquieren actitudes y hábitos preventivos con relativa facilidad, al contrario de lo que ocurre con los adultos. Para ello, pueden incluirse componentes de dicha temática en varias de las materias de los programas escolares y puede también incluirse una materia específica que trate de la prevención de los accidentes en general (accidentes de circulación, accidentes en el hogar, accidentes en el medio urbano o rural y, como no, accidentes en el trabajo, etc.). Está generalizada la idea de la conveniencia de incidir en los aspectos de la prevención de riesgos en general como materia transversal, aunque deban desarrollarse campañas específicas para acrecentar la conciencia y sensibilidad en edades tempranas por estas cuestiones.

Mediante la *formación profesional*, el trabajador, o futuro trabajador, adquiere los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para desarrollar una profesión u oficio. Esta formación debería capacitar al trabajador para desarrollar su actividad laboral de forma segura, es decir, para emplear procedimientos de trabajo

correctos y para detectar y, en su caso, saber actuar frente a los riesgos propios de su actividad profesional. Pero no resulta raro encontrar centros de formación profesional con programas que tratan esta temática de manera insuficiente y, lo que es peor, con instalaciones defectuosas desde el punto de vista de la seguridad. El trabajador que utiliza estas instalaciones no solo corre un peligro, sino que acaba adquiriendo hábitos inseguros, asumiendo como normal lo que debería ser considerado como inaceptable.

Son numerosas las referencias a la importancia de la formación en disposiciones de la OIT. Por ejemplo, el Convenio 155 sobre Seguridad y Salud en el trabajo establece, en su Artículo 14, que *"Deberán tomarse medidas a fin de promover ... la inclusión de las cuestiones de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo en todos los niveles de enseñanza y de formación, incluidos los de la enseñanza superior técnica, médica y profesional, con objeto de satisfacer las necesidades de formación de todos los trabajadores"*.

En la formación profesional hay que tratar simultáneamente de la introducción de dicho tema en las distintas materias y programas formativos (lo que implica, además, la elaboración o modificación del material didáctico necesario y la formación del profesorado correspondiente) y la implantación de un sistema de prevención de riesgos en los centros de formación profesional (lo que supone, entre otras cosas, la utilización de procedimientos y medios de trabajo seguros).

La introducción de la seguridad y salud en el trabajo en la *formación universitaria* puede abordarse de forma similar a la indicada en el caso de la formación profesional, con una diferencia esencial respecto a la relación entre actividad y riesgo. En ambos casos debe tenerse en cuenta que la persona formada no solo puede estar expuesta a los riesgos propios de su actividad, sino que también puede jugar un papel importante en la prevención de los riesgos a que están expuestas otras personas. Por la naturaleza del trabajo realizado, este último papel suele ser de especial relevancia en determinadas actividades que desarrollan personas con formación universitaria: gerentes, directores de producción o de personal, diseñadores de productos o de procesos, etc. Por ello es fundamental analizar las funciones preventivas que la actividad profesional puede conllevar, según la carrera de que se trate, a la hora de introducir la seguridad y salud en el trabajo en la formación universitaria. En cualquier caso, no caben dudas respecto a la conveniencia de introducir este tema en carreras tales como las de Ingeniería, Medicina, Ciencias Empresariales, etc.

La formación específica en seguridad y salud en el trabajo

Bajo este epígrafe quedan comprendidos, básicamente, dos tipos de formación:

- El primer tipo es la *capacitación para el desarrollo de actividades o funciones que tienen un componente de seguridad y salud en el trabajo*. Es el caso, por ejemplo, de los directivos de empresa, de los representantes de los

trabajadores, de los fabricantes de productos potencialmente peligrosos, así como el de los inspectores (de trabajo, sanidad, consumo, etc.) y de otros cuerpos de la Administración que no se dedican exclusivamente a la seguridad y salud en el trabajo, pero tienen funciones en este ámbito. Esta capacitación es fundamental para conseguir que la prevención de los riesgos se desarrolle con eficacia integrándose realmente en las funciones propias de estos colectivos.

- El segundo tipo es *la formación de expertos o especialistas*, dirigida esencialmente a las personas que, en principio, piensan trabajar profesionalmente en este campo. A continuación se presentan las distintas posibilidades formativas, la problemática más usual y los criterios básicos para la planificación de este tipo de formación. La formación de expertos puede analizarse considerando su nivel, su posible especialización y las características del centro que la imparte. En función de estos factores, caben distintas posibilidades, entre las que merecen destacarse las siguientes:
 - una formación de nivel básico o medio, que no requiere una titulación universitaria previa, impartida por un centro o institución que puede necesitar, o no, una acreditación de la autoridad competente;
 - un título específico de formación profesional;
 - un título universitario específico, de grado medio o superior, de ámbito general (experto en prevención de riesgos) o especializado (Médico del Trabajo, Ingeniero de Seguridad, Higienista Industrial, Ergónomo, etc.);
 - una formación posgrado (que puede ser también general o especializada) impartida por una universidad, o por otros centros o instituciones que pueden necesitar, o no, el reconocimiento de la autoridad competente.

La situación de los países en relación con la formación de expertos es muy heterogénea y prácticamente puede encontrarse cualquier combinación de las posibilidades anteriormente indicadas. El problema consiste en que, a menudo, la situación existente en un país es el resultado de un proceso no planificado ni regulado en el que se van sumando las iniciativas formativas de instituciones o colectivos determinados sin que se haya reflexionado previamente sobre la cantidad y calidad de los conocimientos especializados que el país realmente necesita. Para evitar este problema conviene tener presentes los siguientes *criterios para la planificación de la formación de expertos*:

- La oferta formativa, tanto en cuanto a su nivel como a las posibilidades de especialización, debería estar adaptada a las características del país (teniendo en cuenta, en particular, el número de empresas y su distribución por sectores y tamaños) y a las exigencias establecidas por la normativa de seguridad y salud en el trabajo. Carece de sentido, por

ejemplo, que en un país en desarrollo no haya ningún tipo de formación de nivel medio y ámbito general, pero sí exista una carrera superior de Ingeniería de Seguridad; o que se exija la vigilancia de la salud de los trabajadores, pero no exista formación de grado o posgrado en Medicina del Trabajo.

- Los expertos o, al menos, los que estén facultados para desarrollar las actividades preventivas fundamentales (evaluación de riesgos, vigilancia de la salud, planificación de la actuación en casos de emergencia, etc.) deberían tener los conocimientos necesarios para que los servicios que presten tengan una *mínima garantía de calidad*. En general, esto supone limitar el reconocimiento legal de la formación a la impartida por universidades u otras instituciones de prestigio, o por otros centros que hayan sido acreditados por la autoridad competente previo análisis de sus programas y medios formativos.
- Los expertos deberían estar en condiciones de actuar, individualmente o en equipo, con un *enfoque multidisciplinario*. Para ello es necesario que la formación de cualquier experto cubra todas las áreas o disciplinas preventivas, con independencia de que se especialice en alguna de ellas. A este respecto, lo ideal es que los distintos programas formativos tengan un tronco común (entre niveles y entre especialidades de un mismo nivel) que facilite la armonización del lenguaje y de los conceptos utilizados.

ES NECESARIA LA FORMACIÓN CONTINUADA DE LOS PROFESIONALES DE LA PRL PARA PODER DAR LAS RESPUESTAS QUE LAS ORGANIZACIONES NECESITAN

Por último, en relación con la formación de expertos, es necesario tener en cuenta que durante su vida profesional van a precisar, en uno u otro momento, una *formación complementaria* sobre determinados temas. Por ello es conveniente la organización, a través de uno o varios centros o instituciones, de una oferta formativa constituida por cursos o seminarios

de corta duración mediante los cuales los expertos puedan ampliar o actualizar sus conocimientos sobre los temas concretos en los que se centra su actividad profesional.

La formación en seguridad y salud en España

A continuación se describe de manera sintetizada la formación en este campo diferenciando la enseñanza no curricular de la curricular. La primera es una enseñanza establecida legislativamente y que afecta de diversas maneras a las personas que ocupan un puesto de trabajo. Se trata de una formación relacionada directamente con los riesgos que el trabajador puede sufrir en el mundo laboral. La segunda es la prevista en un modelo curricular, a través de la formación básica, profesional o universitaria.

La formación no curricular viene a ser una enseñanza “a medida”, es decir, una

formación planificada específicamente a partir de las necesidades planteadas en los puestos de trabajo y tareas. En concreto la Ley 31/1995 de PRL establece en su art. 19 un conjunto de requisitos que debe reunir la formación de los trabajadores: el empresario la garantizará sin coste para los trabajadores, será teórico-práctica, suficiente y adecuada, se impartirá en el momento de la contratación y cuando se produzcan cambios en las funciones o cambios en la tecnología o los equipos de trabajo, centrada específicamente en el puesto, se adaptará a la evaluación de riesgos, se repetirá periódicamente cuando sea necesario, se impartirá en la jornada de trabajo siempre que sea posible o en horas con descuento de aquellas, puede impartirse en la empresa con medios propios o concertarse con servicios ajenos.

La reglamentación establece que la formación específica en prevención de riesgos laborales de un puesto de trabajo sea impartida por personas con competencias en la materia integradas en un servicio de prevención propio o ajeno. No obstante, es necesaria la implicación de los mandos en el proceso formativo del personal a su cargo para una debida integración de la prevención en las funciones y cometidos de tales personas y puedan con ello velar por la correcta ejecución del trabajo en condiciones seguras y saludables. La formación de los Delegados de Prevención se establece de la misma manera aludiendo a la que sea necesaria para el desempeño de sus funciones.

LOS MANDOS DEBEN ESTAR IMPLICADOS
EN EL PROCESO FORMATIVO DE SUS
COLABORADORES

En lo que hace referencia a los diversos niveles de formación, el RD 39/1997 del Reglamento de Servicios de Prevención, establece tres niveles. El nivel básico (Anexo IV) se consideraría la formación mínima del personal designado por la empresa para ocuparse de la actividad preventiva y tiene una duración mínima de 30 o 50h, en función de la peligrosidad de la actividad. El nivel intermedio (Anexo V) es homologable a la Formación Profesional Específica del Técnico Superior en Prevención de Riesgos Laborales y tiene una duración de dos años con 2.000h.

Finalmente, el nivel superior en PRL, limitado a personas que tuvieran una formación universitaria, ha sido impartido por centros acreditados por la Autoridad Laboral, (Universidades y otros centros de formación). La duración establecida para esta formación es de 450h para un tronco común y 150h para cada una de las tres especialidades (Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial y Ergonomía/Psicopsicología laboral); la Medicina del Trabajo es una especialidad con un tratamiento histórico propio. Con ello se pretendió dar las máximas facilidades para poder disponer de los miles de técnicos acreditados que el país necesitaba con la entrada en vigor de la ley. Por otra parte, todos los decretos sobre prevención ante riesgos específicos o actividades hacen también una especial incidencia a las exigencias de formación de los trabajadores ante situaciones concretas de exposición a riesgos.

Según datos de las últimas Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo que

realiza periódicamente el INSHT a una muestra representativa de trabajadores, la mayoría (más del 50%) manifiesta haber recibido formación en PRL en los dos últimos años, con un ligero aumento a medida que crece el tamaño de las empresas. Un tercio de los trabajadores dicen que una de las medidas de mejora adoptadas en las empresas, fruto de los estudios de seguridad realizados en sus puestos de trabajo, ha sido la formación. Es significativo que un 80% de trabajadores manifiesten estar bien informados y formados en PRL.

La formación profesional específica

En España existen 20 “familias de estudios” correspondientes a este ámbito. Suelen incluir niveles intermedios y niveles superiores. El total de titulaciones es de 136. La formación en prevención se incorpora a través de un módulo específico o a través de contenidos de PRL en diversas materias del currículo. Hay 78 titulaciones que tienen módulo específico y 58, no.

En el año 2001 se creó una titulación específica de PRL al margen de las anteriores para cubrir el nivel intermedio reconocido en la legislación laboral. Tal titulación se establece a partir de las siguientes competencias:

- Gestionar la prevención de riesgos en el proceso de producción de bienes y servicios.
- Evaluar y controlar riesgos derivados de las condiciones de seguridad, del ambiente de trabajo, de la organización y de la carga de trabajo
- Actuar en situaciones de emergencia

Un aspecto destacable es que el profesorado que se determina para esta titulación no requiere una formación específica en PRL. Son los profesores de Enseñanza Secundaria, afines a las materias a tratar, los que impartirán tal formación. Ante ello se han arbitrado mecanismos de actuación en las comunidades autónomas para cubrir tal limitación de partida y que los docentes puedan recibir formación específica y, sobre todo, autoformarse con la disponibilidad de materiales pedagógicos ya existentes.

Complementariamente, hay que citar lo que se denomina la Formación Profesional Ocupacional (Certificado de Profesionalidad), que es un subsistema de la Formación Profesional que está dirigida a mejorar la profesionalización y especialización de los trabajadores. Se realiza por los Departamentos de Trabajo de las comunidades autónomas. La inmensa mayoría de actividades contemplan un módulo de PRL que suele estar entre las 10h y 30h si la formación es de una duración corta (menos de 100h) y mayor en los otros casos.

La formación en el lugar de trabajo es el instrumento fundamental para que los trabajadores asuman de manera natural comportamientos seguros y saludables.

El “Máster oficial” en Prevención de Riesgos Profesionales

Según se indicó anteriormente, la cualificación que acredita para el desempeño de las funciones de nivel superior que marca la normativa vigente viene determinada por el Anexo VI del Reglamento de los Servicios de Prevención. Se establece un currículo mínimo, si bien agiliza la formación dejando al promotor la capacidad de concretar y desarrollar el programa formativo. Tal formación ha sido “este-reotipada” sin adecuarse demasiado a los intereses y necesidades del alumnado.

El control de la calidad de tal acción formativa ha estado en manos de las autoridades laborales, no habiéndose logrado a nivel global las garantías de éxito requeridas a raíz de los resultados de más de quince años de experiencia en su implantación. Se ha creado un negocio considerable en el desarrollo de tal acción formativa, coexistiendo masters de reconocido prestigio con otros de dudoso nivel de exigencia. Uno de los pocos intentos de abordar de una manera competente tales circunstancias fue la creación de la Escuela Superior de Prevención de Riesgos Profesionales, ESPRL.

Dicha Escuela que funcionó hasta el año 2013 estuvo formada por la Universidad de Barcelona, la Universidad Politécnica de Cataluña, la Universidad Pompeu Fabra y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (ubicándose en el Centro Nacional de Condiciones de Trabajo del INSHT, en Barcelona). La escuela formó hasta el curso escolar 2012-13 trece promociones de estudiantes. El grado concedido a los alumnos, después de una formación de 135 créditos, supone un máster universitario. Su nivel de calidad es reconocido, y tal experiencia fue planteada con visión de futuro para garantizar que la formación superior en prevención se restrinja a un entorno cercano a la universidad, algo que hubiera sido recomendable que hubiera sucedido desde un principio. En paralelo a la concesión de tal título, los estudiantes recibían la acreditación que les capacitaba para ejercer las funciones de nivel superior.

En la actualidad, en nuestro país, la formación en PRL a nivel superior se realiza a través de las universidades que disponen de dicha titulación, si bien existe la posibilidad de que se realicen también, en entidades “acreditadas” por una universidad. Dicha formación universitaria puede realizarse a través de un máster “oficial” (denominado propiamente “universitario”) o a través de un máster “título propio”, siempre impartido o acreditado por una universidad. Dicho máster debería seguir las pautas del denominado “proceso de Bolonia” y, en todo caso, debe cumplir con el currículo señalado en el anexo VI del Real Decreto del Reglamento de los Servicios de Prevención. Existen en estos momentos, formaciones de 60 créditos ECTS (un año de duración) de 90 ECTS o de 120 créditos. Dicha disparidad no es precisamente un buen síntoma de su funcionamiento docente, dado que la formación, en sus tres especialidades, puede variar mucho de un centro a otro.

La ESPRL impartió desde el año 2008 dicho Máster Oficial, habiéndose convertido por tanto el título propio en título oficial universitario. Un grupo de trabajo

coordinado por el INSHT y representado por la mayoría de universidades españolas que imparten dicho máster está trabajando para facilitar la cooperación y garantizar una troncalidad común en dicha formación, dejando los suficientes espacios de libertad para que las universidades desarrollen y profundicen en los ámbitos que crean más convenientes. Ello es un dato importante en tanto se está procediendo a la “normalización” de los estudios superiores en prevención, superada la fase de provisionalidad.

Hay que citar la relación establecida en los últimos años entre universidades españolas y el propio INSHT, con universidades latinoamericanas para la impartición de formación universitaria homologable al entorno europeo.

La formación en prevención de riesgos laborales en la enseñanza primaria y secundaria

Desde hace años, la formación en PRL se ha desarrollado de manera importante en las escuelas como “materia transversal”. Se pretende con este tipo de enseñanza abordar lo que se ha denominado “enseñanza en valores”, incluyendo la salud y específicamente la salud laboral en el marco de lo que llamamos “cultura de la prevención”⁹⁴. Para ello el Estado y las CC AA han desarrollado una acción formativa sobre escuelas que podemos clasificar en dos grandes grupos:

- *Realización de material docente.* Constituido por material impreso (libros, “tebeos”, folletos, etc.), material audiovisual (CD, videos, juegos (en diversos formatos). Este material ha tenido dos objetivos: constituir herramientas para los profesores para formar en PRL de manera transversal o ser medios de utilización directa por los alumnos.
- *Realización de espacios docentes experimentales.* Se trata de aulas, exposiciones, “carpas”, autobuses que, de manera fija o móvil, permanente o puntual en el tiempo, presentan al alumno simulaciones a tamaño real de situaciones laborales conflictivas en PRL. Los autobuses pueden ser portadores de material docente para las escuelas, aparte de la realización de actividades docentes específicas.

Este conjunto de experiencias es valiosa por la calidad de contenidos y su diversidad, digno todo ello de ser conocido para su aprovechamiento antes de iniciar proyectos nuevos en este ámbito. No obstante, y sin menoscabar la importancia de los trabajos realizados, hay algunos inconvenientes que limitan la eficacia de este tipo de enseñanza. Podríamos citar algunos:

- Los monitores, aunque sean expertos en prevención, no disponen de habilidades pedagógicas suficientes para tales situaciones

94. INSHT. NTP 920. La formación inicial universitaria de maestros/as de educación infantil y primaria.

- Los trabajos a veces se realizan de una manera un tanto precipitada, sin el estudio suficiente de las necesidades infantiles en tales materias.
- Los maestros a veces no están lo suficientemente motivados para el uso de tales materiales y otros carecen de formación específica para la aplicación en forma transversal de la materia (técnicas) como en las especificaciones de la PRL.
- En ocasiones, el uso de un determinado material o la visita a una determinada exposición se convierten en actos puntuales que no desarrollan la integración de la PRL en la totalidad de la vivencia escolar. No obstante, la labor desarrollada por los servicios de PRL de las CC AA en departamentos de educación han logrado avances sustanciales para adecuar los centros docentes y dar ejemplaridad de seguridad y salud en sus espacios de actuación.

La formación, reto de las Estrategias Españolas de Seguridad y Salud en el Trabajo

La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012 dedicó el Objetivo 6 a *Potenciar la formación en materia de PRL*. Ello supone integrar por primera vez todos los campos formativos referentes a la PRL en un mismo “objetivo”, algo inédito y extraordinariamente positivo, si se desarrollase debidamente, dada la trascendencia del compromiso a nivel político e institucional existente. Por tanto, se refuerzan las acciones emprendidas expuestas en anterioridad para su continuidad y mejora, tales como:

- Actuaciones educativas y sensibilizadoras en la enseñanza obligatoria. Incluye la PRL en la formación primaria y la elaboración de guías para el profesor para mejorar la transversalidad de la educación en esta materia.
- Profundización en la formación profesional reglada. Se insiste en la transversalidad de la enseñanza y en la necesaria cualificación de los profesores.
- Formación universitaria. Se matiza sobre la importancia de la formación incluida en los diferentes programas curriculares y la existencia de la nueva carrera (máster oficial Bolonia) en PRL. Se concreta que la formación universitaria es la formación de “nivel superior” (actualmente conviviendo con el citado Anexo VI).
- La Estrategia también dedica un apartado importante a la formación para el empleo. Denominación nueva que engloba las anteriores Formaciones Ocupacional y Continua. Esta formación supondría la formación no curricular que ha de cubrir las necesidades formativas en PRL de determinados colectivos de trabajadores. Formación, desde luego “a medida” de los riesgos, necesidades, capacidad, características sociales y culturales, etc. de los trabajadores.

- Finalmente se contempla la elaboración de un Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales que integraría los diversos aspectos de la formación, que se definen en el art. 19 de la Ley de PRL.

SISTEMA DE INFORMACIÓN

Para planificar la acción nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo es necesario partir de un diagnóstico de la situación actualizado. Este diagnóstico, tal como explican autores de solvencia reconocida en el tema, como Castellá⁹⁵ y Castejón⁹⁶, sólo puede realizarse si existe un sistema para la recopilación y análisis de los datos que caracterizan dicha situación y si se efectúan los estudios e investigaciones necesarias para complementarlos, en caso necesario.

Un sistema de información se puede definir como un conjunto de elementos relacionados entre sí con el objetivo de transformar los datos en información⁹⁷. El objetivo que integra estos elementos es el apoyo a la formulación, implantación, seguimiento y evaluación de las políticas de seguridad y salud en el trabajo. Esta integración se consigue mediante una batería de indicadores definidos de acuerdo con la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, que viene siendo, desde 2007, el instrumento que establece el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales en España.

La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, 2007-2012^{98, 99} ha constituido el instrumento marco de referencia de las políticas públicas de prevención de riesgos laborales durante ese periodo, siendo una de sus principales fortalezas el hecho de que fue consensuado por todas las partes implicadas en prevención, permitiendo dotar de coherencia y racionalidad las actuaciones en esta materia desarrolladas por todos los actores relevantes en la prevención. Se materializó mediante ocho objetivos operativos (entre los que figuraba el de *Perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el tra-*

95. Castellá, JL. Guía de introducción a los Sistemas Nacionales de Seguridad y Salud en el Trabajo. Documento de Trabajo. Organización Internacional del Trabajo, 2002. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd65/introduccion.pdf>

96. Castejón, E, Crespán, X. Accidentes de trabajo [casi] todos los porqués. Cuadernos de Relaciones Laborales, 2007, 25 (1)13-57. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA0707120013A>

97. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Informe sobre el estado de la seguridad y salud laboral en España 2007. Madrid, INSHT, 2009. Disponible en: http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Noticias/Noticias_INSHT/2009/Informe%20sobre%20el%20estado.pdf

98. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo: 2007-2012. Madrid, 2011. Disponible en: http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Estrategia_Seguridad_Salud/Doc.Estrategia%20actualizado%202011%20ultima%20modificacion.pdf

99. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Informe sobre el estado de la seguridad y salud laboral en España 2012. Madrid, INSHT, 2013. Disponible en: <http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/A%20TU%20DISPOSICION/FINAL%20-%20Accesible%20v6%20PDF%20-%20Informe%20SS%202012%20-%202007-11-2013.pdf>

bajo) con las correspondientes líneas de actuación y medidas concretas para su ejecución. La Estrategia Española se completó con la elaboración de Planes de Acción nacionales periódicos y las Estrategias y Planes Directores de las diferentes Comunidades Autónomas para el mismo periodo¹⁰⁰. Tras un laborioso proceso de discusión se ha aprobado en el año 2015 la nueva Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2015-2020¹⁰¹ que conforma un conjunto de prioridades identificando problemas importantes en seguridad y salud y a la vez implantará medidas para prevenirlos y resolverlos. Como base de la nueva Estrategia se han tenido en cuenta los resultados de la Estrategia anterior, estando en consonancia con las líneas de la nueva Estrategia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo, consensuada en el seno de la Unión Europea.

La información, pues, es básica para el correcto funcionamiento del sistema de seguridad y salud en el trabajo y cumple con un doble objetivo:

- para la empresa supone un registro del trabajo realizado en materia de prevención, y sirve de base para el control e investigación de los accidentes y enfermedades;
- a nivel general sirve para determinar las tendencias (componiendo una imagen de la realidad), identificar los riesgos más preponderantes y definir nuevas políticas.

El sistema de información en la empresa

Por lo que se refiere a la empresa, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) y el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) han venido a delimitar claramente los datos que deben quedar registrados en todo Servicio de Prevención de Riesgos Laborales y a disposición de la autoridad laboral y sanitaria.

En concreto quedan establecidos:

- El deber de registrar los resultados de las evaluaciones iniciales y periódicas de los riesgos asociados en un documento en el que se defina la planificación de la actividad preventiva (Art. 23 de la LPRL¹⁰², Arts. 7, 8 y 9 del RSP¹⁰³).

100. En la página web del INSHT se puede consultar un trabajo recopilatorio de las diferentes Estrategias de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco, con el detalle de las acciones a realizar en función de los objetivos establecidos.

101. Rams Hernando M. La prevención empieza a ser entendida como una inversión. Entrevista a M^a Dolores Limón Tamés. MC Salud Laboral, 2013, 26. Disponible en: <http://www.mc-mutual.com/contenidos/opencms/webpublica/Publicaciones/McSaludLaboral/resources/26/limon.pdf>

102. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. BOE nº 269, de 10.11.1995. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-24292>

103. Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. BOE nº 27, de 31.01.1997. Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1997-1853

- El deber de registrar los datos mínimos sobre la evaluación de riesgos (Art. 15 de la LPRL y Art. 3 del RSP).

Además, en la empresa debe llevarse a cabo un registro e investigación de accidentes y enfermedades:

¿Qué debe notificar el empresario?

- El accidente de trabajo.
- La relación de accidentes de trabajo ocurridos sin baja médica.
- La relación de altas y fallecimientos de los accidentados.

El empresario está obligado a investigar los accidentes y a notificarlos a la Autoridad Laboral (LPRL, Art. 23.3).

Además, el empresario puede utilizar la transmisión electrónica para la comunicación urgente de accidente de trabajo, en los supuestos referidos en el artículo 6º de la Orden de 16 de diciembre de 1987¹⁰⁴.

La notificación debe realizarla mediante el parte normalizado publicado en la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre del Sistema de Declaración Electrónica de Accidentes de Trabajo (Delt@)¹⁰⁵.

Por lo que respecta a las enfermedades profesionales, desde el 1 de enero de 2007, tras la entrada en vigor del Real Decreto 1299/2006¹⁰⁶, son las entidades gestoras y colaboradoras¹⁰⁷ que asumen las contingencias profesionales las encargadas de elaborar y tramitar los partes de enfermedad profesional.

Las empresas y los trabajadores por cuenta propia que dispongan de cobertura por contingencias profesionales están obligados a facilitar a la entidad gestora o colaboradora toda la información que obre en su poder y que le sea requerida

104. Orden de 16 de diciembre de 1987 por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo y se dan instrucciones para su cumplimentación y tramitación. BOE nº 311, de 29.12.1987. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1987-28546

105. Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico. BOE nº 279, de 21.11.2002. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2002-22650

106. Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro. BOE nº 302, de 19.12.2006. Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-22169

107. La colaboración en la gestión del sistema de la Seguridad Social se llevará a cabo por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPS). Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, art. 67, Entidades colaboradoras. [Texto consolidado. Última modificación publicada el 13.03.2013]. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-14960&p=20130316&tn=1#a91>

para la elaboración del parte de enfermedad profesional. Asimismo, la nueva regulación estipula que los facultativos del Sistema Nacional de Salud, así como los de los Servicios de Prevención, deberán comunicar la existencia o la sospecha de una enfermedad considerada como profesional, a través del organismo competente de cada Comunidad Autónoma, a la entidad gestora y, en su caso, a la entidad colaboradora de la Seguridad Social.

Según la ORDEN TAS/1/2007¹⁰⁸, de 2 de enero, las entidades gestoras y colaboradoras deberán cumplimentar y transmitir el parte de enfermedad profesional únicamente por vía electrónica mediante el sistema CEPROSS, al que se tiene acceso a través de la página web de la Seguridad Social.

Según expertos como Durán, y tal como lo expresa en el *Informe sobre los riesgos laborales y su prevención*^{109,110}, este sistema de información ha proporcionado una información esencial para la elaboración y la evaluación de las políticas preventivas de riesgos laborales en España, lo cual ha sido corroborado por otros autores como Benavides¹¹¹ en varias de sus investigaciones sobre el tema.

Si se quieren extraer conclusiones de los datos sobre las condiciones de seguridad y salud en las empresas es necesario relacionarlos con otros datos de carácter general, tales como la distribución de los trabajadores en función del sector de actividad económica, el tamaño de la empresa, el tipo de contrato, el tipo de aseguramiento, etc. Estos datos pueden obtenerse de las fuentes de información sociolaboral y de otras fuentes de información de carácter general. Además de los datos sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, hay otro tipo de datos que son de gran interés para evaluar la actividad preventiva de las empresas, tales como, por ejemplo, las sanciones impuestas por los incumplimientos normativos, la existencia (cuando es legalmente exigible) de Comités Paritarios, de Servicios de Prevención o de evaluaciones de riesgos, etc. Gran parte de estos datos podrían obtenerse como *resultado adicional de las actividades de inspección o de asistencia técnica* a las empresas. Los profesionales que desarrollan estas actividades tienen un buen conocimiento de la situación de las empresas, pero esta experiencia suele desperdiciarse debido a que, a menudo, la recopilación de datos no se encuentra incluida en los objetivos de su actuación.

108. Orden TAS/1/2007, de 2 de enero, por la que se establece el modelo de parte de enfermedad profesional, se dictan normas para su elaboración y transmisión y se crea el correspondiente fichero de datos personales. BOE nº 4, de 4.01.2007. Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-186

109. Durán López F. Informe sobre riesgos laborales y su prevención. Madrid, Presidencia del Gobierno, 2001.

110. Castejón E. El informe Durán: Un análisis global de la problemática de la seguridad y salud en el trabajo en España. *Prevención Trabajo y Salud*, 2001 (12), 25-36. Disponible en: http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Rev_INSHT/2001/12/artFondoTextCompl.pdf

111. Benavides FG, Serra C. Evaluación de la calidad del sistema de información sobre lesiones por accidentes de trabajo en España. *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2003, 6 (1), 26-30.

El sistema de información en la sociedad

El sistema de información sirve para señalar las tendencias en cuanto a condiciones de trabajo y salud, componiendo los aspectos prioritarios para el seguimiento y la evaluación. Como ya se ha dicho, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo necesita un sistema de información que permita su seguimiento y evaluación sistemática, disponiendo para ello de las principales fuentes de datos necesarias.

Si bien en nuestro país el sistema de información se basa fundamentalmente en el sistema estadístico y las sucesivas Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo, podemos señalar distintos elementos en los que se basan las fuentes de datos utilizadas, que se reseñan en la Tabla 3¹¹².

Otra fuente útil de información son las *encuestas periódicas*, generales o sectoriales, que se realizan para conocer la opinión de los empresarios y los trabajadores sobre determinados puntos críticos de la organización y desarrollo de la prevención en la empresa. Si el cuestionario de la encuesta está bien diseñado, la información obtenida proporciona una buena idea de la evolución de la cultura preventiva en el sector o colectivo analizado. Para expertos como Castellá¹¹³ el inconveniente es que las encuestas suelen encarecerse considerablemente a medida que se amplía el colectivo analizado o el número de datos investigados.

Agentes y usuarios de la información en prevención de riesgos laborales

Entre los agentes responsables de las fuentes de datos están, como se muestra en la tabla 3, las administraciones públicas, sea central o autonómicas, y no solo laboral, también sanitaria o económica. El catálogo de usuarios es mucho más amplio, y entre ellos se encuentran las propias administraciones, pero también los agentes sociales, las empresas, los delegados de prevención, los profesionales de los servicios de prevención y de la docencia e investigación, así como los ciudadanos en general, teniendo estos como intermediarios a los medios de comunicación. Cabe destacar, además, el uso que estas fuentes de datos tienen en investigación. El número de tesis y artículos científicos publicados, usando alguna de estas fuentes de datos y en relación a la Estrategia, constituye un indicador muy sensible de rendimiento¹¹⁴.

Otro grupo de usuarios está constituido por los Comités de Seguridad y Salud que, como órgano específico de participación de la empresa y los trabajadores (delegados de prevención), necesitan información fiable y accesible con la que poder comparar sus propias fuentes de datos internas de las empresas.

112. INSHT, 2009, Op. cit.

113. Castellá JL, Op. cit.

114. NSHT, 2009, Op. cit.

Tabla 3. Objetivos y entidades responsables de las fuentes de datos disponibles para el sistema de información en seguridad y salud en el trabajo (modificada de INSHT, 2009)

FUENTE DE DATOS	CONTENIDO	ENTIDAD RESPONSABLE
Riesgos laborales		
Encuestas de Condiciones de Trabajo.	Percepción de riesgos de seguridad, higiénicos, ergonómicos y psicosociales.	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Administraciones laborales de las CC AA.
Registros de riesgos específicos.	Amianto, Cancerígenos, Biológicos.	Administraciones laborales de las CC AA.
Daños a la salud		
Accidentes de trabajo.	Lesiones mortales y no mortales con baja en jornada laboral e in itinere.	Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
Enfermedades profesionales.	Patología incluida en el cuadro oficial de enfermedades profesionales.	Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
Observatorio de las contingencias profesionales de la Seguridad Social.	Enfermedades profesionales reconocidas por la Seguridad Social, con y sin baja.	Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
Encuestas de Condiciones de Trabajo.	Enfermedades percibidas y/o atendidas.	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Administraciones laborales de las CC AA.
Encuestas Nacionales de Salud.	Enfermedades percibidas y/o atendidas.	Ministerio de Sanidad y Consumo y las Administraciones sanitarias de las CC AA.
Mercado de Trabajo y estructura productiva		
Encuestas de Población Activa.	Estimación de trabajadores por edad, sexo, ocupación, actividad económica, por provincia.	Instituto Nacional de Estadística.
Registro de afiliados y empresas en la Seguridad Social.	Registro de trabajadores por ocupación y empresas por actividad dados de alta en la seguridad social.	Secretaría de Estado de la Seguridad Social.
Recursos y actividades preventivas		
Encuestas de Condiciones de Trabajo.	Estimación de la organización y actividades preventivas de las empresas.	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Administraciones laborales de las CC AA.
Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas.	Modalidad preventiva adoptada y actividades preventivas desarrolladas.	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
Encuestas de Coyuntura Laboral.	Información sobre el mercado de trabajo desde el punto de vista de las empresas.	Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
Registro de Servicios de Prevención, Comités de Seguridad y Salud y de Delegados de Prevención.		Administraciones laborales de las CC AA.
Registro de entidades auditoras y formativas.		Administraciones laborales de las CC AA.

Los responsables de las administraciones implicadas en la Estrategia son los usuarios más relevantes. Entre ellos, cabe destacar a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) como órgano colegiado asesor de las Administraciones Públicas en la formulación de las políticas de prevención y el órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo (Art. 13 de la LPRL). Está integrada por representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla y por representantes de las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas, constituyendo así los cuatro grupos de representación de la misma. La participación dentro de la CNSST solo es posible mediante la designación de alguno de estos cuatro grupos.

Cabe señalar que fruto del impulso de tres grupos de trabajo de la CNSST, *Trabajadores autónomos*, *Empresas de Trabajo Temporal* y *Seguridad vial*, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), a través del Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo (OECT), elabora informes específicos periódicos que constituyen otras fuentes útiles de información: *Análisis de la siniestralidad de los trabajadores autónomos*, *Siniestralidad de los trabajadores cedidos por ETT* e *Informe de los accidentes laborales de tráfico*.

EL OBSERVATORIO ESTATAL DE CONDICIONES DE TRABAJO QUE GESTIONA EL INSHT OFRECE UNA RICA INFORMACIÓN A TRAVÉS DE SU WEB

En el doble papel de agentes y usuarios de la información se encuentran los profesionales de los servicios de prevención y de las Mutuas, así como de los órganos técnicos de la administración, sea el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo o los Institutos autonómicos de Seguridad y Salud Laboral, con el objetivo de mejorar de forma continua la calidad de los datos, y analizando y dejando analizar los mismos a terceras instituciones.

Estado de la información: avances y retos

El sistema de información sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ha mejorado sensiblemente y prueba de ello es que algunas de las recomendaciones propuestas por el Informe Durán¹¹⁵ se han convertido en realidad. Destacamos algunas:

- *Mejorar el Diseño y metodología de la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (ENCT)*. En las últimas ediciones de la ENCT las entrevistas se han realizado en el domicilio del trabajador, en lugar de en el centro de trabajo, con lo cual se han evitado sesgos de información, y se ha podido acceder a colectivos de trabajadores a los que es difícil o imposible encontrar a través de la captación del trabajador en su centro de trabajo (trabajadores de baja, trabajadores de ETT, trabajadores sin contrato de trabajo, mujeres,

115. Durán López F., 2001 Op. cit.

trabajadores con menos de 25 años, trabajadores con una nacionalidad distinta a la española, etc.). También se ha mejorado la metodología, y se han establecido controles de calidad de la información contenida en los cuestionarios de la Encuesta.

- *Prestar atención a la regulación actual de las subcontrataciones y a la de las ETT, así como identificar los accidentes de los trabajadores cedidos por las ETT.* Como ya se ha comentado, el INSHT, a través del Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo, ha elaborado una serie de informes sobre Siniestralidad de los trabajadores cedidos por ETT, con el fin de conocer la evolución de la siniestralidad laboral en los trabajos u ocupaciones de especial peligrosidad para la seguridad y la salud en el trabajo realizados por trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal conforme a lo establecido en el artículo 8 b) y en la disposición adicional segunda de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal, y detectar colectivos de trabajadores más vulnerables. El INSHT ha publicado en su web un documento sobre “Buenas prácticas en ETT: Coordinación empresarial y formación”.

No obstante, siguen existiendo carencias de información objetiva en lo que respecta a trabajadores expuestos a determinados factores de riesgo, especialmente cancerígenos y riesgos biológicos, para los que debería haber un registro de las empresas en las que los trabajadores estén expuestos con elevada probabilidad a estos contaminantes.

Otro problema pendiente es la subdeclaración de accidentes y enfermedades profesionales. La omisión de declaraciones obligatorias sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales es una carencia generalizada en el planeta, siendo significativamente más intenso el fenómeno de la infradeclaración en el caso de la enfermedad profesional. Son muchos los factores que inciden en ello: evitar la pérdida de bonificaciones de cuotas, evitar sanciones de la autoridad laboral, evitar que aflore el conocimiento de prácticas prohibidas, ausencia de normativa reguladora y sancionadora al efecto o de sistemas de inspección y control, etc.

En el otro lado encontramos la “sobredeclaración” de accidentes, debido a que el mismo sistema de protección estimula que todo accidente sea declarado como laboral por cuanto, de esta forma, tiene un nivel de protección superior y supone un menor coste para el empresario, que, en el caso de accidentes comunes, debe pagar desde el 4º al 15º día de baja del trabajador.

Teniendo en cuenta las carencias existentes todavía en el sistema de información, y debido al papel central que tiene la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en la elaboración de las políticas públicas, entre sus grupos de trabajo permanentes debería existir uno específico sobre sistemas de información, que ayudará a mejorar de forma continua su funcionamiento.

SISTEMA DE INVESTIGACIÓN

La investigación en seguridad y salud en el trabajo constituye un elemento esencial para un buen funcionamiento del sistema de prevención de riesgos laborales, en España y en cualquier lugar del mundo. Nos hacemos eco de la frase inicial de un artículo de Benavides y Maqueda por considerarla completamente vigente.¹¹⁶

En España, en los últimos años se abrieron diversas posibilidades de financiación de la investigación en salud laboral en los últimos Planes Nacionales de I+D+i, el Fondo de Investigaciones Sanitarias, el Fondo de Investigación de Protección Social y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, entre otros. Cabe mencionar por su relevancia la incorporación en el Plan Nacional I+D+i 2004-2007¹¹⁷ de un Subprograma I+D en Seguridad y Salud en el Trabajo, que incluía la promoción de las acciones e iniciativas de I+D+i orientadas a garantizar la Calidad de Vida en el Trabajo a través de la mejora de las condiciones de seguridad y salud de los lugares de trabajo. El citado subprograma está explicado con detalle en un estudio publicado por Tejedor et ál. en 2005¹¹⁸.

Por otra parte, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012 incorporaba entre sus objetivos específicos la necesidad de perfeccionar la investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo, orientándola hacia el análisis, la detección y la eliminación de las causas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, así como hacia el conocimiento de riesgos laborales nuevos y emergentes, su anticipación y su prevención.

Asimismo, el Plan Nacional I+D+i 2008-2011¹¹⁹ situaba, dentro de las acciones estratégicas en salud, el fomento de la investigación en salud laboral con diversas sublíneas de trabajo que incluían la investigación en impacto de los elementos y organización del trabajo desde el punto de vista del diseño, la psicología, la ingeniería, la ergonomía, los materiales y sustancias, los sistemas de prevención y protección de la salud, así como el desarrollo de procedimientos de evaluación de los riesgos en el lugar de trabajo y de vigilancia de la salud.

El Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016¹²⁰, si bien no contiene ninguna línea específica sobre salud y seguridad en

116. Benavides FG, Maqueda J. La investigación en seguridad y salud en el trabajo: ¿Un paso adelante? Archivos de Prevención de Riesgos Laborales, 2003, 6(2), 55-56. Disponible en: <http://www.scsmt.cat/Upload/TextCompleto/1/6/164.pdf>

117. <http://www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.8ce192e94ba842bea3bc811001432ea0/?vgnextoid=d2c489d64a1d0210VgnVCM1000001034e20aRCRD&vgnnextchannel=83b192b9036c2210VgnVCM1000001d04140aRCRD>

118. Tejedor M et ál. La investigación en seguridad y salud en el trabajo. Prevención, Trabajo y Salud, 2005 (35). Disponible en: http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Rev_INSHT/2005/35/documentosTextCompl.pdf

119. <http://www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.7eeac5cd345b4f34f09dfd1001432ea0/?vgnextoid=fe5aec1eb658c310VgnVCM1000001d04140aRCRD>

120. <http://www.idi.mineco.gob.es/portal/site/MICINN/menuitem.7eeac5cd345b4f34f09dfd1001432ea0/?vgnextoid=83b192b9036c2210VgnVCM1000001d04140aRCRD>

el trabajo, considera como un reto para la sociedad diversos procesos patológicos relacionados con los cambios demográficos y el bienestar, entre los que se incluyen la detección precoz de enfermedades, la promoción y prevención de la salud, incluyendo hábitos alimentarios saludables y prevención de la obesidad, envejecimiento saludable, etc.

Agentes de la investigación en España

Las empresas, administraciones, mutuas, servicios de prevención y agentes sociales muestran cada vez con más frecuencia su interés por promover y aplicar los resultados de las investigaciones dirigidas a adquirir un mayor y mejor conocimiento sobre las condiciones de trabajo y de los riesgos presentes en el ámbito laboral¹²¹. Por tanto el impulso de la investigación en el campo de la seguridad y la salud en el trabajo, así como la innovación tecnológica en materia de prevención de riesgos laborales, deben contribuir a conseguir una prevención de mayor calidad¹²².

Las acciones investigadoras realizadas se centran principalmente en: análisis de sectores, subsectores o actividades; análisis de colectivos de trabajadores; análisis de agentes de riesgo; análisis de daños a la salud; y análisis de cumplimiento de requisitos legales en prevención de riesgos laborales.

Un análisis pormenorizado de los agentes de la investigación en seguridad y salud en el trabajo en el ámbito nacional e internacional se presentó en un estudio realizado por el INSHT en 2010¹²³. Aquí enumeraremos los que consideramos que mantienen mayor actividad investigadora.

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), órgano científico técnico especializado del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales encomienda la misión de análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, tiene a este respecto una responsabilidad doble. Por un lado, se trata del órgano legalmente encargado en el ámbito de la Administración General de Estado de realizar la función de estudio e investigación en estas materias. Ello ha venido realizándolo

121. Benavides FG, Maqueda J. Prioridades de investigación en salud laboral en España. *Medicina y Seguridad del Trabajo*, 2008, 54 (11), 25-27. Disponible en: <http://scielo.isciii.es/pdf/mesetra/v54n211/especial3.pdf>

122. Tejedor M et ál. op.cit

123. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Análisis de situación de la investigación en materia de condiciones de trabajo, seguridad y salud laboral en España. Madrid, INSHT, 2011. Disponible en: <http://www.oect.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/mapainvestigacionmayo2011.pdf>

fundamentalmente con medios propios, poniendo a punto una serie de dispositivos de conocimiento de las condiciones de trabajo que agaranticen un rigor en el diagnóstico y en la priorización de la investigación tanto propia como externa.

Dentro de la actividad de estudio e investigación, la Estrategia 2007-2012¹²⁴ encomendaba al INSHT fomentar y coordinar una red de institutos públicos¹²⁵ y otros organismos de investigación con el objeto de lograr un mejor aprovechamiento de las acciones de estudio e investigación en el conjunto del estado español, así como la creación del Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo.

El Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo fue creado en 2008. Sus tareas de información y análisis de la realidad de la prevención de riesgos laborales resultan imprescindibles para el fomento de una investigación rigurosa y han dado sus frutos en forma de numerosos estudios sobre condiciones de trabajo y salud laboral a nivel nacional y otros estudios especializados, propios o externos, relacionados con la salud laboral.¹²⁶

Otra parte importante de la actuación investigadora del INSHT se realiza en cooperación con organismos de otros países de la UE, a través de grupos de investigación creados al efecto, en función de la similitud de problemas a resolver y de la complementariedad de las cualificaciones de que se disponen. El Observatorio Europeo de Riesgos gestionado por la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo en el que participa el INSHT es una buena muestra de esa cooperación en el ámbito europeo^{127, 128}. (figura 17)

Para desarrollar, pues, las líneas de investigación el INSHT ha venido actuando en varias direcciones: estableciendo acuerdos de investigación con centros e institutos investigadores tanto públicos como privados, contribuyendo a la formación de investigadores en salud y seguridad a través de becas y otros sistemas de financiación y realizando, desde el año 2004, convocatorias de subvenciones

124. Objetivo 5. Perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo. Se proponen actuaciones como la creación del Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo, la elaboración de un informe periódico sobre la situación y evolución en materia de seguridad y salud en el trabajo y la creación de una red de institutos públicos para la investigación en prevención de riesgos laborales.

125. Entre las funciones del INSHT se incluyen la promoción y realización de actividades de formación, información, investigación, estudio y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales, con la adecuada coordinación y colaboración, en su caso, con los órganos técnicos en materia preventiva de la Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones en esta materia.

126. www.oect.es

127. Además de estos proyectos de especial significación, se desarrollan un conjunto de proyectos específicos de investigación, de no menor importancia, y dentro de los campos de especialización de los Centros Nacionales. La especialización en diversas disciplinas preventivas del personal técnico de su plantilla permite acometer estudios e investigaciones de variada temática con una óptica multidisciplinar.

128. Pinilla García J. Investigar sobre seguridad y salud en España, una prioridad. MC Mutual, 2008, (9). Disponible en: <http://www.mc-mutual.com/webpublica/Publicaciones/McSaludLaboral/resources/9/investigar.pdf>

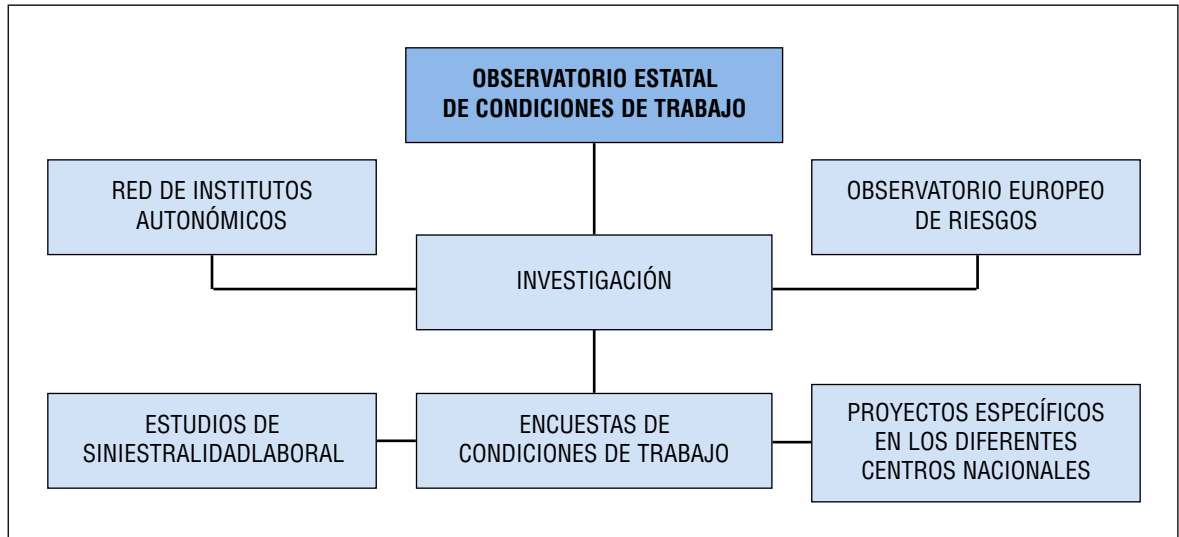


Figura 17. Esquema de la actuación investigadora del INSHT (modificada de Pinilla, 2008)

a proyectos de investigación para ser llevados a cabo por universidades y otros organismos de investigación.

Instituto de Salud Carlos III

La planificación estratégica del Instituto de Salud Carlos III (ISCIII) se enmarca en la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación 2013-2020 y el Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2013-2016, así como en las directrices establecidas a través de la Comisión Mixta formada por representantes del Ministerio de Economía y Competitividad y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. En el marco del Instituto de Salud Carlos III, la investigación intramural en materia de seguridad y salud en el trabajo se desarrolla específicamente por la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo¹²⁹.

Comunidades Autónomas

Con la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, se materializó el compromiso por parte del Gobierno de elaborar un marco general consensuado con los agentes sociales y las comunidades autónomas, para planificar las actuaciones a llevar a cabo en seguridad y salud en el trabajo, con el fin último de mejorar las condiciones de trabajo y reducir la siniestralidad laboral. Para ello, la estrategia planteaba la creación de una Red de Institutos públicos para la investigación en prevención de riesgos.

129. <http://www.isciii.es/ISCIII/es/general/index.shtml>

La coordinación de esta red, como ya se ha indicado, es responsabilidad del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, estando integrada por los Institutos Autonómicos de Seguridad y Salud en el Trabajo. Esta red debe relacionarse de manera estable con otros organismos de investigación, así como con las universidades y las empresas, orientando sus actividades hacia la resolución de los problemas prácticos que se plantean en el lugar de trabajo, al estudio de las exposiciones laborales a factores de riesgo y sus consecuencias y hacia la transferencia de los resultados de la investigación a las empresas, diseñándose modelos de buenas prácticas preventivas aplicables por estas.

Es necesario destacar aquí la actividad investigadora realizada por los diferentes institutos autonómicos. Como se ha comentado, casi todos ellos han desarrollado sus propias Estrategias de seguridad y salud en el trabajo, que incorporan en sus líneas de actuación la de *perfeccionar los sistemas de información e investigación*, con objetivos concretos encaminados a promover la investigación en prevención de riesgos laborales. Asimismo, han realizado proyectos de investigación intramurales, desarrollados dentro de los proyectos de actividades de los diferentes Centros, Institutos u Organismos competentes en materia de prevención de riesgos laborales, y proyectos financiados a través de convocatorias específicas realizadas desde las diferentes Consejerías¹³⁰.

Otros organismos

Existen en el ámbito del territorio español otros organismos públicos y privados que realizan tareas de investigación en seguridad y salud en el trabajo. Realizando un repaso sin pretensiones de exhaustividad podemos destacar los siguientes:

- Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Servicios de Prevención, Asociaciones de Prevención y Organizaciones empresariales:
 - Las Mutuas y Servicios de Prevención realizan actividades de I+D+i de las que se derivan resultados capaces de solucionar las necesidades preventivas de una forma eficaz. Realizan estudios sobre riesgos y siniestralidad laboral que sirven de apoyo al Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo y también colaboran con la Administración de la Seguridad Social para revisar los criterios a aplicar para la notificación y registro de los partes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Entre los estudios publicados resulta de interés el último informe sobre Actividad de prevención de riesgos laborales de las mutuas como factor clave de la competitividad empresarial y de una seguridad social dinámica (Ejercicio 2012) elaborado por la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), y en el que se concluye que la inversión para la realización de actividades preventivas, por parte de las entidades

130. INSHT, 2009 Op. cit.

- que aseguran los accidentes de trabajo, es necesaria y rentable para los trabajadores, para las empresas, para las propias Mutuas y para el Sistema de Seguridad Social.¹³¹
- La Asociación de Especialistas en Prevención y Salud Laboral (AEPSAL)¹³² ha elaborado varios proyectos de investigación y divulgativos sobre seguridad y salud en el trabajo.
 - La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)¹³³ y otras organizaciones empresariales como Foment del Treball Nacional han elaborado diversas publicaciones con resultados de investigaciones realizadas en la materia¹³⁴.
 - Los Agentes sociales, como Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT), que han participado en numerosos proyectos y cuentan con abundantes publicaciones y documentos informativos sobre seguridad y salud en el trabajo.
 - Las Universidades:
 - El CiSAL (Centro de Investigación en Salud Laboral)¹³⁵ se creó en 2009 fruto de la colaboración de la Universidad Pompeu Fabra, Corporación Mutua y el Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud (ISTAS) de CCOO. Entre sus programas de investigación cuenta con uno sobre *Políticas de seguridad y salud en el trabajo* y su último *Informe de salud laboral, España 2001-2010*¹³⁶ recomienda desarrollar la colaboración en red entre el INSHT, los institutos técnicos de las Comunidades Autónomas, los Organismos Públicos de Investigación y las Universidades con el objetivo de impulsar la excelencia en investigación en salud laboral, siguiendo estándares internacionales.
 - El Instituto de Biomecánica de Valencia (IBV)¹³⁷ es un centro tecnológico que estudia el comportamiento del cuerpo humano y su relación con los productos, entornos y servicios que utilizan las personas. Fundado en 1976, el instituto es un centro concertado entre el Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE) y la Universitat Politècnica de València (UPV). El IBV combina conocimientos provenientes de la biomecánica y la ergonomía o la ingeniería emocional y los aplica a muy diversos ámbitos con el objetivo de mejorar la competitividad del tejido empresarial a través del bienestar de las personas. En el ámbito

131. <http://www.amat.es/Ficheros/15080.pdf>

132. <http://www.aepsal.com/>

133. <http://www.ceoe.es/>

134. <http://www.foment.com/publicaciones/Paginas/revista.aspx>

135. <http://www.upf.edu/cisal/>

136. http://www.upf.edu/cisal/_pdf/2013_02_ISL_2001-2010.pdf

137. <http://www.ibv.org/>

de la salud laboral el IBV dirige su actividad investigadora a diferentes sectores empresariales, con el fin de mejorar la salud de sus trabajadores o adaptar los puestos de trabajo.

- Redes españolas en el ámbito de la seguridad y salud laboral:
 - La Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo¹³⁸, iniciativa auspiciada por la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, pretende garantizar la coordinación y la transmisión de la información sobre seguridad, higiene y salud en el trabajo a todos los interesados. En ella participan la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Organizaciones empresariales (tanto estatales como autonómicas) y Sindicales, colegios y asociaciones profesionales, universidades, instituciones (de carácter público y privado) y mutuas, fundamentalmente. Para poder formar parte de este proyecto es condición indispensable que sus miembros no persigan ánimo de lucro en el terreno de la seguridad y salud en el trabajo. El INSHT actúa como administrador de la Red Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en su doble vertiente, como Referente Nacional en la materia y como Centro de Referencia de la Agencia Europea.
 - El Consorcio de Investigación Biomédica de Epidemiología y Salud Pública (CIBERESP)¹³⁹ centra sus actividades en dos aspectos clave: conocer la magnitud de los problemas de salud y su distribución, ya sea geográfica, sociocultural, laboral, de género o de cualquier otra forma; e identificar los factores determinantes de los mismos con el objetivo de evaluar la eficiencia de las intervenciones en materia sanitaria, desde el punto de vista de las políticas públicas o de la prevención y su resolución.

Agentes de la investigación en el panorama internacional

Si bien nos hemos centrado principalmente en los organismos que actúan en el territorio español, por ser el objetivo de esta publicación, no podemos dejar de lado algunos importantes en lo que respecta a la investigación en seguridad y salud en el trabajo en el ámbito internacional. Podemos señalar algunos organismos de especial relevancia:

- La Organización Mundial de la Salud (OMS)¹⁴⁰. Es la autoridad directiva y coordinadora de la acción sanitaria en el sistema de las Naciones Unidas. Es la responsable de desempeñar una función de liderazgo en los asuntos sanitarios mundiales, configurar la agenda de las investigaciones en salud,

138. <https://osha.europa.eu/fop/spain/es/index.stm>

139. <http://www.ciberesp.es/>

140. <http://www.who.int/es/>

establecer normas, articular opciones de política basadas en la evidencia, prestar apoyo técnico a los países y vigilar las tendencias sanitarias mundiales. En el ámbito de la seguridad y salud laboral, la OMS, en la 60ª Asamblea Mundial de la Salud, hace suyo el plan de acción mundial sobre la salud de los trabajadores, elaborado para el período 2008-2017. En esta asamblea, se pide a los Estados Miembros que implanten este plan en su normativa y legislación, promoviendo la inclusión en el mismo a todos los trabajadores, a la vez que desarrollen actividades de promoción de la salud tanto a nivel estatal como en colaboración entre países. El plan de acción mundial sobre la salud de los trabajadores 2008-2017¹⁴¹ tiene los siguientes objetivos:

- Elaborar y aplicar instrumentos normativos sobre salud de los trabajadores.
 - Proteger y promover la salud en el lugar de trabajo.
 - Mejorar el funcionamiento de los servicios de salud ocupacional y el acceso a los mismos.
- La Agencia Nacional de Investigación Ocupacional (NORA)¹⁴². Creada por el NIOSH en 1996, es una asociación público-privada con el objetivo de establecer prioridades en las investigaciones de salud y seguridad laboral tanto en el NIOSH como en todo el país. Durante su primera década, NORA logró avances en la generación de conocimientos de salud y seguridad en 21 áreas científicas haciendo énfasis en investigaciones de cuestiones prioritarias. En 2006, NORA inició su segunda década concentrando su atención en investigaciones a nivel nacional sobre los problemas de mayor importancia para los trabajadores, los empleadores y los profesionales de la salud y seguridad laboral en los principales sectores industriales de la agricultura, la construcción, la atención médica, la manufactura, la minería, el comercio y el transporte. Las últimas investigaciones realizadas en 2012 han tenido como objeto el personal de limpieza, la hostelería, los residuos sólidos y el mantenimiento en los talleres de reparación de automóviles. El NIOSH actúa como administrador de NORA y facilita el trabajo de los Consejos Sectoriales de esta que representan a las partes interesadas. Estos Consejos han diseñado esquemas para dirigir las investigaciones y actividades de servicio en cada sector. El trabajo de NIOSH es garantizar las actividades de investigación sean relevantes para los problemas actuales en el lugar de trabajo, se realicen utilizando la ciencia de más alta calidad y tengan un impacto medible en el mejoramiento de la vida de los trabajadores.

141. Organización Mundial de la Salud. Salud de los trabajadores: plan de acción mundial. OMS, 2007. Disponible en: http://www.who.int/occupational_health/WHO_health_assembly_sp_web.pdf

142. <http://www.cdc.gov/spanish/niosh/topics/nora.html>

- El Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CIS)¹⁴³. Fue fundado en 1959 producto de un esfuerzo conjunto entre la OIT, la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (una de las predecesoras de la Unión Europea) e instituciones sobre seguridad y salud en el trabajo en 11 países europeos. La red de centros CIS se expandió con rapidez para incluir miembros de todos los continentes, y en la actualidad abarca a 110 países. Es la unidad de gestión del conocimiento del Programa SafeWork de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su objetivo es garantizar que los trabajadores y todos los que se ocupan de su seguridad tengan acceso a los datos necesarios para prevenir lesiones y enfermedades profesionales. La red de Centros CIS contribuye con el intercambio de información entre las personas responsables del establecimiento e implementación de las políticas y programas nacionales. El CIS supervisa constantemente la literatura mundial sobre seguridad y salud en el trabajo a través de sus contactos con los editores y con cerca de 150 centros a nivel nacional y regional en el mundo. Además de reseñar la bibliografía actualizada sobre seguridad y salud en el trabajo, el CIS ofrece también un importante servicio de referencia a los usuarios de todo el mundo con información sobre conferencias y oportunidades de formación en el campo de la seguridad y salud laboral.
- La Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA)¹⁴⁴. Fue creada en 1996 por la Unión Europea como organismo comunitario descentralizado con sede en Bilbao para recopilar, analizar y divulgar información relacionada con la seguridad y la salud en el trabajo. Entre sus líneas de actuación está la investigación, con el objeto de identificar y evaluar los riesgos nuevos y emergentes en el trabajo, así como la integración de la seguridad y salud en el trabajo en otros ámbitos, como la educación. Para ello cuenta, además, con el Observatorio Europeo de Riesgos, que ofrece una visión de conjunto de la seguridad y la salud en el trabajo en Europa, describe las tendencias y los factores subyacentes, y anticipa los cambios en el trabajo y su posible repercusión en la salud y la seguridad. Entre los objetivos del Observatorio está el fomento de la coordinación de las investigaciones sobre seguridad y salud en el trabajo en la Unión Europea. El INSHT, como ya se ha mencionado, actúa como centro de referencia nacional de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y de la Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, con el fin de garantizar la coordinación y la difusión de la información en el ámbito estatal.
- La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de

143. <http://www.ilo.org/safework/cis/lang--en/index.htm>

144. <https://osha.europa.eu/es>

Trabajo (EUROFOUND)¹⁴⁵. Como se apuntó en el capítulo 3 se trata de un organismo tripartito de la Unión Europea creado en 1975 para contribuir a la promoción de mejores condiciones de vida y de trabajo en Europa. De manera más concreta, evalúa y analiza las condiciones de vida y de trabajo, emite dictámenes autorizados y asesora a los responsables y principales actores de la política social, contribuye a la mejora de la calidad de vida e informa de la evolución y las tendencias en este ámbito, en particular de los factores de cambio. El objetivo estratégico de Eurofound para sus programas de investigación en el período 2013–2016 es proporcionar conocimientos relevantes desde el punto político, oportunos y de alta calidad en cuatro áreas prioritarias, entre las que se encuentra mejorar las condiciones de trabajo consiguiendo un trabajo sostenible a lo largo del curso de la vida.

- La Red Europea de expertos de seguridad y salud en el trabajo en normalización, certificación y ensayo (EUROSHNET)¹⁴⁶. Es una red de cooperación entre profesionales europeos en normalización, certificación, ensayo e investigación en salud laboral. Sus objetivos son:
 - Facilitar el contacto entre profesionales del sector;
 - Promover la discusión de los aspectos de interés;
 - Facilitar la comunicación de la información generada; y
 - Mantener el contacto con otras redes existentes.
- El Partnership for European Research in Occupational Safety and Health (PEROSH)¹⁴⁷, coordina y coopera en la investigación europea y en el desarrollo en materia de seguridad y salud. Se trata de una red de investigación de alto nivel, integrada por 12 institutos de seguridad y salud en el trabajo en 11 Estados miembros¹⁴⁸, destinada a mejorar la calidad y la divulgación de la investigación en la vida laboral a través de la colaboración conjunta en temas prioritarios, el intercambio de conocimientos y recursos y un diálogo proactivo con la Unión Europea y los socios nacionales e internacionales. Sus líneas de investigación son:
 - Comparación de las prácticas europeas en la gestión del envejecimiento de los trabajadores;
 - Revisiones sistemáticas en temas de seguridad y salud laboral;
 - Determinación de los factores de protección laboral para los equipos de protección respiratoria;

145. <http://www.eurofound.europa.eu/index.htm>

146. <http://www.euroshnet.eu/>

147. <http://www.perosh.eu/>

148. <http://www.perosh.eu/members/country-members/>

- Mediciones de la exposición y evaluación de riesgos de los materiales y nanopartículas fabricados;
- Identificación del riesgo e ingeniería de nanopartículas;
- Cultura de seguridad y accidentes: promoción de la visión del “accidente cero”;
- Factores de éxito o estrategias de intervención en salud en el trabajo para abordar trastornos musculoesqueléticos; y
- Estudio de desarrollo y metodología entre culturas.

Políticas de investigación

En general, el gasto público de los gobiernos europeos en investigación ha decaído desde 2009, situándose al final del periodo 2011 en su nivel más bajo desde 2002, un 1,47 por ciento de media, según el informe realizado por el Área Europea de Investigación de la Comisión Europea y editado en 2013¹⁴⁹, y en el que puede consultarse la inversión de los diferentes Estados durante el periodo de estudio.

En el ámbito español se han elaborado diferentes estudios, por parte de diversas instituciones y escuelas de negocios sobre la inversión en I+D+i, como el último realizado por la EAE Business School¹⁵⁰, con sede en Barcelona, que analizaba la inversión pública y privada en innovación en Europa y España, profundizaba en las diferencias autonómicas en innovación y realizaba un análisis de las empresas y sectores más innovadores en España. Entre las conclusiones el informe destacaba, entre otras, que el gasto por habitante de España en I+D+i era, en el momento estudiado, de 307,3 euros, un 3,1% menos que en 2010; que la inversión en I+D+i en 2012 respecto al PIB era del 1,33%, un 4,3% menos que en 2010¹⁵¹. En el mismo sentido se expresaba el último informe elaborado por la Fundación COTEC¹⁵² para la actividad tecnológica, organización de carácter empresarial cuyos objetivos eran contribuir a promover la innovación tecnológica y a incrementar la sensibilidad social por la tecnología.

Por lo que respecta, pues, a la situación de la investigación científica y técnica en España, esta tiene una doble lectura: un moderado optimismo por los logros conseguidos, ya que nuestro país ha alcanzado un desarrollo razonable en cuanto a investigación científica académica; y una intensa preocupación por el futuro, porque, pese a que España ha recuperado en apenas 30 años un desfa-

149. http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/state-of-the-union/2012/innovation_union_progress_at_country_level_2013.pdf

150. <http://www.eaeprogramas.es/>

151. EAE Business School. La inversión en I+D+I en 2013. Disponible en: <http://ep00.epimg.net/descargables/2013/03/25/7ca726236e2b6a289e428a514ae7235c.pdf>

152. Fundación COTEC para la Actividad Tecnológica. Informe COTEC 2013. Madrid, 2013.

se casi secular en investigación científica, el sistema español de I+D+i todavía presenta carencias relevantes, entre las que se pueden señalar un sector público poco articulado, insuficiente definición de prioridades o un sector empresarial relativamente débil en I+D.

Los recortes presupuestarios en la investigación pública debidos a la crisis económica mundial pueden poner en riesgo una parte importante del sistema de I+D+i.

Nos hacemos eco aquí de un documento elaborado por el Círculo Cívico de Opinión¹⁵³, *La investigación: una prioridad a prueba*¹⁵⁴, cuyas conclusiones son aplicables a la investigación en seguridad y salud en el trabajo. En el citado documento se reclamaba que se priorizara discriminadamente la financiación dedicada a actividades de I+D+i. Los autores reconocen que el escenario económico actual no es el más favorable, *pero es necesario acometer un cambio de modelo, ya que resulta contradictorio mantener la retórica del cambio a un modelo productivo basado en el conocimiento, mientras que muchas de las medidas que se adoptan no van en la dirección adecuada.*

Ante esta situación de la I+D+i en España, el Círculo Cívico de Opinión propone:

- Estabilidad institucional y colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
- Cultura empresarial y políticas proactivas de I+D+i en el sector privado.
- Gobernanza de la universidad y de Organismos Públicos de Investigación.
- Captación y retención de talento.

Ejemplifica estas propuestas en modelos ya existentes: ICREA (Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats), Ikerbasque (Fundación Vasca para la Ciencia) o el CNIO (Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas), cuyos resultados están siendo excelentes, generando recursos externos muy por encima de la inversión realizada en ellos y permitiendo una notable revitalización de sus respectivas comunidades científicas.

La investigación respecto a los riesgos laborales requiere, pues, fomentar aún más la complementariedad en el reparto del trabajo investigador, mediante acuerdos de investigación con instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales. De especial importancia es lograr una traslación más rápida de los resultados de investigación a regulaciones normativas y procedimientos de trabajo más seguros y saludables, de forma que los destinatarios finales

153. Asociación, sin ánimo de lucro, fundada por un grupo de profesionales y académicos, con el apoyo de importantes empresas españolas. Concebido como foro de la sociedad civil abierto, plural e independiente, se propone identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas que ha de afrontar la sociedad española, trasladando las conclusiones y sugerencias a la opinión pública y a quienes asuman funciones de gobierno.

154. <http://www.circulocivicodeopinion.es/download/pdf/cuaderno08.pdf>

se beneficien lo más pronto posible de las evidencias científicas alcanzadas. Por último, una función primordial de la investigación es contribuir a una mayor sensibilidad de la sociedad respecto a la protección frente a los riesgos laborales.

Divulgación

Los sistemas de información e investigación en seguridad y salud en el trabajo deben complementarse con un adecuado sistema de divulgación. De acuerdo con Castellá¹⁵⁵, podemos distinguir entre *divulgación básica* y *divulgación técnica*. La divulgación básica persigue fines de promoción y sensibilización, y se desarrolla mediante la organización de campañas, celebración de eventos anuales como El Día de la Seguridad y Salud en el Trabajo, la Semana Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo, Galardones a las Buenas Prácticas, etc., eventos de los cuales se hacen eco los medios de comunicación. La divulgación técnica se desarrolla básicamente mediante la organización de congresos de alcance general o de eventos divulgativos específicos (jornadas técnicas para difundir por ejemplo alguna modificación legislativa de alcance). Otros canales divulgativos de sumo interés son las publicaciones (en especial las publicaciones periódicas) en las que se exponen los resultados de las investigaciones más trascendentes y se tratan los temas de mayor actualidad.

Para poner a disposición de los usuarios la información obtenida de las diversas fuentes nacieron los centros de información. Los más tradicionales de ellos son la bibliotecas, que inicialmente contaban con contenidos en soportes físicos, mayoritariamente monografías y publicaciones periódicas, a los que, posteriormente, se añadieron otros materiales que presentaban la información de forma diferente (imagen y sonido), a los que se accedía mediante referencias bibliográficas consignadas en catálogos. Con la llegada de Internet, los avances en el desarrollo e implantación de sistemas de comunicación y difusión de la información basados en nuevas tecnologías supusieron un cambio definitivo en la comunicación científica. La consecuencia más importante de ello fue la puesta en marcha en muchas bibliotecas de la posibilidad del acceso on line al catálogo por parte del usuario, es decir, del OPAC (*On Line Public Acces Catalog*) y la proliferación de bibliotecas digitales, con contenidos en soportes electrónicos y digitales a los que se accede en línea a través de redes telemáticas. A este respecto el INSHT ha hecho accesible, desde su página web, el *Catálogo Colectivo de la Biblioteca del INSHT*¹⁵⁶, a través del cual los usuarios pueden consultar los fondos documentales del INSHT y acceder a los contenidos digitales para los cuales se dispone de permisos reproducción, distribución, comunicación pública y/o transformación.

155. Castellá JL Op.cit

156. <http://catalogobiblioteca.insht.es:86/>

En la actualidad la mayoría de entidades dedicadas a la seguridad y salud en el trabajo disponen de sus propias páginas web y portales específicos. En ellos se presentan sus funciones, actividades y resultados, y se pueden obtener múltiples informaciones: normativa vigente, programas de formación, investigaciones en curso o realizadas, estadísticas de accidentes, publicaciones, etc. Si bien en muchos casos los recursos que se presentan son gratuitos y existe, además, la posibilidad de suscribirse gratuitamente a algún tipo de boletín on-line con las informaciones más relevantes en la materia (es el caso del INSHT), en otros casos para acceder a la información es necesario suscribirse abonando una cuota (es el caso, por ejemplo, de muchas bases de datos de legislación y plataformas para el acceso a publicaciones electrónicas).

Para facilitar la búsqueda de información han proliferado las *redes* (temáticas o generales, nacionales o internacionales) en las que las instituciones interconectadas comparten la forma de presentar la información. El sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo tiene su propia red, la *Red Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*, de la que ya nos hemos hecho eco anteriormente.

La prevención en la empresa

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) y sus reglamentos derivados han sido determinantes para que la seguridad y la salud en el trabajo deba ser gestionada bajo los mismos principios que los sistemas normalizados de calidad, con el añadido de que el protagonismo de los trabajadores a través de vías reconocidas de participación se convierte en una condición de especial relevancia. Este nuevo marco legislativo ha surgido de las mejores experiencias europeas en el desarrollo de sistemas de prevención de riesgos laborales eficaces. De ahí que la reglamentación no deba ser contemplada como una exigencia legal que solo pretende la protección de los trabajadores frente a los daños derivados del trabajo, sino que aporta suficientes elementos para promover unas condiciones de trabajo saludables que respondan también a los intereses empresariales, que son fundamentalmente la mejora de sus beneficios, del bien común, y la mejora de su competitividad.

Las personas, con sus competencias en todos los ámbitos de desempeño laboral, constituyen el principal activo de las organizaciones, que tiene que ser debidamente reconocido y potenciado, aprovechando que la prevención de riesgos laborales y la atención a las condiciones de trabajo son el coadyuvante imprescindible para lograr la excelencia y sostenibilidad empresarial, por tanto, su pervivencia en una economía marcada por la globalización y la alta exigencia de eficiencia y de competitividad. Para ello se requiere dejar de pensar que la prevención es un coste, para gestionarla como inversión, optimizando esfuerzos y convirtiéndola en valor estratégico de la organización, lo que pasa ineludiblemente por un cambio cultural en el mundo empresarial, en el cual los valores universales, entre los que está el respeto y la dignidad del trabajo, adquieran la dimensión que les corresponde y que la sociedad demanda.

Este capítulo pretende dar respuesta a cómo desarrollar una gestión efectiva de la prevención para conformar sistemas preventivos eficaces en coherencia con los otros sistemas, como los de calidad y medio ambiente, con los que existen estrechos vínculos, para integrarse en su conjunto al sistema general de gestión de la empresa. Toda empresa tiene un solo sistema de gestión, a veces sin estar perfectamente definido, para lograr sus fines esenciales, como generar beneficios a todos los niveles y crecer. La PRL, la calidad y demás sistemas de gestión, no son más que subsistemas del referido sistema general de gestión.

Hay que tener en cuenta que el fin primordial de todo sistema preventivo es que la prevención se integre en la estructura de las organizaciones, en las actividades que estas desarrollen, y en todos los cometidos de sus miembros. Ello no es tarea fácil, ya que requiere generar nuevos hábitos y nuevas maneras de trabajar

para que las personas actúen con seguridad de manera natural y sin necesidad de que haya de haber alguien controlándolas. Esto es posible con una política empresarial adecuada, una organización preventiva que asuma las funciones preventivas exigibles a todos los miembros de la organización y a determinadas personas en particular con funciones preventivas específicas, que se disponga de los procedimientos preventivos que garanticen que los riesgos laborales están debidamente evaluados y controlados, que los trabajadores estén debidamente informados y formados y, finalmente, que exista un mecanismo de seguimiento y control de actuaciones y resultados a través de auditorías que midan la eficacia y la rentabilidad de lo realizado para mejorarlo continuamente.

Este apartado desarrolla aspectos esenciales para el diseño y construcción de sistemas preventivos eficaces. Para ello, describe las principales características que estos deben reunir en base a lo establecido reglamentariamente, teniendo en cuenta también otras aportaciones de especial interés, como el estándar OHSAS 18001, las Directrices de la Organización Internacional del Trabajo(OIT) y la propia Guía de Integración de la PRL, del INSHT. Los diferentes elementos que conforman los sistemas preventivos deberán recogerse y desarrollarse a través del Plan de prevención, cuyo objetivo principal tiene que ser la integración de la prevención en el sistema general de la organización y así contribuir a implantar el propio sistema preventivo. Debemos centrarnos en dos de sus elementos fundamentales, la Política, que recoge los valores a seguir, marcando el horizonte y el camino a seguir, y la Organización preventiva, para poder disponer de los recursos humanos y organizativos necesarios para desarrollar con garantías de éxito las acciones preventivas.

GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN Y SISTEMA PREVENTIVO

El primer objetivo que debe plantearse un sistema activo de prevención es intervenir, a priori, en un hipotético proceso causal de los accidentes con el fin de romper la cadena que los genera, es decir: se trata de detectar y eliminar los fallos latentes que están en su origen. Para ello, debe seguirse un proceso que comprende:1) Identificación de peligros, 2) Evaluación de los riesgos, 3) Control de los riesgos y de los factores que los generan, 4)Comprobación periódica de las medidas correctoras y de control Habrá que elaborar un plan de prevención, lo que implica, entre otras cosas, priorizar la actividad preventiva asignando los recursos precisos, establecer y llevar a cabo las necesidades de formación para garantizar las competencias necesarias, y elegir los procedimientos para la evaluación de riesgos (determinando los criterios para la definición del riesgo tolerable) y el control de los mismos. Los elementos clave para lograr el éxito en la gestión de la prevención de riesgos laborales conformando un sistema preventivo que sea eficaz son:

- *Política*: Las organizaciones que alcanzan altos niveles de salud y seguridad tienen definida una política preventiva que contribuye a la ejecución de su negocio a la vez que atiende sus responsabilidades con los trabajado-

res y el medio ambiente, cumpliendo con la legislación vigente en dichos ámbitos. De esta forma satisfacen las aspiraciones de los accionistas, los trabajadores, los clientes y de la sociedad en su conjunto. Dicha política es económicamente rentable y está dirigida a conseguir la conservación y el desarrollo de los recursos físicos y humanos, así como a reducir las pérdidas, tanto financieras como por responsabilidades legales. La política preventiva influye en todas las actividades y decisiones, incluyendo aquellas relacionadas con la selección de recursos, información, diseño y funcionamiento de los sistemas de trabajo, diseño y suministro de productos y servicios, así como el control y la eliminación de residuos.

- *Organización:* Dichas organizaciones están estructuradas y funcionan de modo que pueden poner en práctica, de forma efectiva, su política preventiva. Se ayudan mediante la creación de una cultura positiva que asegure la participación y el compromiso a todos los niveles, apoyándose en sistemas de comunicación eficaces y en la promoción de las aptitudes que permitan a todos los trabajadores hacer una contribución responsable al esfuerzo preventivo. Es imprescindible el compromiso y el liderazgo visible y activo de la alta dirección para desarrollar y mantener el apoyo a una cultura preventiva. Su finalidad no es simplemente evitar daños a la salud, sino motivar y facultar a los trabajadores para que realicen sus actividades con seguridad y salud laboral implicándose en las mismas.
- *Planificación e implementación:* Para la implantación de su política, esas organizaciones adoptan un modo de actuación planeado y sistemático. Su intención es eliminar y minimizar los riesgos creados por las actividades laborales y productos o servicios. Utilizan la evaluación de riesgos para establecer prioridades y fijar objetivos con el fin de eliminarlos o reducirlos mediante procedimientos de control. Miden sus actuaciones preventivas en base a los estándares establecidos en sus procedimientos e identifican las acciones necesarias para asentar un proceso preventivo basado en la mejora continua y desarrollar así, cultura preventiva. Eliminan los riesgos en el origen siempre que sea posible, mediante un cuidadoso diseño y selección de lugares de trabajo, equipos y procesos, o minimizan aquellos mediante el uso de medidas colectivas de control, complementándose cuando sea necesario con instrucciones operativas de trabajo y equipos de protección individual.
- *Medición de las actuaciones y auditorías:* Las organizaciones que gestionan con éxito la prevención de riesgos laborales comprueban la eficacia de sus actuaciones en este ámbito mediante su comparación con lo exigido reglamentariamente y normas previamente definidas. De este modo, se detecta cuándo y dónde se necesita mejorar las actuaciones. El éxito de una acción dirigida a controlar riesgos se evalúa mediante una autocomprobación activa que incluye un examen, tanto de los lugares de trabajo, equipos y sustancias, como de los procedimientos y sistemas de trabajo.

Los errores de gestión se evalúan a través de una comprobación reactiva que requiere la investigación a fondo de cualquier incidente, accidente o enfermedad laboral. Tanto en las comprobaciones activas como en las reactivas, los objetivos no son sólo determinar las causas inmediatas de las actuaciones fuera de normas o estándares establecidos, sino (y lo más importante) identificar las causas básicas y sus implicaciones en el funcionamiento del sistema general de gestión y de la prevención en particular. Es importante aprender de todas las experiencias pertinentes y aplicar sus lecciones. Es preciso realizarlo de forma sistemática mediante revisiones regulares de las actuaciones basadas en datos, tanto de actividades de

LOS PROCEDIMIENTOS CONSOLIDAN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN QUE HAN DE ESTAR BASADOS EN LA MEJORA CONTINUA

comprobación como de auditorías del sistema de gestión de la prevención. El compromiso para una mejora continua en la acción preventiva implica el constante desarrollo de la política, de los criterios para su implantación y de las técnicas de control de los riesgos. Las organizaciones que alcanzan altos niveles de salud y seguridad evalúan sus actuaciones

comparándolas no solo con parámetros internos de referencia sino también con estándares de referencia en el sector y logros obtenidos por sus competidores. Solo con la medición de las actuaciones se pueden corregir desviaciones y actuar en la dirección adecuada, debiendo estar la Dirección implicada en el proceso de revisión y mejora

Tal esquema de actuación se basa en el círculo de mejora continua, cuyo precursor fue en la década de los años 40, el norteamericano Deming, uno de los pioneros de los modelos de gestión de la calidad y cuya filosofía impregna en la actualidad todos los sistemas normalizados de gestión, incluido el propio marco reglamentario derivado de la LPRL. (Ver la figura 18).

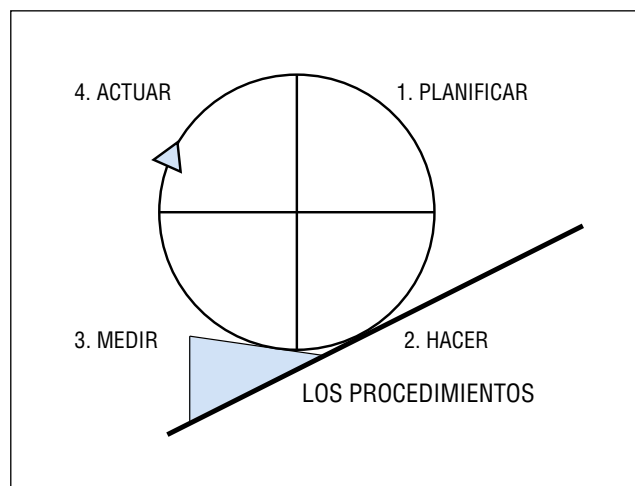


Figura 18. La mejora continua de los sistemas

Así, en coherencia con lo expuesto, La Ley 31/1995, (LPRL) propone un modelo **activo** de prevención. Las bases de este modelo están magistralmente trazadas en su exposición de motivos:

“La protección del trabajador frente a los riesgos laborales exige una actuación en la empresa que desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado, más o menos amplio, de deberes y obligaciones empresariales y, más aún, la simple corrección a posteriori de situaciones de riesgo ya manifestadas...”.

Con esta frase, el legislador está diciendo dos cosas: que la prevención va más allá del mero cumplimiento de una legislación prescriptiva en los resultados, como era la anterior reglamentación (OGSHT), y que la prevención es mucho más que una actuación reactiva que actúa solamente cuando ya se han producido los daños a la salud de los trabajadores.

“...La planificación de la prevención desde el momento mismo del diseño del proyecto empresarial, la evaluación inicial de los riesgos inherentes al trabajo y su actualización periódica a medida que se alteren las circunstancias, la ordenación de un conjunto coherente y globalizador de medidas de acción preventiva adecuadas a la naturaleza de los riesgos detectados y el control de la efectividad de dichas medidas, constituyen los elementos básicos del nuevo enfoque en la prevención de riesgos laborales que la Ley plantea.”

El artículo 14 define el objetivo último que la ley persigue: los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. Este derecho de los trabajadores se convierte en una obligación del empresario. Para conseguir dicho objetivo se deben controlar los riesgos y para ello el artículo 16 exige su evaluación. Estos dos artículos forman el núcleo preventivo sobre el que pivota la acción preventiva. Dichos artículos fueron posteriormente modificados por la Ley 54/2003, que mejora y amplía los contenidos de la Ley 31/1995, especialmente en cuanto a la integración de la prevención en la empresa se refiere.

El RD 39/1997, Reglamento de los Servicios de Prevención, en su preámbulo insiste en el nuevo enfoque que la LPRL plantea y trata los aspectos que hacen posible la prevención de riesgos laborales desde su nueva perspectiva, como actividad integrada en el conjunto de actuaciones de la empresa. El RD 39/1997 ha sido modificado por el RD 780/1998 y el RD 604/2006. Así, la integración de la PRL, aparece como un mandato legal en el Artículo 1 (modificado por el RD 604/2006):

“Artículo 1. Integración de la actividad preventiva en la empresa.

La prevención de riesgos laborales, como actuación a desarrollar en el seno de la empresa, deberá integrarse en su sistema general de gestión, comprendiendo tanto al conjunto de las actividades como a todos sus niveles jerárquicos, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales cuya estructura y contenido se determinan en el artículo siguiente.

La integración de la prevención en el conjunto de las actividades de la empresa implica que debe proyectarse en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en que éste se preste.

Su integración en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica la atribución a todos ellos, y la asunción por éstos, de la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten.”.

Basándonos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) y en el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), destacaremos una serie de elementos y aspectos clave que ayuden a definir el sistema preventivo que la empresa vaya a desarrollar de acuerdo con sus características y necesidades. El Sistema de prevención de riesgos laborales es el sistema de gestión de la prevención que resulta de la integración de esta en el Sistema general de gestión de la empresa. Ello implica describir las funciones, actividades e interrelaciones en materia preventiva de las diversas unidades del Sistema general de gestión, siempre basándose en la mejora continua de acuerdo con el Art. 14 LRPL “*el empresario desarrollará una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva con el fin de perfeccionar de manera continua las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos que no se hayan podido evitar y los niveles de protección existentes y dispondrá lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención...*”.

De acuerdo con la LPRL las empresas deben desarrollar los procedimientos necesarios para llevar a cabo un sistema que gestione la prevención de acuerdo con la legislación aplicable y adaptándose a las características y cultura de cada organización. El logro y mantenimiento de este objetivo, así como garantizar unas condiciones de trabajo seguras y saludables, determinará la eficacia del sistema. En cumplimiento de este mandato, el sistema de gestión debe estar documentado. Así, mediante los registros documentales se podrán medir los resultados de las actividades realizadas y la calidad de las mismas, lo que resulta fundamental para llevar a cabo el proceso de mejora continua en el que la organización debe estar inmersa, tal como se ha mencionado.

Para diseñar el sistema de Prevención se puede recurrir a las directrices de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) que gozan de gran flexibilidad a la hora de adaptarlas a cada tipo de empresa. También se puede recurrir al estándar OHSAS 18001, más precisas que las anteriores, dado que permiten una ordenación de actividades y procedimientos que hace posible a la empresa el cumplimiento estructurado y sistemático de la legislación vigente, pudiendo disponer además de certificación. Hay que tener en cuenta que en ambos casos se trata simplemente de buenas referencias a considerar, sin menoscabo de que la empresa debe cumplir con rigor la reglamentación vigente. En todo caso, el marco reglamentario aporta por sí mismo, suficientes directrices y elementos para poder desarrollar un sistema preventivo eficaz sin tener que

recurrir a otras normas. Desde bastantes años atrás, algunas grandes empresas han utilizado formas estructuradas para la gestión de los riesgos laborales. La denominación de estas formas estructuradas ha sido muy variada. Uno de los modelos de mayor trascendencia en nuestro país, antes de la Ley 31/1995 de PRL y aplicado en grandes empresas fue el “Control Total de Pérdidas”. Creado en los años 70 por el International Loss Control Institute (ILCI) de Georgia (USA), promovía un proceso de mejora a diferentes niveles mediante un programa de auditorías de seguridad que cubría 20 elementos esenciales y medibles de gestión.

La forma de implantar cualquier sistema de prevención será a través de un Plan de prevención de riesgos laborales, que se desarrollará a partir de un análisis de las características de la empresa, de sus riesgos laborales y del nivel de control existente sobre los mismos, para establecer las líneas de actuación y mejora que sean necesarias. Por tanto, las actividades descritas en este plan serán las pertinentes para implantar y consolidar el Sistema de prevención.

LA PREVENCIÓN DEBE INTEGRARSE EN EL SISTEMA GENERAL DE GESTIÓN A TRAVÉS DEL PLAN DE PREVENCIÓN

El Plan de prevención es un documento actualizado y en principio, como todo plan, de vigencia temporal. Será aprobado por la dirección de la empresa, asumido por toda su estructura organizativa y, por tanto, todos sus trabajadores deberán tener conocimiento del mismo. Por ello, es importante su claridad y sencillez. De acuerdo con el Reglamento de los Servicios de Prevención constará de los siguientes cinco apartados:

- Descripción del tipo de empresa y actividad
- Organización con definición de funciones preventivas en los diferentes niveles
- Características de la organización de los procesos productivos y procedimientos preventivos relacionados
- Organización de la prevención
- Política, objetivos y recursos en materia preventiva

El Plan de prevención no debe basarse en un mero cumplimiento formal, tampoco es un documento cerrado, sino que su implantación y aplicación estará encaminada a conseguir la efectiva integración de la prevención. Es primordial que cada persona asuma sus responsabilidades preventivas, desde la gerencia, técnicos y mandos intermedios hasta los trabajadores, de acuerdo con las funciones establecidas. Todas y cada una de las personas deben sentirse parte de la organización y, a la vez, parte imprescindible con cometidos en el propio sistema para su desarrollo exitoso. Es, junto con el compromiso de la dirección, una de las condiciones necesarias para llevar a cabo la implantación y funcionamiento eficaz del sistema preventivo. Mediante hechos constatables, el empresario de-

bería demostrar la importancia que le otorga a la Prevención y a los miembros de la organización. A eso se le suele llamar **compromiso visible**, y es esencial para generar cambios favorables de actitudes. Se apuntan a continuación algunas acciones concretas para dar ejemplo y demostrar dicho compromiso:

- Promover y participar en reuniones periódicas para tratar temas de seguridad y salud en el trabajo de forma específica o introducirlos en el orden del día de otras reuniones.
- Observar cómo los trabajadores desarrollan tareas que puedan resultar críticas por sus consecuencias, para establecer un diálogo que facilite el mejorar la manera de hacer las cosas.
- Visitar habitualmente los lugares de trabajo para comunicarse y comprobar la inexistencia de deficiencias que se puedan resolver. Reconocer los logros que se vayan alcanzando.
- Interesarse por conocer las causas de los accidentes laborales acaecidos y cómo han sido eliminadas. Hacer que la gente se sienta querida tras el accidente, especialmente cuando se encuentra en proceso de recuperación.
- Promover campañas periódicas para mantener vivo el interés por la prevención y los valores que se promueven, y a su vez centrar esfuerzos colectivos sobre aspectos concretos de la planificación.
- Dar ejemplo en todas sus actuaciones, por ejemplo, utilizando los EPI cuando se acceda a ámbitos de trabajo en que sean obligatorios y respetar siempre las normas de prevención existentes.
- Asumir un liderazgo participativo poniendo especial atención en las opiniones de los miembros de la organización para generar la confianza necesaria.
- Revisar periódicamente los elementos del propio sistema y su efectividad.

Para llevar a término el Plan de prevención se procederá a realizar primero la evaluación de riesgos y, en el caso de que se pongan de manifiesto situaciones de riesgo, la planificación de la acción preventiva, de acuerdo con lo que establece la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Ambos son los dos instrumentos esenciales del Plan. El esquema básico de la acción preventiva se desarrolla de la siguiente manera (ver figura 19).

EL LIDERAZGO DE DIRECTIVOS Y MANDOS CON COMPROMISO VISIBLE ASOCIADO A LA PARTICIPACIÓN, SON ESENCIALES PARA GENERAR CULTURA PREVENTIVA

La identificación de riesgos y la consiguiente evaluación de los riesgos que no han podido ser eliminados, ya sea inicialmente o cuando se generen cambios en las condiciones de trabajo, es la actividad central del sistema, a partir de la cual se establecerá la planificación preventiva para el control de los riesgos (Art. 16 Ley 31/1995 de PRL). Esta evaluación debe quedar debidamente documentada

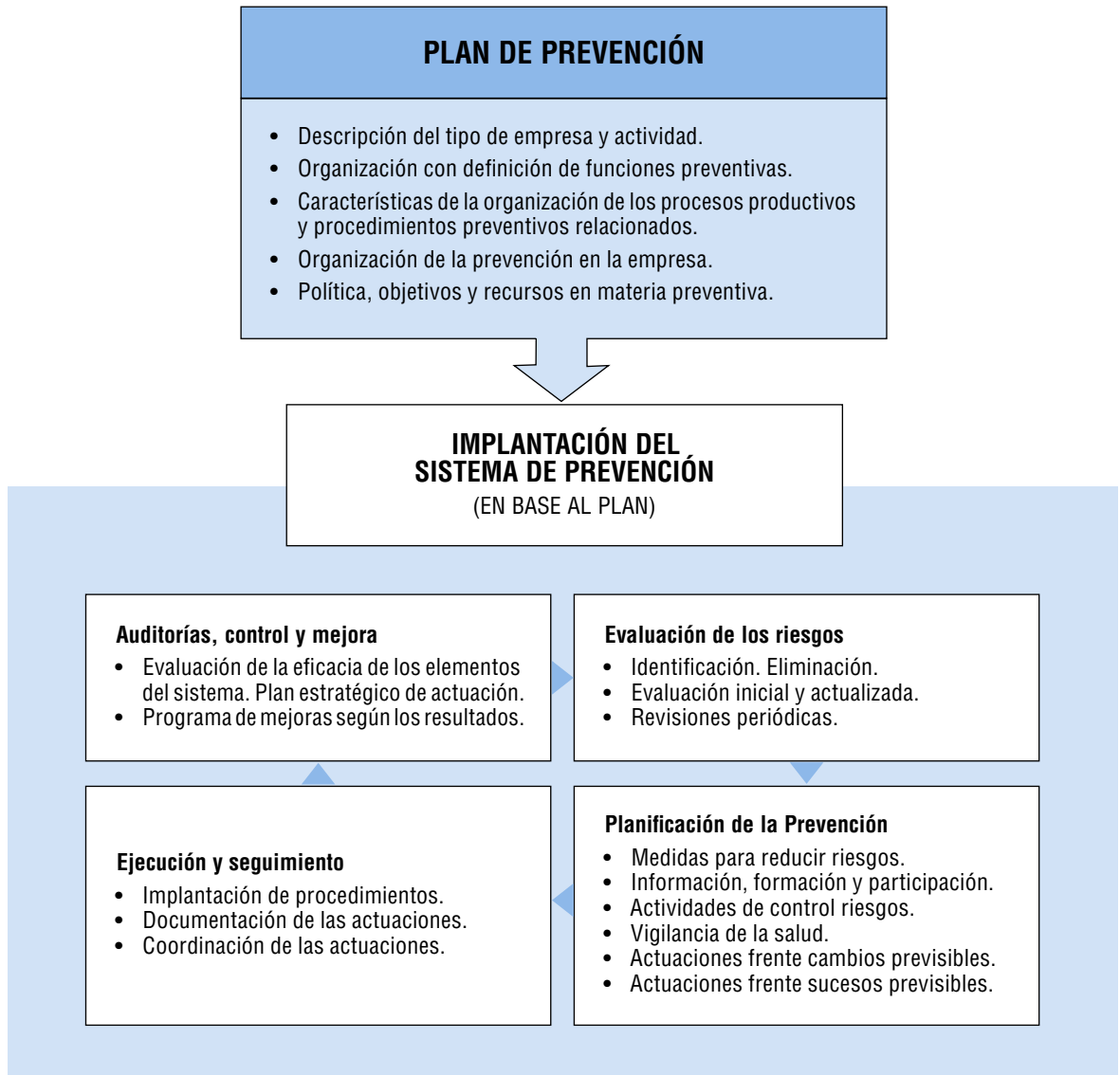


Figura 19. El Plan y el Sistema preventivo

a los efectos establecidos en el artículo 23 de la citada ley, que establece la documentación necesaria que debe elaborarse. Desde luego se exige registro documental de los riesgos que por su importancia así lo requieran y de acuerdo con lo recogido en la evaluación de los mismos, especialmente en equipos y tareas peligrosas. La metodología de evaluación que se aplique deberá permitir clasificar los riesgos en función de estándares establecidos para así poder priorizar medidas para su eliminación o reducción. El Capítulo 6 trata específicamente de la evaluación de riesgos.

Una vez identificados y evaluados los riesgos habrá que **planificar las actividades preventivas** para su debido control, de acuerdo con el RSP, que establece que se especificarán los medios humanos y materiales necesarios, así como la asignación de los recursos económicos precisos para la consecución de los objetivos propuestos.

En el correspondiente documento se recogerán cada una de las acciones y medidas preventivas necesarias para eliminar, reducir o controlar los riesgos, las cuales serán proporcionales al nivel de riesgo y número de trabajadores afectados en cada caso y se concretarán para cada una de ellas aspectos tales como: quién la ejecutará y cuándo y quién controlará su eficacia, así como su prioridad de ejecución. Una vez se hayan adoptado, se establecerán los controles que sean necesarios para ratificar si son las adecuadas o deben ser sustituidas por otras más convenientes. La planificación preventiva tiene que contemplar las medidas o acciones correctoras a adoptar y también las actividades preventivas de control a implantar.

La fase de **ejecución** y seguimiento se caracteriza por llevar a la práctica todo lo planeado en las fases anteriores. Disponer de procedimientos documentados para el desarrollo del conjunto de actividades preventivas va a permitir el proceso de formación y aprendizaje para que las personas implicadas aprendan a ejecutarlas según lo previsto y, finalmente, se pueda evaluar la eficacia de lo realizado, basándose en los resultados alcanzados.

La implantación de las diferentes actividades preventivas debe ser gradual a fin de facilitar que mandos y trabajadores las integren en sus cometidos adecuadamente, valorando su importancia. En cambio, habrá actividades preventivas de implantación inmediata, como la adquisición de equipos, la coordinación de actividades empresariales y en general el control de situaciones que entrañen riesgos de importancia. Las actividades preventivas esenciales son las de información y formación de los trabajadores sobre los riesgos laborales existentes y la aplicación de las medidas preventivas pertinentes frente a los mismos, y las actividades de control de los riesgos que no han podido ser eliminados. Tales actividades de control serán de tres tipos: a) actividades para el control de riesgos (revisiones periódicas de lugares de trabajo, instalaciones y equipos, incluido su mantenimiento preventivo, revisiones específicas de seguridad y salud en el trabajo, observaciones del trabajo), b) actividades para el control de cambios (selección de personal, cambios de puestos de trabajo, adquisición y modificaciones de instalaciones y equipos, contratación de obras y servicios) y c) control de sucesos (investigación de accidentes y daños laborales, planes de emergencia y primeros auxilios).

Todo el conjunto de actividades preventivas deberá desarrollarse bajo la debida coordinación, con el fin de que la prevención se implante de manera integrada, teniendo en cuenta tanto las relaciones interdepartamentales como entre empresas.

El sistema preventivo debe establecer unos mecanismos de control que permitan al empresario verificar si los objetivos se cumplen (**Art. 9 RSP**). El análisis estadístico de la siniestralidad y demás tipos de fallos, así como la **auditoría interna** de los elementos fundamentales del sistema, permitirán evaluar su eficacia y las mejoras a efectuar. Ello sin menoscabo de las auditorías reglamentarias que cada cuatro años o dos para actividades que figuran en el Anexo I del RSP, deben realizarse en las empresas de más de 50 trabajadores que no hayan concertado totalmente el servicio de prevención con una entidad especializada (**Art. 30.4 RSP**).

Sin lugar a dudas, el legislador está hablando de un **sistema** de prevención de riesgos, aunque en el texto reglamentario se denomine “Plan”. Esto puede deducirse comparando la definición que el RSP da de “plan” y la correspondiente a “sistema” de OHSAS 18001: *“Es la parte del sistema de gestión de una organización, empleada para desarrollar e implementar su política de SST y gestionar sus riesgos para la SST”*. La Guía de Integración de la PRL del INSHT indica que el Sistema preventivo en funcionamiento es el resultado de la implementación del Plan de prevención. En tal sentido, cuando el sistema preventivo esté implantado eficazmente, incluso ya no tendría sentido la existencia del Plan, que recordemos tiene un objetivo esencial: integrar la prevención en las funciones y cometidos de toda la organización.

Volviendo al RSP, en el capítulo V sobre auditorías, en su Artículo 29.2 (sustituido por el Real Decreto 604/2006) vuelve a repetir lo establecido en la LPRL: *“Las empresas que no hubieran concertado el servicio de prevención con una entidad especializada deberán someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa”*.

También, en su artículo 30.1 (sustituido por el Real Decreto 604/2006) sobre Conceptos y objetivos de la auditoría) dice: *“La auditoría es un instrumento de gestión que persigue reflejar la imagen fiel del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa, valorando su eficacia y detectando las deficiencias que puedan dar lugar a incumplimientos de la normativa vigente para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora”*.

Bases para establecer un sistema preventivo eficaz

Se sintetizan a continuación una serie consideraciones para disponer de unas sólidas bases de partida a la hora de diseñar e implantar el sistema preventivo.

- Sensibilizar a la dirección para que defina una política de empresa cuyo pilar sean las personas y el capital intelectual que generan, factores clave de competitividad. Una declaración de principios y compromisos, regidos por valores éticos, surgidos mejor de un debate interno con los representantes de los trabajadores, ayudará a marcar el camino de las actuaciones. El compromiso visible de la dirección es determinante del cambio de actitudes esperable a todos los niveles.

- Habría que realizar un diagnóstico inicial de situación en materia de prevención de riesgos laborales y un seguimiento de los logros alcanzados. Es imprescindible conocer aspectos esenciales de la cultura empresarial existente que van a condicionar el desarrollo del sistema preventivo. Por ejemplo: el tipo de liderazgo predominante, la importancia que se da a las personas y a su desarrollo profesional, vías de participación existentes, gestión y control de los recursos materiales y tecnológicos, etc. La evaluación de riesgos permitirá saber los riesgos que están bajo control y los que habrá que corregir y controlar mediante la planificación preventiva, fundamentándose sobre los valores existentes y corregir los deficitarios. El Plan de prevención marcará el horizonte a seguir para la integración de la PRL en el sistema general de gestión. Mediante indicadores habrá que realizar un seguimiento de los avances con los que demostrar la eficacia y la rentabilidad social y económica de las actuaciones. Implantar un sistema preventivo es un proceso paso a paso que requiere la estrategia adecuada para implicar a directivos, mandos intermedios y trabajadores, contando con el apoyo de personas que ejerzan funciones preventivas (servicio de prevención, propio o ajeno, y delegados de prevención).
- Designar a un buen profesional con capacidades de liderazgo y sensibilidad social para que ejerza, además de sus funciones, las de coordinación y control de las acciones preventivas. Habrá que facilitarle los conocimientos y competencias necesarias, además de la disponibilidad necesaria para ello. Es absolutamente necesario que personas competentes en PRL asuman el papel de promoción y coordinación en este campo dentro de la organización.
- Facilitar el aprendizaje preventivo a través de las propias actividades y procedimientos preventivos, que deberían ser gradualmente implantados para mejorar en todos los ámbitos. Su claridad, sencillez y valor pedagógico son fundamentales. Tengamos en cuenta que las actividades preventivas aportan elementos adicionales valiosos como: facilitar el diálogo y consenso entre mandos y trabajadores en la búsqueda de soluciones preventivas con la consiguiente muestra de compromiso por las personas y la mejora de sus condiciones de trabajo, y estimular la innovación y la mejora continua en todos los ámbitos de la empresa. Hay que recordar que la prevención es fuente importante de mejoras, pero a la vez es condición indispensable para que el necesario proceso creativo pueda desarrollarse al sentirse los trabajadores dignamente considerados.
- Enriquecer en términos preventivos las actividades de gestión que la empresa viene realizando habitualmente, por ejemplo, sus reuniones de planificación y control. Es siempre más fácil mejorar algo que ya funciona, integrando la prevención en ello, que implantar actividades nuevas.
- Implicar plenamente a mandos y trabajadores en la acción preventiva, integrando la prevención en sus funciones y cometidos. La definición de

funciones preventivas a todos los niveles es esencial, procurando que todos tengan las competencias requeridas. La participación es la puerta para la integración e implicación.

- Garantizar la participación y apoyo de los representantes de los trabajadores en todo el proceso preventivo, desde su propio diseño.
- Contar con un buen asesoramiento externo a través de un Servicio de Prevención Ajeno cuando no se dispongan de los medios suficientes. Verificar que este trabaja con estándares altos de calidad.

MODALIDADES ORGANIZATIVAS

Cada empresa debe optar por una modalidad de la organización de recursos para las actividades preventivas, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo III del Reglamento de los Servicios de Prevención, en el cual se establecen los medios con que puede contar la empresa para afrontar y gestionar la prevención de riesgos, y que son los siguientes: (Ver tablas 4 y 5).

- Propio empresario
- Trabajadores designados
- Servicio de prevención:
 - Propio / Mancomunado
 - Ajeno

Estas modalidades vienen determinada por las características, tipo de actividad y exigencias de prevención de la empresa y en las normas reglamentarias de desarrollo que regulen los sistemas de organización de la prevención en la empresa.

En la Orden TIN/2504/2010 de 20 de septiembre, del Reglamento de Servicios de Prevención, en lo referido a la acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas, se indican una serie de nuevas prescripciones exigidas a los servicios de prevención para garantizar su calidad. Una de ellas, por ejemplo, es el “ratio” de recursos humanos de los que deben disponer en función de la población laboral a proteger, la dispersión de centros y la actividad.

Cuando se habla de organización en materia preventiva, es importante diferenciar la “organización preventiva especializada” por un lado, que es la dedicada a recursos específicos para la actuación preventiva de acuerdo con el modelo de organización de la prevención escogido, en base a los medios antes mencionados (empresario, trabajador designado, SPP y SPA), y por otro, a lo que se podría denominar “organización preventiva integrada”, que es la respuesta a la exigencia de la integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa,

Tabla 4. Modalidades de la organización preventiva

TIPO DE EMPRESA	MODALIDAD ACTIVIDAD PREVENTIVA	CONDICIONES
<ul style="list-style-type: none"> Hasta 25 trabajadores La actividad no está incluida en el Anexo I del RD 39/97 	EMPRESARIO	<ul style="list-style-type: none"> Debe estar en el centro de trabajo de forma habitual Capacidad correspondiente a las funciones preventivas que va a desarrollar.
<ul style="list-style-type: none"> 1-500 trabajadores (Actividad no incluida en Anexo I) 1-250 trabajadores (Actividad incluida en Anexo I) 	TRABAJADOR DESIGNADO	<ul style="list-style-type: none"> El nº de trabajadores designados, los medios y el tiempo para el desempeño de la actividad serán los necesarios. Formación correspondiente a las funciones preventivas a desarrollar.
<ul style="list-style-type: none"> Más de 250 trabajadores (Actividad incluida en Anexo I) Más de 500 trabajadores (Actividad no incluida en Anexo I) Si así lo decide la Autoridad Laboral 	SERVICIO DE PREVENCIÓN PROPIO (SPP)	<ul style="list-style-type: none"> Contar con medios humanos y técnicos necesarios. Integrantes del Servicio de Prevención con dedicación exclusiva. Se asumen un mínimo de dos especialidades preventivas. Elaborarán anualmente el Programa y la Memoria anual. Debe someterse a una auditoría cada 4 años o cada 2 para actividades que figuran en el Anexo I del RD 39/1997. Podrán constituirse Servicios de Prevención Mancomunados entre aquellas empresas que desarrollen simultáneamente actividades en un mismo centro de trabajo o edificio, las pertenecientes a un mismo sector productivo o grupo empresarial o que desarrollen sus actividades en un polígono industrial o área geográfica limitada. Tendrán la consideración de SPP de las empresas que los constituyan y deberán contar con los medios y requisitos, similares a los exigidos para los SPA, de acuerdo con la última revisión reglamentaria. La actividad preventiva de los servicios mancomunados se limitará a las empresas participantes.
<ul style="list-style-type: none"> Asunción parcial por parte del empresario. Designación de trabajadores insuficiente. Actividades no cubiertas por el servicio de prevención propio. Si la Autoridad Laboral obliga a disponer de un SPP en un plazo de tiempo, hasta que se cumpla dicho plazo. 	SERVICIO DE PREVENCIÓN AJENO (SPA)	<ul style="list-style-type: none"> Las funciones de estos servicios son las mismas que las de los SPP. Deberán ser acreditadas y constituir una garantía de responsabilidad por sus acciones. Deben disponer de la organización, instalaciones, equipo y personal necesario para el desempeño de su actividad. No debe mantener, con las empresas concertadas, vinculaciones distintas de su actuación como SPA. Debe establecerse un concierto de la prestación por escrito.

Tabla 5. Organización preventiva mínima en función del nº de trabajadores

Nº- TRABAJADORES	SERVICIO DE PREVENCIÓN
1-10	Empresario/Trabajador designado /S. P. Ajeno
10-30	Trabajador d. /S.P. Ajeno
31-49	Trabajador/S.P. Ajeno
50-100	Trabajador/ S. P. Ajeno
101-250	Trabajador / S. P. Ajeno
251-500	Trabajador /S.P. Propio ⁽¹⁾ /S.P. Ajeno
501-1000	S.P. Propio/S.P. Ajeno
1001-2000	S.P. Propio/S.P. Ajeno
2001-3000	S.P. Propio/S.P. Ajeno
3001-4000	S.P. Propio/S.P. Ajeno
> 4000	S.P. Propio/S.P. Ajeno

⁽¹⁾ Para empresas que pertenezcan al ANEXO I del RSP (RD 39/1997)

para lo que se requiere una definición de funciones preventivas a los diferentes colectivos de la empresa, incluidos los miembros de los órganos preventivos.

La mencionada “organización preventiva especializada” debe cumplir los requisitos mínimos legalmente establecidos, así como disponer de los recursos necesarios para desarrollar todas las funciones que tenga atribuidas. Formarán parte también de esta organización, tanto los Recursos Preventivos previstos para determinadas situaciones por el art. 24 de la LPRL y desarrollado por el RD 171/2004, como los Coordinadores, recogidos también en dicho RD, cuando estos sean trabajadores designados o miembros de un Servicio de prevención. En el resto de los casos, estas figuras formarán parte de la “organización preventiva integrada”.

En nuestro país se ha dado la tendencia a contratar servicios ajenos para el desarrollo de la actividad preventiva. La realidad nos demuestra la mayor efectividad del sistema preventivo si se dispone de personas en la organización que asuman funciones preventivas específicas, y en especial de coordinación y enlace con los servicios de prevención ajenos, del todo necesarios para actividades puntuales como la realización de evaluaciones específicas de riesgos, auditorías internas o la ayuda para la formación y la implantación de procedimientos preventivos.

Definición de funciones preventivas

A modo de orientación se indican una serie de funciones preventivas que podrían corresponder a diferentes estamentos de una empresa. Evidentemente, ello es-

tará en función de la política de empresa, su propia estructura organizativa y las características peculiares del sistema preventivo a implantar. Las funciones preventivas deben estar incluidas en el apartado correspondiente de organización, dentro del Plan de Prevención. (Ver tabla 6).

Tabla 6. Ejemplo de definición de funciones y responsabilidades de los diferentes niveles de la empresa

DIRECCIÓN
<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer y documentar los principios y objetivos de Prevención de Riesgos Laborales.(*) 2. Establecer la estructura organizativa necesaria y obligatoria para la realización de las actividades preventivas. (*) 3. Designar a una persona en materia de Seguridad y Salud, en calidad de staff de la Dirección, que coordine y controle las actuaciones y mantenga informada a la organización de lo más significativo en esta materia. Se contratará a un servicio de prevención ajeno la realización de prestaciones cuando sea necesario por carencia de medios propios o porque la reglamentación lo establezca (realización de mediciones). 4. Establecer las competencias y las interrelaciones de cada departamento en materia de prevención de riesgos laborales. 5. Asignar los recursos necesarios, tanto humanos como materiales, para conseguir los objetivos establecidos. 6. Promover y participar en reuniones periódicas para analizar y discutir temas de seguridad y salud, y procurar tratar también estos temas en las reuniones habituales de trabajo. 7. Visitar periódicamente los lugares de trabajo para poder estimular comportamientos eficientes, detectar deficiencias y trasladar interés por su solución. 8. Realizar periódicamente auditorías y revisiones de la política, organización y actividades de la empresa, revisando los resultados de la misma. 9. Mostrar interés por los accidentes laborales acaecidos y por las medidas adoptadas para evitar su repetición. 10. Consultar a los trabajadores en la adopción de decisiones que puedan afectar a la seguridad, la salud y las condiciones de trabajo.(*) 11. Aprobar los procedimientos de las diferentes actividades preventivas y las instrucciones de trabajo.
MANDOS INTERMEDIOS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar y transmitir los procedimientos e instrucciones referentes a los trabajos que se realicen en su área de competencia. 2. Velar por el cumplimiento de dichos procedimientos e instrucciones por parte de los trabajadores a su cargo, asegurándose de que se llevan a cabo las tareas con las debidas condiciones de seguridad. 3. Informar a los trabajadores de los riesgos existentes en los lugares de trabajo y de las medidas preventivas y de protección a adoptar. 4. Analizar los trabajos que se llevan a cabo en su área detectando posibles riesgos o deficiencias para su eliminación o minimización.

5. Vigilar con especial atención aquellas situaciones críticas que puedan surgir, ya sea en la realización de nuevas tareas o en las ya existentes, para adoptar medidas correctoras inmediatas.
6. Investigar todos los accidentes e incidentes ocurridos en su área de trabajo, de acuerdo con el procedimiento establecido.
7. Formar a los trabajadores para la correcta realización de las tareas que tengan asignadas y detectar las carencias al respecto.
8. Aplicar, según sus posibilidades las medidas preventivas y sugerencias de mejora que propongan sus trabajadores.
9. Y en general cumplir y hacer cumplir todos los procedimientos de este Manual que les atañen y los objetivos establecidos.

TRABAJADORES

1. Conocer y cumplir toda la normativa, procedimientos e instrucciones que afecten a su trabajo, en particular a las medidas de prevención y protección. (*)
2. Usar adecuadamente, de acuerdo con su naturaleza y los riesgos previsibles, las máquinas, aparatos, herramientas, sustancias peligrosas, equipos de transporte y, en general, cualesquiera otros medios con los que desarrollen su actividad. (*)
3. Utilizar correctamente los medios y equipos de protección facilitados. (*)
4. No poner fuera de funcionamiento y utilizar correctamente los dispositivos de seguridad existentes o que se instalen en los medios relacionados con su actividad o en los lugares de trabajo en los que esta tenga lugar. (*)
5. Comunicar de inmediato a su superior jerárquico directo, a los trabajadores designados para realizar actividades de protección y prevención, y, en su caso, al servicio de prevención acerca de cualquier situación que consideren pueda presentar un riesgo para la seguridad y salud. (*)
6. Contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad competente con el fin de proteger la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo. (*)
7. Cooperar con sus mandos directos para poder garantizar unas condiciones de trabajo que sean seguras y no entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo. (*)
8. Mantener limpio y ordenado su entorno de trabajo, localizando los equipos y materiales en los lugares asignados.
9. Sugerir las medidas que consideren oportunas en su ámbito de trabajo para mejorar la calidad, la seguridad y la eficacia del mismo.
10. Otras funciones que la organización crea conveniente.

TRABAJADOR DESIGNADO

1. Realizar las funciones del Servicio de Prevención cuando este no tenga la obligación de constituirse.
2. Asesorar y apoyar las diferentes actividades preventivas establecidas.
3. Asistir y participar en las reuniones del Comité de Seguridad y Salud, si existe, en calidad de asesor.
4. Canalizar la información de interés en materia preventiva hacia la estructura de la organización, así como los resultados del desarrollo de la acción preventiva.
5. Facilitar la coordinación de las relaciones interdepartamentales a fin de que se desarrolle la cooperación necesaria y se eviten efectos adversos para la salud de los trabajadores.

6. Revisar y controlar la documentación referente a la Prevención de Riesgos Laborales garantizando su actualización y disponibilidad.
7. Realizar aquellas actividades preventivas específicamente encomendadas.
8. Otras funciones que la Dirección le asigne.
9. Actuar de nexo de unión con colaboradores externos en materia preventiva, Servicio de Prevención Ajeno u otros.

RECURSO PREVENTIVO ()**

1. Vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas en relación con los riesgos derivados de la situación que determine su necesidad para conseguir un adecuado control de dichos riesgos.
2. Comprobación de la eficacia de las actividades preventivas previstas en la planificación, así como de la adecuación de tales actividades a los riesgos que pretenden prevenirse o a la aparición de riesgos no previstos y derivados de la situación que determina la necesidad de la presencia de los recursos preventivos.
3. Si se observa un deficiente cumplimiento de las actividades preventivas: debe dar las indicaciones necesarias para el correcto e inmediato cumplimiento de las actividades preventivas, informar al respecto al empresario, para adoptar las medidas necesarias para corregir las deficiencias observadas si estas no hubieran sido aún subsanadas.
4. Si se observa ausencia, insuficiencia o falta de adecuación de las medidas preventivas: debe informar inmediatamente al empresario, para adoptar las medidas necesarias para corregir las deficiencias, y si fuere necesario, modificar la planificación de la actividad preventiva y, en su caso, la evaluación de riesgos laborales.

COORDINADOR DE PREVENCIÓN (*)**

1. Garantizar el cumplimiento de la aplicación coherente y responsable de los principios de la acción preventiva establecidos en el artículo 15 de la LPRL, la aplicación correcta de los métodos de trabajo por las empresas concurrentes en el centro de trabajo, el control de las interacciones de las diferentes actividades desarrolladas en el centro de trabajo (si pueden generar riesgos graves o muy graves o si se desarrollan en el centro de trabajo actividades incompatibles entre sí por su incidencia en la seguridad y la salud de los trabajadores), la adecuación entre los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes y las medidas aplicadas para su prevención.
2. Servir de cauce para el intercambio de las informaciones que, en virtud de lo establecido en este real decreto, deben intercambiarse las empresas concurrentes en el centro de trabajo.
3. Cualesquiera otras encomendadas por el empresario titular del centro de trabajo.
4. Conocer las informaciones que deben intercambiarse las empresas concurrentes en el centro de trabajo, así como cualquier otra documentación de carácter preventivo que sea necesaria para el desempeño de sus funciones.
5. Impartir a las empresas concurrentes las instrucciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
6. Proponer a las empresas concurrentes la adopción de medidas para la prevención de los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores presentes.

(*) *Estas actuaciones están recogidas en la Ley 31/1995.*

(**) *Estas actuaciones están recogidas en la RD 39/97.*

(***) *Estas actuaciones están recogidas en el RD 171/2004.*

Consulta y participación

La LPRL, al enumerar los derechos de los trabajadores y las obligaciones empresariales, hace referencia a la consulta y participación. Concretamente el Art. 18 establece que el empresario *“deberá consultar a los trabajadores y permitir su participación en el marco de todas las cuestiones que afecten a la seguridad y a la salud en el trabajo”*.

La consulta a los trabajadores debe estar prevista y organizada de modo que se determine a quién se consultará, sobre qué aspectos, cuándo se realizará, de qué forma y con qué procedimiento, etc. Mediante la consulta a los trabajadores a través de sus representantes, se solicita la opinión acerca de ciertas materias o aspectos de la empresa en materia preventiva y sobre las que el empresario debe adoptar una decisión. Se realizará con la suficiente antelación y con carácter previo a la ejecución de la decisión por parte del empresario. La respuesta no debería demorarse más de quince días o el tiempo mínimo en caso de que sean medidas para prevenir riesgos inminentes.

Estas materias de obligada consulta harán referencia a cualquier aspecto de la actividad de la empresa que pueda repercutir en la seguridad y salud de los trabajadores, tales como la planificación de la prevención y la organización del trabajo, la introducción de nuevas tecnologías y las acciones que repercutan en la seguridad y salud de los trabajadores. Se consultará además sobre la organización de las actividades preventivas, sobre la designación de los trabajadores encargados de las medidas de emergencia, sobre los procedimientos de información y documentación y la organización de la formación. En general, todos los procedimientos de actividades preventivas deberían ser consultados con los delegados de prevención.

Algunas de las modificaciones del RSP introducidas por el RD 604/2006 reflejan la intención de otorgar una mayor importancia a garantizar la consulta y participación de los trabajadores, al establecer que tanto los trabajadores como sus representantes deben contribuir a la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa y colaborar en la adopción y el cumplimiento de las medidas preventivas. Esta participación incluye la consulta acerca de la implantación y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales de la empresa, la evaluación de los riesgos y la consiguiente planificación y organización preventiva en su caso, así como el acceso a la documentación correspondiente. Desde la mencionada modificación normativa, también se requiere la consulta a los trabajadores ante la decisión de concertar la actividad preventiva con uno o varios servicios de prevención ajenos o la constitución de un servicio mancomunado, así como en la realización de las auditorías, facilitándoles su participación.

LA PARTICIPACIÓN ES DETERMINANTE
PARA LA IMPLICACIÓN DE LOS
TRABAJADORES EN EL PROYECTO
EMPRESARIAL

Pero la “participación” debería ir más allá de los mínimos exigidos reglamentariamente. Como señala la Agencia Europea ¹¹⁵⁷ *“los directivos no tienen en sus manos la solución a todos los problemas.... Los trabajadores y sus representantes poseen amplios conocimientos y experiencia sobre el mejor modo de realizar el trabajo y sobre la forma en que ello les afecta”*, y añade: *“la participación es un proceso donde los diferentes agentes de la empresa: hablan entre sí, prestan atención mutua a sus preocupaciones; buscan y comparten opiniones e información, tienen en cuenta las opiniones de cada parte, toman decisiones conjuntamente y se fían y se respetan unos a otros”*.

Estas acertadas reflexiones contienen los principales elementos que conforman lo que debería entenderse por participación:

- La participación es recuperar el conocimiento, experiencia y capacidad de propuesta de las personas trabajadoras y sus representantes.
- La participación es un proceso que requiere unos espacios y normas de funcionamiento.
- La participación persigue, como objetivo final, la toma de decisiones de forma conjunta.

Pere Boix y Laurent Vogel¹⁵⁸ señalan que participar es implicarse en un proceso, y recogen cuatro categorías de participación: la información, la consulta, la negociación y la codecisión.

La información es un elemento importante e indispensable para la participación. La consulta la definen como contar con el punto de vista de los trabajadores, pero manteniendo por parte del empresario la capacidad de decisión. Un nivel más de la participación es la negociación o proceso a través del cual se pretende llegar a acuerdos específicos sobre cuestiones que vinculan a las partes. Y, por último, la codecisión, que es el procedimiento de toma de decisiones de forma conjunta. En la normativa española y, en concreto, en el artículo 64 del Estatuto de los Trabajadores (TRET)¹⁵⁹ se definen los conceptos de información y consulta: *“la información es la transmisión de datos por el empresario al comité de empresa, a fin de que éste tenga conocimiento de una cuestión determinada y pueda proceder a su examen. Por consulta se entiende el intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo entre el empresario y el comité de empresa sobre una cuestión determinada, incluyendo, en su caso, la emisión de informe previo por parte del mismo”*.

157. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Participación de los trabajadores en la seguridad y la salud en el trabajo. Una guía práctica. 2012. Disponible en: https://osha.europa.eu/es/publications/reports/workers-participation-in-OSH_guide

158. Boix, P; Vogel, L. Participación de los trabajadores. En: Benavides, F.G. et ál. Salud Laboral. Conceptos y técnicas para la prevención de riesgos laborales. 3ª edición. Ed. Masson. 2007.

159. Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores

Cuando analizamos la participación es importante tener en cuenta que existen dos formas de materializarse: la que se denomina formal o representativa, normalmente ejercida a partir de la representación legal de la población trabajadora, y en España a partir de la figura de los delegados de prevención, y la participación directa de los trabajadores. Actualmente existe un número importante de estudios y publicaciones que analizan el impacto positivo de la participación formal en la gestión y objetivos de la prevención de riesgos laborales en las empresas.

Por otra parte, la participación, mediante sus diversas vías de actuación, es determinante para poder intervenir y controlar con éxito los riesgos psicosociales, esos riesgos que emergen con fuerza en nuestras sociedades “desarrolladas” (falta de autonomía, trabajos rutinarios carentes de contenido, ritmos elevados, malas relaciones, etc.) y cuyos efectos nocivos, como las alteraciones de la salud mental, están siendo ya una de las causas principales de pérdida de salud y de baja laboral entre la población trabajadora. Una participación que debe favorecer que de forma conjunta se puedan desarrollar nuevas maneras de trabajar más saludables y eficientes.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES
ES INDISPENSABLE PARA LOGRAR UN
SISTEMA PREVENTIVO EFICAZ

El valor de la participación en las organizaciones debería desarrollarse en coherencia con otros valores universales con los que se vincula, como la libertad, la comunicación, la cooperación y la transparencia; respetando los derechos legales en el trabajo para así responder y conjugar las necesidades de las personas y de las organizaciones en un medio que exige evolucionar para poder construir un mundo laboral que sea más justo y saludable, pero también más eficiente y competitivo. El miedo y el sentimiento de impotencia son repesores de tal necesidad de participar, aíslan a las personas y las desprotegen.

Puede que sea utópico pensar que los trabajadores lleguen a sentir las organizaciones en las que trabajan como propias ante las dificultades existentes tanto a nivel interno como externo a estas. Pero ninguna organización por importante que sea puede tener futuro alguno en un mundo globalizado y competitivo como el que vivimos mientras los trabajadores no se sientan respetados y tratados de forma justa en el trabajo que realizan, en un marco de libertad y de participación que favorezca y reconozca su compromiso y aporte creativo. Por tanto, la participación es clave para la sostenibilidad empresarial. Los modelos avanzados de gestión empresarial actualmente en boga avalan la importancia del valor de la participación y su integración en la cultura empresarial en aras de su desarrollo exitoso y responsable.

La participación de las personas trabajadoras en el diseño, implantación y seguimiento del sistema de prevención de riesgos laborales es condición esencial para que este sea eficaz y se consigan los logros esperados: riesgos laborales controlados bajo unas condiciones de trabajo dignas en entornos de trabajo salu-

dables, una prevención integrada en el sistema general de gestión y trabajadores satisfechos con lo que hacen y cómo lo hacen.

A continuación se presentan de manera sintetizada los principales resultados del estudio europeo entorno a la participación a partir de la encuesta Esener realizada por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo en 2009¹⁶⁰:

- 1) En los centros de trabajo en los que existe Representación Legal de los Trabajadores (RLT) hay más probabilidades de que la dirección asuma un compromiso con la prevención, y que se adopten medidas preventivas.
- 2) En aquellas situaciones en las que la RLT, sobre todo cuando esta es específica en materia de seguridad y salud, se combina con un alto compromiso de la dirección, se observa una asociación positiva en relación con la existencia de una política de prevención, la recogida de datos sobre enfermedades profesionales y los controles periódicos entorno a la seguridad y salud.
- 3) También se observa un impacto en la percepción de los trabajadores. Así, en las empresas donde existe RLT y un alto compromiso de la dirección, los trabajadores tienen casi 10 veces más probabilidades de referir que en su empresa se aplica una política de prevención que en los casos donde no existe RLT y el compromiso de la dirección es escaso.
- 4) Cuando existe RLT y actúa en un contexto apropiado es más probable que exista una gestión de la prevención más eficaz. En concreto, se identifican los siguientes factores favorecedores: compromiso de la dirección, formación global, disponer de un sistema y mecanismos de apoyo (servicio de prevención, y la existencia de un papel activo y reconocido de la plantilla.
- 5) Se observan diferencias entre los países. El porcentaje de empresas con RLT y alto compromiso de la dirección es más alto en los países escandinavos que en los países del sur de Europa, entre ellos España.

Delegados de prevención

El capítulo V de la LPRL recoge lo relativo a los representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo y que son designados por y entre los representantes del personal. La dirección debe facilitar tal elección. Disponen de unas facultades, así como unas garantías para el desempeño de sus funciones.

El número de delegados de prevención dependerá de cuántos trabajadores existan en la empresa, para lo que se tendrán en cuenta los criterios que marca la misma

160. Walters, D et ál. Worker representation and consultation on health and safety, An analysis of the findings of the European Survey of Enterprise son New and Emerging Risks (ESENER). European Agency for Safety and Health at Work, 2012. Disponible en http://osha.europa.eu/en/publications/reports/esener_workers-involvement.

ley para contabilizar a los trabajadores. En las empresas de hasta 30 trabajadores el Delegado de Prevención será el Delegado de Personal y en las empresas de 31 a 49 trabajadores habrá un Delegado de Prevención que será elegido por y entre los Delegados de Personal. En el último estudio realizado en el año 2009 por el INSHT sobre organización de la prevención, algo más del 40% de los centros de trabajo de seis o más trabajadores cuenta con delegados de prevención. En las pequeñas empresas es frecuente la inexistencia de tales delegados.

Estos representantes llevarán a cabo las siguientes funciones: colaborar con la dirección de la empresa en la mejora de la acción preventiva, promover y fomentar la cooperación de los trabajadores en la ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, ser consultados por el empresario en un conjunto amplio de situaciones y ejercer una labor de vigilancia y control sobre el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

Comité de Seguridad y Salud

El Comité de Seguridad y Salud es el órgano colegiado para la participación en los asuntos referentes a la prevención de riesgos laborales de forma conjunta por parte de los trabajadores, a través de los Delegados de Prevención, y en igual número por parte de la empresa, mediante el empresario y/o sus representantes.

Tabla 7. Representación de los trabajadores en función del nº de trabajadores

Nº TRABAJADORES	DELEGADOS DE PREVENCIÓN	COMITÉ DE SEGURIDAD Y SALUD ⁽¹⁾
1-5	-	NO
6-30	1 (Delegado de Personal)	NO
31-49	1	NO
50-100	2	Sí
101-250	3	Sí
251-500	3	Sí
501-1000	4	Sí
1001-2000	5	Sí
2001-3000	6	Sí
3001-4000	7	Sí
> 4000	8	Sí

⁽¹⁾ Las empresas que cuenten con varios centros de trabajo dotados de Comité de Seguridad y Salud podrán acordar con sus trabajadores la creación de un Comité Intercentros

Los miembros de ambos estamentos deberían integrarse voluntariamente, debiendo los representantes de los trabajadores ser elegidos por sus compañeros y ser consultados por la Dirección. Para poder desarrollar de manera eficaz sus funciones, deben estar cualificados y disponer de tiempo hábil para tal actividad.

Se constituirá dicho Comité en todas las empresas o centros de trabajo que cuenten con 50 o más trabajadores y decidirán sus propias normas de funcionamiento, reuniéndose con una periodicidad al menos trimestral y siempre que lo solicite alguna de las partes. (Ver tabla 7).

En las empresas que cuenten con varios centros de trabajo dotados de Comité de Seguridad y Salud podrán acordar con sus trabajadores la creación de un Comité Intercentros, con las funciones que el acuerdo les atribuya.

Sus competencias implican participar en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención de riesgos en la empresa y promover iniciativas sobre métodos y procedimientos para la efectiva prevención de los riesgos, proponiendo a la empresa la mejora de las condiciones o la corrección de las deficiencias existentes.

Del adecuado funcionamiento de este Comité depende, en parte, el logro del cumplimiento de los objetivos marcados en el Plan de Prevención, dado que la participación de los trabajadores en actividades preventivas favorece un mayor compromiso por su parte en esta materia y a su vez facilita el aprendizaje para el desarrollo de una cultura preventiva y de trabajo bien hecho en la empresa. En esta línea, y además del Comité de Seguridad y Salud, es recomendable que existan mecanismos que faciliten la colaboración de mandos y trabajadores, tanto en el aporte de ideas y propuestas de mejora, ya sea de forma individual o colectiva, como en el conjunto de actividades preventivas en las que su implicación sea fundamental para el éxito de las mismas (investigación de accidentes, revisiones periódicas de los lugares de trabajo, reuniones de análisis y planificación de tareas, etc.). La constitución de grupos o equipos de mejora, integrados voluntariamente por personas con inquietudes para efectuar propuestas, suele ser un sistema de probada eficacia si cuenta con el apoyo decidido de la Dirección en su aplicación.

INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN EN EL SISTEMA GENERAL DE GESTIÓN

Tras su revisión, el apartado 1 del artículo 16 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que *“la prevención de riesgos laborales deberá integrarse en el sistema general de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta a través de la implantación y aplicación de un Plan de prevención de riesgos laborales”*.

Integrar la prevención de riesgos en el sistema de gestión conlleva que ello se realice a todos los niveles jerárquicos de la empresa y, por consiguiente, se atri-

buja a todos ellos, y a su vez sea asumido por estos, la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten. De este modo, la integración se dará en un nivel jerárquico o de unidad organizativa, cuando sus funciones se lleven a cabo teniendo en cuenta los objetivos preventivos fijados previamente, y en una actividad concreta, cuando su procedimiento de ejecución se realice considerando todos aquellos requisitos que en materia preventiva sean necesarios y las personas implicadas tengan la información y formación adecuadas.

Para lograr esta integración de la prevención debe valorarse la necesidad de integración de la prevención en cada una de las unidades organizativas y actividades, dado que, en función de la repercusión que puedan tener sobre la seguridad y salud, dicha necesidad será diferente y, por tanto, también lo será la prioridad de la integración. Se considerará el grado de integración necesario en una unidad organizativa como el grado de autonomía para realizar sus funciones sin la intervención de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas, según el modelo organizativo escogido.

En cualquier caso, se considera esencial la integración de la prevención en los cometidos de la dirección de la empresa, en la consulta a los trabajadores, en el control de las actividades potencialmente peligrosas, en la gestión del mantenimiento o revisión de equipos e instalaciones peligrosas y en la gestión de los cambios, entendida esta como la adquisición de equipos o productos, contratación de obras o servicios, contratación de personal o cambios de puesto de trabajo.

En todo caso, se considerará que el responsable de una unidad funcional integra la prevención con un mínimo suficiente, cuando “controla” debidamente que sus colaboradores ejecutan las tareas encomendadas con las debidas condiciones de seguridad y salud, y sabe además cuándo debe recurrir a la colaboración del servicio de prevención propio o ajeno en actuaciones en las que carece de conocimientos o competencias, por ejemplo la evaluación de riesgos. Para que una persona pueda ejercer debidamente tal función primordial de control, debería estar implicada en el proceso de formación de sus colaboradores y en el análisis de incidencias o accidentes en su ámbito de trabajo.

EL NIVEL MÍNIMO DE INTEGRACIÓN DE LA PRL EN LOS COMETIDOS DE LOS MANDOS ES CUANDO ESTOS CONTROLAN LA SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES Y SABEN CUÁLES SON SUS LÍMITES DE ACTUACIÓN Y DEBEN RECABAR AYUDA

El incremento del nivel de integración de la prevención en las actuaciones del personal, a partir del mínimo legalmente exigible, debería asociarse al desarrollo de competencias, evaluándose a través del desempeño, con estímulos a tal crecimiento profesional.

Una de las novedades del Reglamento de los Servicios de Prevención, tras su modificación por el RD 604/2006, es la que establece la obligación por parte de los Servicios de prevención ajenos que hayan sido contratados por las empresas de contribuir a la efectividad de la integración de las actividades de prevención

concertadas por la empresa, en todos los niveles jerárquicos de la misma, así como en el conjunto de actividades de la empresa. En tal sentido, esos Servicios ajenos deberían realizar auditorías internas para evaluar periódicamente la efectividad de la integración y del propio sistema preventivo. Esta integración no debe limitarse a la elaboración y entrega al empresario de documentos formales, sino que deberá realizarse el adecuado asesoramiento, dando el necesario soporte en las dudas y cuestiones que vayan surgiendo. No obstante, ya que la presencia continuada en la empresa de los servicios de prevención ajenos no es viable y que su misión en este aspecto es la de asesorar y la de contribuir y valorar la efectividad de la integración, tal como se ha dicho, es importante que exista en la empresa al menos un trabajador con la formación necesaria para encargarse de resolver las cuestiones más sencillas y facilitar la comunicación entre la empresa y el servicio de prevención ajeno.

Como se ha definido anteriormente, el Plan es la herramienta para integrar la prevención en el sistema de gestión de la empresa y en él se establece la política de prevención de riesgos laborales. Debería describir de forma sintetizada la manera en cómo ello se ha de lograr en el tiempo. La estructura del contenido básico del documento debería al menos recoger lo siguiente:

- *El tipo de empresa, describiendo la actividad productiva, centros de trabajo, número de trabajadores, etc.*
En base a las actividades de la empresa y las características de la misma y por tanto de las circunstancias y situaciones concretas a gestionar que sean relevantes en prevención, se podrá definir el Sistema de prevención más idóneo.
- *Organización de la empresa, con su organigrama y funciones preventivas de los diferentes niveles de la organización, incluidas aquellas personas y órganos con funciones específicas de prevención.*
En el apartado 2.3.2 se expusieron una serie de pautas para desarrollar tal aspecto con una relación de posibles funciones preventivas de los diferentes estamentos de la empresa, incluidos los órganos con funciones preventivas específicas
- *Todo lo que hace referencia a la producción y sus procesos clave, con los procedimientos preventivos relacionados.*
En los procedimientos o instrucciones a seguir para realizar la secuencia de actuaciones que forman parte de los procesos productivos de una empresa y que puedan tener repercusiones en la seguridad y salud de los trabajadores, debe quedar integrada la prevención, redactando con este criterio los documentos en los que se reflejan o modificándolos en caso de que ya existieran. Su contenido se revisará periódicamente, de acuerdo con los cambios producidos, experiencias, propuestas de mejora, accidentes, etc.

Debería quedar claro qué procedimientos preventivos ya existen y cuáles está previsto elaborar en el Plan, que luego formarán parte de la planificación pre-

ventiva con su correspondiente cronograma. Se hará referencia a los mismos indicando aspectos como cuáles son, a quiénes afectan, dónde se encuentran, cómo se difunden, cómo se elaboran, etc. El Plan, como documento para la acción, no necesariamente debería incluir los procedimientos completos, que sí podrían recogerse aparte en un Manual del Sistema preventivo.

- *La organización de la prevención en la empresa, con los recursos humanos y materiales necesarios, incluidos los financieros, para poder desarrollarla, realizando correctamente sus funciones y las correspondientes actividades preventivas que surgirán de la planificación.*

Se indicará la modalidad preventiva elegida por la Dirección (asunción por el propio empresario, trabajador designado, servicio de prevención propio o mancomunado, servicio de prevención ajeno) de acuerdo con la LPRL. Aunque la empresa recurra a un servicio de prevención ajeno, es muy recomendable la existencia de un coordinador de prevención que sirva como interlocutor y apoyo logístico interno, ejerciendo labores preventivas, a tiempo parcial.

A la hora de optar por una modalidad de organización preventiva, se tendrán en cuenta las opiniones que en este sentido tengan los representantes de los trabajadores, ya que su participación es fundamental en la toma de decisiones que afectan al propio sistema preventivo, además de materia de obligada consulta de acuerdo con la LPRL.

Los órganos de representación existentes en función de las características de la empresa se especificarán también en el documento.

En el Plan, en referencia a los delegados de prevención, se especificarán quiénes ostentan tal cargo, pudiendo adjuntar la documentación relativa a los mismos, como actas de nombramiento, así como manifestar si existe Comité de Seguridad y Salud, indicando sus componentes y dónde se encuentran recogidas las normas básicas para su funcionamiento en referencia a la frecuencia de reuniones, convocatorias, actas, etc.

El apoyo e implicación de los representantes de los trabajadores, desde la fase de diseño del Plan preventivo hasta su implantación y seguimiento, es fundamental para su buen desarrollo, más allá de la exigencia reglamentaria de información y consulta que se le exige al empresario, el cual debe entender que el marco de diálogo con los trabajadores y sus representantes es mucho más ventajoso que tener que actuar tardíamente ante las reivindicaciones por deficiencias existentes. Es importante disponer de un procedimiento documental de consulta a los representantes de los trabajadores de cualquier modificación en procedimientos o actuaciones del sistema preventivo.

- *Integrarán también el Plan, la política, los objetivos y metas que en materia preventiva pretende alcanzar la empresa, así como los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos de los que va a disponer al efecto.*

La política preventiva estará constituida por las directrices y objetivos generales de la organización relativos a la prevención de riesgos laborales

tal y como se expresan formalmente por parte de la Dirección. El empresario deberá efectuar una declaración de principios para demostrar su compromiso por unas adecuadas condiciones de trabajo.

El objetivo fundamental de la política preventiva debe ser el desarrollo de una cultura de empresa en la que se procuren unas condiciones de trabajo dignas. Definir el camino por el que se pretende avanzar es elemento imprescindible para que todos puedan asumirlo y, a su vez, poder disponer de un mecanismo de autocontrol.

Dicha política, que debe ser aprobada por la Dirección y contar con el apoyo de los trabajadores o de sus representantes, consistiría en una declaración de principios y compromisos que promuevan el respeto a las personas y a la dignidad de su trabajo, la mejora continua de las condiciones de seguridad y salud dentro de la empresa, y su consideración como algo consustancial al trabajo bien hecho, la formación continua para asegurar en todo momento comportamientos aceptables, la participación de los trabajadores en las decisiones que les afecten, etc. Supone un compromiso colectivo y refuerzo a la misión empresarial asumida. Tal declaración debe establecerse de forma clara y sencilla, divulgándose a todos los miembros de la organización, pudiendo resultar interesante que su difusión llegue a otras entidades externas a la empresa, como pueden ser proveedores e incluso clientes, con el fin de conseguir que todos la conozcan y puedan aprovecharse de la misma, lo que contribuye también a mejorar su reputación.

Un segundo punto clave de la política es definir los objetivos y metas dirigidos a cumplir con las obligaciones en materia preventiva y, en definitiva, a conseguir la integración de la prevención y garantizar unos puestos de trabajo, saludables y seguros. Estos se establecerán en función de las características de la empresa y deben ser concretos, posibles y susceptibles de medición, para llevar a cabo el seguimiento y control de su cumplimiento. Se asignarán a cada uno los correspondientes recursos, responsables y plazos de ejecución.

En el Plan se especificarán los recursos humanos disponibles para llevar a cabo estos objetivos y metas definidos, que variarán en función del tipo de empresa, así como del modelo de la organización de la actividad preventiva escogido. Constarán, además, los recursos técnicos, haciendo referencia a los procedimientos e instrucciones de que se dispone para organizar la prevención, los recursos materiales que incluirán los equipos e instalaciones y, finalmente, los económicos, basados en el presupuesto destinado a la prevención, el concierto del servicio de prevención ajeno cuando proceda, etc.

La actualización del Plan se llevará a cabo en función de la propia temporalización del mismo, y en el caso de que concurren circunstancias tales como: cambios en las condiciones de trabajo que sean relevantes, actualizaciones y modificaciones en la normativa en prevención de riesgos laborales, aparición de

daños para la salud de los trabajadores o determinación de posibles situaciones de riesgo, que demuestren una limitada eficacia del Plan de Prevención o su conveniente mejora para conseguir los objetivos fijados en el mismo.

Finalmente, hay que tener en cuenta las características propias de cada empresa, como el tamaño y los riesgos existentes, que determinarán la complejidad y extensión del Plan. Por ello, este documento se simplifica pero no pierde importancia, a medida que disminuye el tamaño y los riesgos de una empresa, como es el caso de microempresas, en las que habitualmente la organización preventiva suele ser contar con un Servicio de prevención ajeno. En tal caso, la integración puede centrarse básicamente en que el empresario controle aquellos aspectos relevantes en prevención habituales y comunique al Servicio de prevención aquellos otros que requieran su intervención o asesoramiento, como cambios en los puestos o lugares de trabajo o en los procedimientos, accidentes, etc.

Política preventiva. Declaración de principios

Es muy importante el propio proceso de elaboración de la política, o sea, el cómo se diseña. Incluso más que el propio resultado escrito de la misma, que a veces es transcrito de fuentes bien diversas. Este es el primer gran error que suele cometerse ante la tentación de recoger atrayentes textos de empresas de referencia extraídos de Internet, y que luego se convertirán en papel mojado de no interiorizarse. Por ello, es vital la implicación de los representantes de los trabajadores y otros colectivos en el proceso interno de elaboración. Proceso que debe durar un tiempo razonable para poder llegar a un consenso. Ello no debe ir en detrimento de que la dirección de la empresa abogue por asentar su política en determinados valores. En resumen, la política en SST que tendría que aprobar la dirección con el visto bueno de los representantes de los trabajadores debería cumplir las siguientes condiciones:

- No ser un mero trámite que haya que cumplir
- No ser copiada o por puro mimetismo de otras organizaciones
- Adecuada a la organización: riesgos, requisitos legales y opinión de las partes interesadas
- Realista, sin subestimar o sobrevalorar los riesgos
- En plena coherencia con otras políticas de la organización, procurando, en lo posible, su carácter unitario e integrador
- Estar involucradas las diferentes unidades funcionales y partes interesadas en su elaboración, y ser revisada periódicamente por la dirección
- Debería llegar de manera directa y personalizada a todos los miembros de la organización, y debidamente explicada.

La Guía OHSAS 18002, sobre la implantación de sistemas de gestión de la prevención, recomienda aspectos esenciales a tener en cuenta en la elaboración de esta Política, como el compromiso por el cumplimiento de los requisitos legales y la mejora continua. Se considera también recomendable reflejar el compromiso respecto a tres cuestiones fundamentales que están en la esencia de la eficacia de la acción preventiva:

- 1) El compromiso por las personas como principal activo de la organización.
- 2) La participación, como vía determinante para la implicación de las personas en todo lo que les atañe, debiendo por ello las opiniones y sugerencias de los trabajadores ser consideradas siempre, y en lo posible, aplicadas.
- 3) La formación continua como instrumento esencial para asegurar el necesario incremento competencial de los trabajadores. Algo que debería estar en consonancia con el desarrollo profesional de las personas en aras de su empleabilidad, un derecho y un valor que le corresponde a las personas y a la sociedad.

COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES

En los últimos años se está produciendo el cambio, cada vez más generalizado, de una relación de empleo que suponía un vínculo laboral de tipo “patrón - trabajador”, en el marco de una empresa determinada y en un entorno estable, a la utilización de sistemas contractuales de descentralización productiva, una de cuyas manifestaciones es la contratación por parte de una empresa, de obras y servicios, a otras empresas o incluso a trabajadores autónomos. Fruto de la correspondencia establecida entre la empresa que contrata y la que es contratada son los términos de “empresario titular”, “empresario principal”, “contrata” y “subcontrata”. Como recoge el art.2 del RD 171/2004, *“empresario titular del centro de trabajo es la persona que tiene capacidad de poner a disposición y gestionar el centro de trabajo”; “empresario principal es el que contrata o subcontrata con otros la realización de obras y servicios correspondientes a la propia actividad de aquel, y que se desarrollan en su propio centro de trabajo”*. Con el término de “contrata” se identifica a la empresa que es contratada en un primer nivel de descentralización productiva y con el término “subcontrata” identificamos segundo y posteriores niveles de la cadena de descentralización productiva. Se recuerda que, en materia de “subcontratación”, la Ley 32/2006 regula la subcontratación en el sector de la Construcción, limitándola. Este nuevo marco de relaciones contractuales se realiza en un entorno generalmente variable en función de las necesidades e intereses de la empresa titular/principal y, aunque pueden generarse vínculos de cierta estabilidad, en muchas ocasiones tales colaboraciones se desarrollan por periodos de tiempo determinados. Ante ello, la necesaria coordinación interempresarial debe estar cuidadosamente planificada para evitar fallos frecuentes derivados de una limitada comunicación y clarificación de cometidos.

Estadísticamente se puede comprobar que en muchas ocasiones los índices de siniestralidad sufridos o provocados por las contratadas superan a los de las empresas para las que trabajan. Las causas de estas situaciones suelen ser: falta de formación e información sobre los riesgos generales y específicos, imprevistos asociados a la temporalidad en los trabajos, desconocimiento de normas de seguridad internas, falta de control efectivo de las condiciones de trabajo, etc. De ahí la importancia de que las empresas concurrentes en un mismo centro de trabajo tengan establecidos procedimientos de coordinación entre ellas. Se apuntan a continuación algunos criterios básicos de actuación al respecto:

Ya se trate de empresario titular/principal, contrata o subcontrata, de acuerdo con lo establecido en la Ley 31/1995, en su Art. 14, la obligación principal y común de cada uno de ellos es velar por la protección eficaz de sus trabajadores, y un elemento primordial para llevarlo a cabo es la información recíproca. El empresario titular/principal tiene que informar sobre sus riesgos y de cómo se notificarán las situaciones de emergencia a las contratadas y subcontratadas. El mismo nivel de información debe ser emitido en sentido contrario, desde las contratadas y subcontratadas hacia el empresario titular/principal. Además de la información anterior, consistente en que cada una de las empresas concurrentes informa a las restantes de los riesgos propios de su actividad, los empresarios deberán considerar los riesgos que, siendo propios de cada empresa, surjan o se agraven precisamente por las circunstancias de concurrencia en que las actividades se desarrollan, lo que hará necesario un análisis conjunto de la situación de riesgo creada o agravada.

La información anterior deberá ser tenida en cuenta *por todos y cada uno* de los empresarios concurrentes en el centro de trabajo en *su* evaluación de riesgos y en la planificación de *su* actividad preventiva.

El art. 24 sobre Coordinación de actividades empresariales de la Ley 31/1995, desarrollado por el RD 171/2004 detalla:

“cuando concurren trabajadores de varias empresas en un mismo centro de trabajo, así como trabajadores autónomos, tendrán el deber de cooperar entre ellos, existan o no relaciones jurídicas entre sí. Deberán informarse sobre los riesgos específicos, antes del inicio de las actividades, cuando se produzca algún cambio o cuando se haya producido alguna situación de emergencia.

Cuando además alguno de ellos dé lugar a riesgos graves o muy graves, será facilitada dicha información por escrito. Los empresarios concurrentes establecerán los medios de coordinación para la PRL y cada uno informará a sus respectivos trabajadores.

Si en el centro de trabajo donde concurren trabajadores de varias empresas, uno de los empresarios es el titular, además de todo lo anterior, éste deberá informar antes del inicio de las actividades sobre los riesgos propios del centro y las medidas de emergencia que se deben aplicar, y será por

escrito cuando estos riesgos sean graves o muy graves, lo mismo que las instrucciones en caso de emergencia.

Dicha información e instrucciones las comunicará cada empresario a sus trabajadores.

Cuando exista un empresario principal, éste deberá vigilar el cumplimiento de la normativa de PRL de contratistas o subcontratistas correspondientes a su propia actividad y en su propio centro de trabajo a los que exigirá, antes del inicio de la actividad, que acrediten por escrito que han realizado para las obras y servicios contratados, la evaluación y planificación de la actividad preventiva, así como haber dado la información y formación en esta materia a sus trabajadores. La citada acreditación deberá ser exigida por la empresa contratista, para su entrega al empresario principal, cuando subcontratara con otra empresa la realización de parte de la obra o servicio.

El empresario principal deberá comprobar que las empresas contratistas y subcontratistas concurrentes en su centro de trabajo han establecido los necesarios medios de coordinación entre ellas”.

La empresa titular/principal deberá hacer un seguimiento de las potenciales contrataciones, estableciendo una valoración de las mismas, basándose en una serie de requisitos de seguridad y salud exigibles. Esta valoración deberá ser revisada periódicamente teniendo en cuenta el resultado de los trabajos ya realizados. Algunos de los requisitos de seguridad y salud a tener en cuenta serían: existencia de una política preventiva que debe formar parte del Plan de Prevención de Riesgos Laborales y que garantice la integración de la prevención en todos los niveles jerárquicos y en cada una de las actividades que se realizan, la evaluación de riesgos y la correspondiente planificación preventiva y una organización acorde con la actividad, cualificación del personal en prevención de riesgos laborales, resultados de la siniestralidad laboral, resultados de auditorías de prevención realizadas, etc. Algunos, que ya se han mencionado anteriormente, deben ser acreditados por escrito. En tal sentido se valorarán las ofertas recibidas contratando la más adecuada, en términos técnicos y organizativos, y no solo económicos. La experiencia de buenas prácticas en el desarrollo de las actividades de las empresas contratadas debería ser tenida en cuenta y considerada también en próximas contrataciones.

Para que la empresa tenga garantías de que las respectivas obligaciones en materia de cooperación y coordinación con las empresas contratadas y subcontratadas se gestionan eficazmente, es recomendable que dispusiese de un procedimiento que contemplase los siguientes aspectos:

- Información que debe suministrar a la empresa que ejecuta la contrata:
 - Información e instrucciones adecuadas en relación con los riesgos existentes en el centro de trabajo, tanto los riesgos generales de la empresa como los específicos del área funcional donde se lleven a cabo las tareas.

- Medidas de prevención y protección correspondientes a dichos riesgos.
- Medidas de emergencia a aplicar.
- Necesidad u obligatoriedad de realizar las tareas según procedimiento de trabajo establecido.
- Definición explícita de la obligatoriedad de obtener permiso o autorización de trabajo para la ejecución de determinadas tareas por su especial peligrosidad.
- Información que debe recabar de la empresa contratada:
 - Evaluación de riesgos asociados a la actividad a realizar por la contrata. Planificación de la actividad preventiva.
 - Medidas de prevención y protección a tomar por el personal de la empresa principal/titular frente a esos riesgos.
 - Relación permanentemente actualizada de operarios de la contrata, garantías de su formación en prevención de riesgos laborales y cualificación acorde con las tareas a realizar.
- Acciones y medios conjuntos de coordinación empresarial:
 - Estudiar la incidencia de las tareas a realizar en los riesgos propios de la zona, su posible repercusión y la necesidad, en su caso, de evaluación y planificación conjunta de riesgos y medidas.
 - Fijar cauces de vigilancia y control del cumplimiento de las medidas de prevención-protección establecidas, designando para ello interlocutores cualificados y estableciendo un programa de reuniones ordinarias y vías ágiles para convocar reuniones extraordinarias.

En este sentido el RD 171/2004 en su artículo 11 prevé posibles medios de coordinación entre empresas concurrentes:

“Intercambio de información y de comunicaciones; celebración de reuniones periódicas; reuniones conjuntas del Comité de Seguridad y Salud o, en su defecto, de los Delegados de Prevención y empresarios de las empresas que carezcan de dichos Comités; impartición de instrucciones; establecimiento conjunto de medidas específicas; presencia de recursos preventivos de las empresas concurrentes; designación de una o más personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas”.

Aunque no es exigible reglamentariamente, el contrato debería contener una cláusula específica sobre la obligatoriedad de la contrata de cumplir con lo requerido en el procedimiento anteriormente señalado, pudiendo la empresa principal llegar incluso a la rescisión de contrato en el caso de incumplimiento

grave o incumplimientos repetidos de las normas de seguridad establecidas. De esta forma, los costes de los incumplimientos, incluidos los aspectos deficitarios en materia preventiva detectados, recaen en la empresa contratada y no en la empresa contratante, motivando así más a la empresa contratada a implicarse plenamente en la acción preventiva.

También aquellos trabajos ocasionales que entrañen riesgos graves en los que puedan verse expuestas personas ajenas a la instalación en la que se deba actuar deben requerir autorización para garantizar una correcta comunicación y coordinación entre los responsables de la propia instalación y del trabajo a realizar, además de la presencia de recursos preventivos, que señala el art. 32 bis de la LPRL, complementado y desarrollado mediante el artículo 22 bis del RD 604/2006 que modifica el RD 39/1997. Este artículo especifica cuáles pueden ser estos recursos preventivos, incluso fija la posibilidad de que el empresario asigne este papel a uno o varios trabajadores de la empresa que cuenten con la capacidad y formación requerida que establece el artículo, contando con la posibilidad de que los mandos sean los que controlen la ejecución de estas tareas.

Es obligada la presencia de recursos preventivos cuando:

- “los riesgos se puedan ver agravados o modificados por la concurrencia de diversas operaciones que hagan necesario aplicar determinados métodos de trabajo,
- se den procesos reglamentariamente considerados como peligrosos o con riesgos especiales,
- lo requiera la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.”

En el artículo 22 bis del RD 604/2006 se concretan las actividades o procesos peligrosos o con riesgos especiales.

Se recomienda consultar las NTP referenciadas¹⁶¹ y el “*Manual de Procedimientos de Prevención de Riesgos Laborales*” del INSHT, en la web: www.insht.es/publicaciones, “Procedimiento de contrata”, págs.188-192.

MOTIVACIONES E INCENTIVACIÓN DE LA PREVENCIÓN EN LA EMPRESA

En el capítulo 2 al tratar sobre la Economía de la Prevención se expusieron los mecanismos internos de la empresa para estimular y desarrollar una prevención efectiva que responda a intereses de los trabajadores y de la organización, integrando el análisis coste-beneficio de la acción preventiva. Las motivaciones para hacer prevención son diversas y surgen de la propia actividad con sus diferentes compo-

161. INSHT.NTP: 918, 919, 1052 y 1053. Coordinación de actividades empresariales.

nentes: legales, económicas, éticas, sociales y organizativas, siendo determinantes para generar resultados empresariales exitosos y poder medir su contribución a los mismos. En este apartado, vamos a centrarnos de manera muy sucinta sobre tales componentes motivacionales para la prevención y, luego, sobre las diferentes vías de incentivación existentes por factores externos a la propia organización.

Estos incentivos podrían considerarse de tres tipos. El más relevante es probablemente el económico, que consiste en la aplicación de mecanismos de estímulo fiscal, de modulación de la tarifa del seguro o las subvenciones u otros tipos de ayudas. Otro tipo de incentivación es la de reconocimientos o distinciones que una organización recibe por sus acciones destacables en prevención de riesgos laborales, lo que puede representar un incremento de su reputación y prestigio que son destacados valores intangibles de la misma. Se han implementado en nuestro país en los últimos años diferentes premios a la labor preventiva de organizaciones, desde organismos de Comunidades Autónomas y sectores económicos que contribuyen a realzar las acciones realizadas, mejorar la reputación y servir de estímulo a otras empresas.

Hay que destacar que las empresas suelen estar atentas a lo que hacen las mejores dentro del sector o actividad. Finalmente, el tercer tipo de incentivación se encuentra en el asesoramiento externo de calidad, que permite introducir cambios sustanciales en las organizaciones en la buena dirección y, con ello, facilitar su ulterior desarrollo que sin tal asistencia no hubiera sido posible. Buena prueba de ello fue la notoria reducción de la siniestralidad en nuestro país en la década de los años setenta, con la puesta en marcha del Plan Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y el relevante asesoramiento preventivo a las empresas, que estuvo asociado al mismo. Posteriormente, se han desarrollado campañas exitosas organizadas por varias Comunidades Autónomas sobre colectivos de empresas de alta siniestralidad. Lo que viene a demostrar que, si el asesoramiento externo se desarrolla con claras directrices que responden a intereses de trabajadores y de organización, los beneficios esperados pueden ser sustanciales.

Motivaciones para la acción preventiva

La necesaria concienciación de directivos en prevención habría de realizarse de diversas maneras. Desde las más convencionales, basadas en la formación, hasta otras más participativas e innovadoras. La cultura y tamaño de empresa, los intereses de partida y los recursos disponibles ayudarán a definir las estrategias más idóneas. Veamos cuáles son los ejes de razonamiento y de análisis para motivar y concienciar. Están todos ellos entrelazados. Representan lo que consideramos las cinco motivaciones (legales, económicas, morales, sociales y organizativas) que determinan el valor de la PRL, y que deberíamos procurar que todo directivo asumiera y pudiera verificar en su medio. Pasar de la suposición a la constatación es determinante para el asentamiento de la conciencia preventiva.

Hay que tener en cuenta que la Prevención de Riesgos Laborales, por lo que comporta de atención a las condiciones de trabajo de las personas, constituye un medio determinante para alcanzar niveles óptimos de calidad de productos y procesos, contribuyendo con ello a que la empresa sea más eficiente y competitiva. Solo con personas cualificadas, motivadas y respetadas se puede lograr el nivel de innovación, creatividad y compromiso que las organizaciones necesitan. La prevención y en general la atención a las condiciones de trabajo, regidas por principios éticos, son la mejor manera para lograr la confianza de los trabajadores, reforzar el liderazgo de los directivos y demostrar ante la sociedad el nivel de responsabilidad social asumido en materia laboral.

Para diseñar e implantar un Sistema de Prevención eficaz, los directivos tienen que tomar conciencia de que se precisan desarrollar cuatro requisitos esenciales.

En primer lugar hay que *querer* hacerlo. La dirección debe actuar de acuerdo con las exigencias reglamentarias, pero además debería entender su valor y su contribución a sus intereses personales y al buen funcionamiento de la empresa. Una definición clara de compromisos y objetivos contribuirá a tal empeño a todos los niveles, y un buen asesoramiento debería ayudar a descubrirlo. Las actividades de concienciación deben enfrentarse con rigor a este primer requisito.

En segundo lugar y en coherencia con lo anterior, hay que *poder* hacerlo, o sea, es preciso disponer de los recursos necesarios tanto materiales como organizativos para conducir el proyecto a buen término, aprovechando en gran medida los medios con los que la empresa cuenta y con la mayor simplicidad posible. La definición y exigencia de funciones preventivas a todos los miembros de la organización para que las integren de manera natural en todos sus cometidos y en todas sus actuaciones, disponiendo de recursos para ello, será condición indispensable.

En tercer lugar, hay que *saber* hacerlo, siendo necesarios los conocimientos y destrezas en materia preventiva, acorde con las características de la empresa y, sobre todo, con la importancia de los riesgos laborales a los que hay que enfrentarse. La formación en PRL debe ser parte consustancial de la formación integral que deben recibir los trabajadores. Se trata de que las personas asuman las competencias necesarias para una correcta ejecución de su trabajo al que han de integrarse plenamente los principios preventivos que la reglamentación establece. Una gestión por competencias en los cometidos de las personas, en la que se integre la evaluación de su desempeño a través de indicadores claros y transparentes, contribuirá a la excelencia del sistema productivo. Los procedimientos de actuación facilitarán enormemente que las personas sepan actuar como corresponde.

Finalmente, habría también que *demostrar*, interna y externamente, que lo que se está haciendo, además de cumplir la legalidad, es útil personal y colectivamente a todos los miembros de la organización. Solo así, los cambios de actitudes serán favorables a los intereses empresariales, asentando una verdadera cultura preventiva. Lamentablemente, estos cuatro ámbitos no se superponen debida-

mente y el espacio común resultante entre los mismos es reducido, por lo que la eficacia del sistema también suele ser limitada (ver figura 20). Por razones de eficiencia en la administración de sus recursos, la empresa debiera procurar avanzar gradualmente, integrándolos debidamente.

Veamos de forma muy resumida los cinco ejes de razonamiento y actuación para la motivación en PRL. El especialista en prevención debiera tener un buen dominio de los mismos para aprovecharlos e interrelacionarlos, priorizándolos y adaptándolos debidamente a cada situación y ante las circunstancias de las personas con las que se tenga que interactuar.

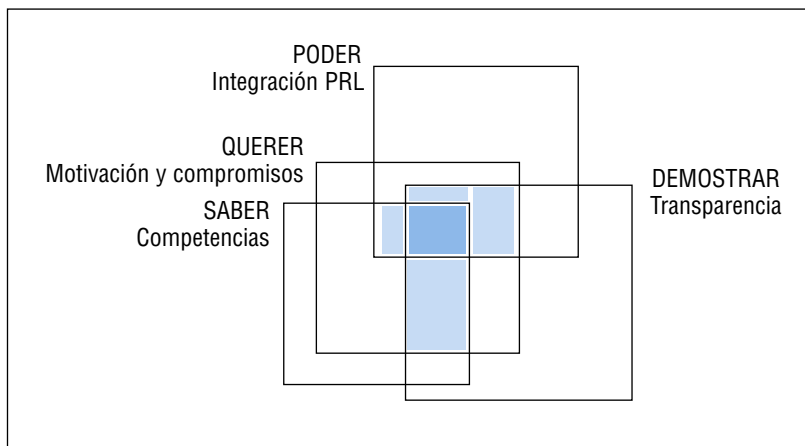


Figura 20. La eficacia del sistema preventivo

Valores legales

Es impensable que una empresa pueda subsistir ante la Administración y la misma sociedad incumpliendo la reglamentación, que establece los mínimos a respetar. Quedó de manifiesto anteriormente que el principal objetivo de los empresarios en materia preventiva es cumplir la legislación y ello debiera ser debidamente aprovechado en el proceso de concienciación. Las responsabilidades jurídicas y, en concreto, las penales deben ser especialmente entendidas y asumidas, pero sin generar miedos que podrían ser contraproducentes. El tener un marco reglamentario amplio y hasta cierto punto complejo dificulta su aplicación. Muchos directivos creen cumplir la legislación desconociendo su nivel de incumplimientos y su importancia. Los empresarios y directivos deben conocer perfectamente los riesgos laborales a los que el personal a su cargo está potencialmente expuesto, su importancia y los mecanismos de control implantados o en proceso de implantación ante los mismos con la implicación que les es exigible. La evaluación de riesgos bien ejecutada asociada a la planificación preventiva para controlarlos –todo ello bien presentado y argumentado– debieran ofrecer un valor esencial para facilitar la concienciación preventiva.

Hay que reconocer que toda obligación cuando es entendida como una carga que no aporta beneficios directos relevantes conduce a comportamientos estrictamente imprescindibles, sin carga emocional positiva que estimule a ir más lejos. La falta de cultura preventiva lo propicia. Esto debería ser paliado buscando la manera más sencilla posible de dar a conocer las exigencias legales en PRL y aplicarlas, empezando por simplificar el sistema documental exigible (ver Guía Técnica del INSHT sobre “Simplificación del sistema documental”). Su cumplimiento, a través de sistemas preventivos activos, regidos por principios de calidad y de eficiencia, debe generar resultados positivos a todos los niveles. Hay que hacer entender que nuestro marco reglamentario deriva de una conciencia social europea al respecto y de buenas prácticas empresariales.

Valores económicos

La no Prevención como la no Calidad genera costes ocultos muy altos en la empresa, que incluso pueden llegar a dañar su imagen y su reputación, afectando a su pervivencia. Como se ha dicho, el principal activo de una organización y lo que la diferencia de las demás son las personas y el capital intelectual que estas generan.

Los accidentes de trabajo y otros daños laborales, además de costosos económicamente, son indicadores claros de ineficiencia que afectan a la motivación y el comportamiento de las personas. Si estas no perciben interés de la dirección por sus condiciones de trabajo, su motivación se verá perjudicada y sus comportamientos no serán los esperados. Aunque aparentemente no haya accidentes con baja en una organización -especialmente si esta es pequeña- hay centenares de incidentes que están pasando desapercibidos de manera continuada y que están generando costes considerables no controlados, que se trataría de identificar. Además, hay que alertar que los accidentes muy graves y mortales pueden generar costes inmensos, especialmente por recargos de prestaciones de la Seguridad Social, que podrían hacer peligrar el futuro de una organización por actuaciones imprudentes o temerarias que suelen ser fácilmente demostrables. Ello debe ser bien conocido por los directivos al máximo nivel. Una gestión eficaz convierte los costes de la Prevención en una inversión rentable y en un “valor” en alza. Pero la mayoría de empresas no analizan la rentabilidad de sus acciones cuando en ellas hay activos intangibles tan importantes como es su reputación, su capacidad innovadora, el nivel de motivación e implicación de los trabajadores y, en general, la inversión en lo humano y lo organizativo.

Toda empresa tiene que ser gestionada siempre bajo principios de rentabilidad, especialmente en el medio y largo plazo. El no tener experiencia en la evaluación de las inversiones en activos intangibles, como puede ser la formación eficaz de los trabajadores y otras medidas organizativas, no debería ser impedimento para que la empresa iniciara de forma sencilla el proceso de medición de la rentabilidad de las acciones de mejora en unidades piloto, antes de proceder a

su generalización en la totalidad de la empresa. El especialista en PRL tendría que estar dispuesto a asumir tales evaluaciones con la implicación de otras unidades funcionales de la empresa: financiera, producción, mantenimiento. De ahí surgirán indicadores cualitativos y monetarios que permitirán demostrar los logros y las ventajas del propio modelo de evaluación como instrumento de cambio y de mejora. La motivación y la concienciación deberían basarse preferentemente sobre el valor y los aspectos positivos a generar y mucho menos sobre los negativos a reducir.

Más adelante se analizan los diferentes tipos de incentivos económicos en materia de seguridad y salud laboral, existentes en nuestro país, para que las empresas desarrollen y mantengan lugares de trabajo seguros y saludables.

Valores éticos

Contribuir a que una organización respete valores cívicos, valorando la dignidad del trabajo y generando riqueza y bienestar a todos sus miembros, es motivo de orgullo y satisfacción profunda de quienes la dirigen y de quienes en ella trabajan. Ahí radica el gusto del trabajo bien hecho que enriquece a quienes lo gestionan y a quienes lo ejecutan. Los valores están en la esencia del ser humano, y son los que en realidad guían los comportamientos para darles riqueza y sentido. Respetar principios éticos, es una creciente exigencia de las personas y de la sociedad. La ética del trabajo, más allá de lo reglamentado, está en la raíz de la acción preventiva. (Ver figura 21).

La prevención de riesgos laborales bien gestionada debería ayudar a recuperar el orgullo por el trabajo bien hecho y despertar el espíritu de excelencia empresarial en la organización y en cada uno de sus miembros. No es fácil lograr que los trabajadores se sientan identificados plenamente con la empresa, aunque habría que procurarse. Pero sí que es imprescindible que los trabajadores estimen su trabajo; las empresas que no lo logren; no podrán resistir en nuestras latitudes la fuerza de la globalización y de la competitividad. Las personas necesitan estimar lo que hacen para sentirse bien consigo mismas y poder dar lo mejor de sí. Por tanto, redefinir la visión empresarial y los valores organizacionales sobre los que fundamentar el desarrollo empresarial es un primer paso que habría de

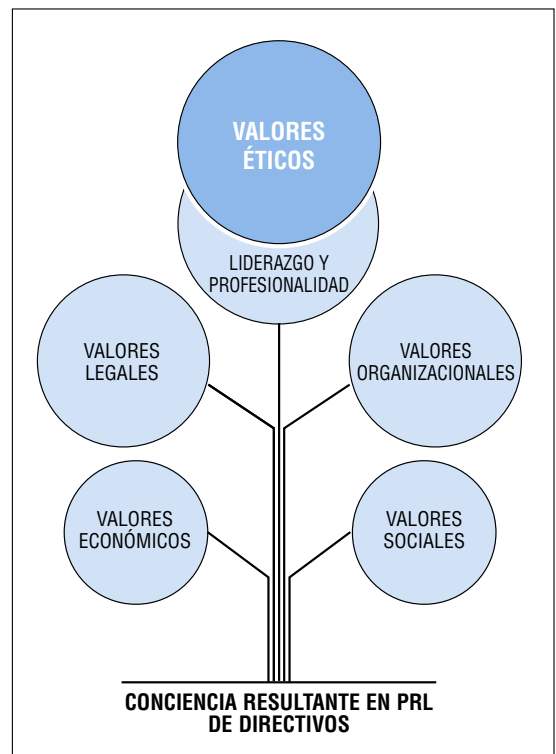


Figura 21. Eje motriz de los tipos de argumentaciones para la concienciación en PRL de directivos

acometerse de inmediato en todas las organizaciones. Será con la implantación de tales valores lo que permitirá construir los cuatro pilares de la sostenibilidad empresarial que como se dijo anteriormente son: la Productividad, la Calidad, la Innovación y la Responsabilidad social.

Dentro de este grupo de motivaciones de índole moral habrían de incluirse las motivaciones personales de los mandos encaminadas a potenciar dos valores que les son indispensables para sentirse bien consigo mismos y ser altamente eficientes: Estos son: la *profesionalidad* y el *liderazgo*. Todo buen profesional está siempre aprendiendo de su trabajo, cuida de evitar fallos procurando anticiparse a que se generen, planificando cuidadosamente lo que va a hacer y revisando los aspectos esenciales del mismo; y cuando algo falla, averigua sus causas para evitar que vuelvan a suceder. La prevención de riesgos laborales es determinante en esta manera de proceder para el incremento de competencias y el desarrollo profesional de los trabajadores. La PRL es utilizada en muchas empresas con éxito como vía efectiva para desarrollar el liderazgo de mandos.¹⁶²

Valores organizativos

La empresa debe optimizar recursos para alcanzar los objetivos previstos. Para ello es necesaria la integración de sistemas como partes de un todo; lo que obliga a racionalizar y simplificar políticas y recursos, incluidos los relativos a los procedimientos de actividades preventivas y a las instrucciones de trabajo, aprovechando además las sinergias mutuas que se producirán. Existe un gran vínculo entre Calidad, Prevención de riesgos laborales y Medio ambiente. Los sistemas normalizados de gestión en tales campos facilitan la unificación de muchos de los

LAS ACTIVIDADES PREVENTIVAS FACILITAN ADEMÁS DE UN MEJOR CONTROL DE LOS RIESGOS: EL DIÁLOGO Y LA GENERACIÓN DE CONFIANZA, EL LIDERAZGO Y LA PROFESIONALIDAD, EL APRENDIZAJE Y UN MEJOR CLIMA LABORAL

procedimientos de actuación. La empresa es un sistema complejo en la que todo está interrelacionado. Una acción eficaz en un ámbito tendrá influencias positivas en otros, si además se procura propiciarlas. Los procedimientos son esenciales para generar nuevos hábitos y con ellos construir cultura de empresa. En particular, los procedimientos preventivos son valiosos instrumentos, no solo para garantizar unas condiciones de trabajo, seguras y saludables, sino también para el aprendizaje en el trabajo, el

diálogo constructivo entre mandos y trabajadores y la generación de confianza, reforzando así el liderazgo, la calidad y la eficiencia en el trabajo. De ahí que la prevención debe ser gestionada con eficacia e integrarse plenamente y de manera natural al sistema de gestión empresarial, tal como la reglamentación establece, contribuyendo así a mejorar la organización del trabajo y el éxito del proyecto empresarial.

¹⁶². INSHT. NTP 817. Transparencia y condiciones de trabajo. Su contribución al liderazgo.

Valores sociales

En sociedades democráticas los ciudadanos y en general los consumidores desean conocer mejor a quienes les suministran sus productos y servicios. Quieren saber cómo y en qué condiciones estos se producen y no están dispuestos a aceptar abusos de ningún tipo. Es evidente que se quiera estar más cerca de las personas y las organizaciones responsables y se rechace a quienes no lo son. La imagen corporativa y los factores de incentivación como las recompensas, la publicación de premios recibidos o de penalizaciones por falta de prevención son factores de creciente trascendencia. La Prevención es la primera Responsabilidad Social Empresarial según manifiesta el Libro Verde de la UE sobre esta materia. No hay que confundir acciones prioritarias como la PRL por tener una base legal y ética, con otras acciones sociales de carácter voluntario que la empresa pueda considerar convenientes. La Guía ISO 26000/2010 de Responsabilidad Social aporta pautas y experiencias de buenas prácticas de las que poder aprovecharse. La responsabilidad social, como se ha dicho, es uno de los pilares de la empresa excelente y sostenible, en el que se incluye la política en PRL, que es determinante para mantener los otros tres pilares empresariales citados: la productividad, para generar más y con más valor; la calidad integral de los productos y servicios, y de los procesos que los generan, para satisfacer plenamente las necesidades e inquietudes de los clientes y trabajadores; y la innovación, para adaptarse continuamente a las condiciones cambiantes del mercado y de la sociedad, asegurando su competitividad. Solo conjugando responsabilidad y competitividad la empresa puede tener futuro.

Se recomienda consultar los documentos referenciados para plantear las necesarias estrategias de actuación fundamentadas en los valores apuntados.¹⁶³

Incentivos económicos

Los incentivos económicos en materia de seguridad y salud en el trabajo (SST) se refieren a las acciones que recompensan a las empresas que demuestran desarrollar y mantener lugares de trabajo, instalaciones y equipos seguros y saludables. Se puede tratar de acciones que vinculan el rendimiento de la empresa en el ámbito de la SST con incentivos fiscales tales como la reducción de los tipos impositivos o de las primas de seguros. Tales incentivos suscitan cada vez más interés como instrumentos para motivar a las empresas a que inviertan en SST, ya que el cumplimiento de la normativa, aunque es una de las principales motivaciones empresariales para hacer PRL, no suele tener el peso suficiente para persuadir a ir más allá de mínimos y alcanzar la máxima eficiencia posible de las actividades preventivas realizadas. Por tanto, los incentivos económicos son complementarios a las imposiciones normativas, aportando argumentos visibles a favor de una buena SST para los directivos.

163. INSHT. NTP: 961 y 962. Concienciación de directivos en prevención.

La Estrategia Comunitaria en materia de SST confirma la importancia que tienen los incentivos económicos como estímulo para fomentar la concienciación y el cumplimiento de la legislación. Así, se puede fomentar la sensibilización, en particular de las *pymes* con la oferta de incentivos económicos directos o indirectos por la adopción de medidas preventivas. Estos incentivos podrían incluir una posible reducción de las cotizaciones sociales o primas de seguro en función de la inversión realizada para la mejora del lugar de trabajo y/o la reducción de accidentes, así como aquellas ayudas económicas para la introducción de sistemas de gestión de la prevención y la incorporación de obligaciones sobre SST en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. Las reducciones impositivas pueden resultar eficaces para incentivar la inversión preventiva en empresas societarias. También lo puede ser la vinculación de los incentivos económicos con los programas de auditoría que acrediten determinados tipos de intervenciones exitosas. Así mismo cabe considerar los mecanismos de cofinanciación. Es decir: las Administraciones ofrecen una subvención proporcional a la cantidad de dinero que destina una empresa a la prevención en el lugar de trabajo para mejoras específicas, como, por ejemplo, para la actualización segura de equipos de trabajo, aunque este tipo de incentivo económico suele tener unos costes administrativos elevados tanto para la empresa participante como para las administraciones.

Los incentivos económicos relacionados con los seguros fueron un modo histórico y hasta cierto punto eficaz de motivar a las empresas a que invirtieran en SST. Hay evidencias de que esos incentivos pueden modificar el comportamiento de directivos y trabajadores o las tasas de siniestralidad en las empresas afectadas. El sistema de incentivos “bonus-malus” para modular las primas de seguros basada en la tasa de accidentes ha sido de gran aplicación en Europa, observándose discretas evidencias de su contribución en la reducción del número de solicitudes de indemnización a trabajadores por siniestro y con resultados también poco concluyentes respecto a su capacidad innovadora. Hay que tener en cuenta que ante un tejido empresarial constituido mayoritariamente por pequeñas empresas no es fácil incentivarlas desde la Administración para invertir en SST, ya que consideran que el accidente es algo raro, que no les acontece con frecuencia, lo que es además, en términos estadísticos, cierto.

En términos generales, los criterios básicos de los sistemas de seguridad social y los modelos de indemnización de los trabajadores en Europa son similares aunque difieran en los detalles. El sistema de la Seguridad Social suele ser bismarckiano y las Mutuas e Instituciones aseguradoras de accidentes se basan hasta cierto punto en un monopolio estatal. En el caso español, como se expuso en el subapartado 2.2.5, las Mutuas de AA TT y EE PP son entidades colaboradoras de la Administración y controladas por esta. Aunque las inversiones preventivas benefician a todos y por supuesto a las aseguradoras, corren el riesgo de que, puesto que las empresas pueden cambiar de proveedor de seguros sin notificarlo con antelación, las inversiones preventivas benefician

a sus competidores en lugar de la aseguradora original. Ante ello, una posible solución podría ser la introducción de contratos a largo plazo durante algunos años o la creación de un fondo común de prevención financiado por igual por todas las aseguradoras.

Casi todos los Estados miembros de la UE de mayor tamaño son bastante activos en relación con la oferta de incentivos económicos. Alemania, Francia, Italia y Polonia ofrecen diversos incentivos a través de su sistema público de seguros, que a menudo no se limitan solo a variaciones de las primas de seguros, sino que incluyen programas de ayudas para inversiones concretas en SST. También los Estados miembros más pequeños, como Bélgica, Finlandia y los Países Bajos, con sistemas privados de seguro de accidentes, son muy activos en este asunto, lo que indica que los incentivos económicos pueden ser exitosos en esos ámbitos. En España, el sistema de incentivos “bonus-malus” aparece tardíamente, fruto de la Estrategia Española de SST para el periodo 2007-2012.

La Agencia Europea para la SST indica los siguientes factores de éxito para los incentivos económicos:

- 1) El régimen de incentivos no solo debe recompensar los resultados anteriores de la buena gestión de la SST (es decir, las tasas de accidentes en el pasado), sino que también debería premiar los esfuerzos concretos de prevención que intentan reducir futuros accidentes y enfermedades.
- 2) El régimen de incentivos debe estar abierto a empresas de todos los tamaños y prestar especial atención a las necesidades de las *pymes*.
- 3) El incentivo debe ser lo suficientemente elevado como para motivar a los empresarios a que participen
- 4) Debe existir una relación clara e inmediata entre la actividad de prevención que se desea realice la empresa y la recompensa.
- 5) El sistema de incentivos debe tener unos criterios de adjudicación claros y debe estar diseñado para que su uso sea lo más fácil posible, de modo que se mantenga la carga administrativa en niveles bajos tanto para las empresas participantes como para las organizaciones que ofrecen los incentivos.
- 6) Si es necesario que el incentivo se dirija a un gran número de empresas, lo que resulta más eficaz es utilizar incentivos basados en primas de seguros o de carácter tributario, con unos criterios definidos con gran precisión (sistema cerrado).
- 7) Si lo que se desea es promover soluciones innovadoras para ámbitos específicos, los regímenes de subvenciones son los más eficaces (sistema abierto).

El sistema “bonus” español

El Real Decreto 404/2010 regula un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral (Orden TIN/1448/2010 de 2 de junio). La norma desarrolla un sistema de incentivos sobre las inversiones que hayan contribuido a la eliminación o disminución de riesgos de aquellas empresas cuya siniestralidad no supere los límites establecidos para su sector de actividad y que, además, cumplan determinados requisitos.

Pueden solicitar tal incentivo empresas que hayan cotizado a la Seguridad Social por contingencias profesionales durante lo que se denomina “periodo de observación” que es el número de ejercicios naturales consecutivos e inmediatamente anteriores al de la solicitud que no hayan formado parte de una solicitud anterior y con un máximo de cuatro ejercicios. Estas empresas deben haber superado un volumen total de cuotas de 5.000 euros y acreditar, en el periodo de observación, las inversiones realizadas, estar al corriente en el pago de cuotas a la SS, no haber sido sancionada por infracciones graves o muy graves en materia de SST, cumplir requisitos básicos según autodeclaración establecida y, finalmente, haber realizado al menos dos de las siguientes acciones: incorporación de recursos preventivos propios aun sin obligación de hacerlo, realización de auditorías externas, existencia de planes de movilidad como medida para prevenir accidentes laborales viarios, disminución de trabajadores expuestos a riesgos de enfermedad profesional y certificación de la calidad de la organización y funcionamiento del sistema preventivo por parte de un organismo debidamente acreditado. Los índices de siniestralidad deben ser cotejados por la Mutua de AA TT y EE PP y en relación con los índices de referencia anuales que se establezcan.

Para aquellas empresas que no superen el volumen de cotización requerido, si han superado los 250 euros, podrán solicitar el incentivo acreditando el cumplimiento de los mismos requisitos, salvo el relativo al desarrollo de dos de las cinco acciones propuestas, aunque deben acreditar que han asumido la actividad preventiva directamente por parte del empresario o trabajador designado y con las competencias necesarias para ello.

La cuantía del incentivo se determina en función del volumen de cotización por contingencias profesionales en el periodo de observación, pudiendo alcanzar hasta el 5% del mismo, o bien hasta el 10%, si los periodos de observación son consecutivos y en el inmediatamente anterior se ha percibido el incentivo. En cualquier caso, los porcentajes indicados tienen como límite el importe de las inversiones que la empresa haya efectuado durante el periodo de observación.

La tramitación del expediente de solicitud corre a cargo de las Mutuas, que han elaborado formularios específicos, así como guías y documentación de ayuda. Las solicitudes son finalmente remitidas a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social para su consideración. En caso de propuesta desfavorable,

la entidad gestora o mutua, previamente a su remisión y con las alegaciones pertinentes, conferirá trámite de audiencia a la empresa así como a los delegados de prevención para presentarles el correspondiente informe.

La financiación del sistema se realiza a cargo del Fondo de Prevención y Rehabilitación, que se dota de excedentes de gestión de las Mutuas de AA TT y EE PP y que era inicialmente de 3.000 millones de euros. El abono de tales cantidades, una vez aprobadas las solicitudes, se realiza a través de las propias Mutuas.

Dado el limitado tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de este sistema bonus en España, no pueden extraerse conclusiones sobre su eficacia. Las dificultades en su aplicación han sido considerables por varias circunstancias. La primera, por el aún consiguiente desconocimiento en su aplicación. La segunda, por el predominio de un tejido empresarial constituido por *pymes*, poco sensible a este tipo de incentivos en el que no es fácil apreciar su rentabilidad. Y tercera, por cierta complejidad en la tramitación administrativa de expedientes. Es previsible que la aplicación de este sistema de incentivos vaya generando un clima más favorable que estimule a su desarrollo y se puedan alcanzar los éxitos esperados.

Parte III. Métodos y técnicas para la prevención de riesgos laborales

CAPÍTULO 6. Enfoque de la acción preventiva
y actividades preventivas

CAPÍTULO 7. Promoción y vigilancia de la
salud

Enfoque de la acción preventiva y actividades preventivas

En este apartado se van a tratar los principios en los que debe fundamentarse la acción preventiva y los dos instrumentos esenciales que permiten conformar el sistema preventivo y con los que poder implantar el Plan de Prevención que toda organización tiene la obligación de hacer: la Evaluación de Riesgos y la Planificación preventiva. En el apartado sobre gestión de la prevención se expusieron las características de dicho Plan, que, junto a la Evaluación de riesgos y la Planificación preventiva, son los tres documentos básicos del sistema preventivo. La Guía Técnica del INSHT sobre “Simplificación del sistema documental” desarrolla la forma y contenido de tales tres instrumentos con su estrecha interrelación con vistas a su efectividad.

PRINCIPIOS DE LA ACCIÓN PREVENTIVA

La LPRL y los reales decretos de desarrollo de la misma establecen como principio general la responsabilidad del empresario en el ámbito de su empresa, en cuanto que debe garantizar un derecho básico, inalienable e innegociable del trabajador, el **“derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo”**, **recogido explícitamente en el artículo 14** de la LPRL, que correlativamente comporta una obligación para el empresario: **“ser garante de esa protección eficaz”**. De conformidad con este principio, es el propio empresario quien debe adoptar todas las medidas necesarias para hacer efectiva esta garantía.

El artículo 14.2, en cumplimiento del deber de protección, establece de manera genérica las actuaciones a llevar a cabo por parte del empresario, remitiendo para ello a las especificidades que se recogen en los artículos siguientes. La eficacia de la acción preventiva debe partir del propio diseño y concepción de los productos y procesos productivos, integrando en estos todo lo relativo a las necesidades y exigencias de las personas que vayan a intervenir en los mismos, a fin de optimizar tanto la calidad y eficiencia de tales procesos como las condiciones de trabajo para su ejecución.

El artículo 15 fija los principios generales que el empresario deberá considerar para aplicar las medidas que integran el deber general de prevención previsto en el artículo 14. El orden de prioridades de actuación fijado en el punto 1 del citado artículo puede representarse esquemáticamente según la figura 22.

Con criterio técnico preventivo es imprescindible, para cumplir con el primero de los principios, **evitar los riesgos**, identificar previamente los existentes en un determinado entorno o lugar de trabajo o los asociados a una determinada tarea o actividad.

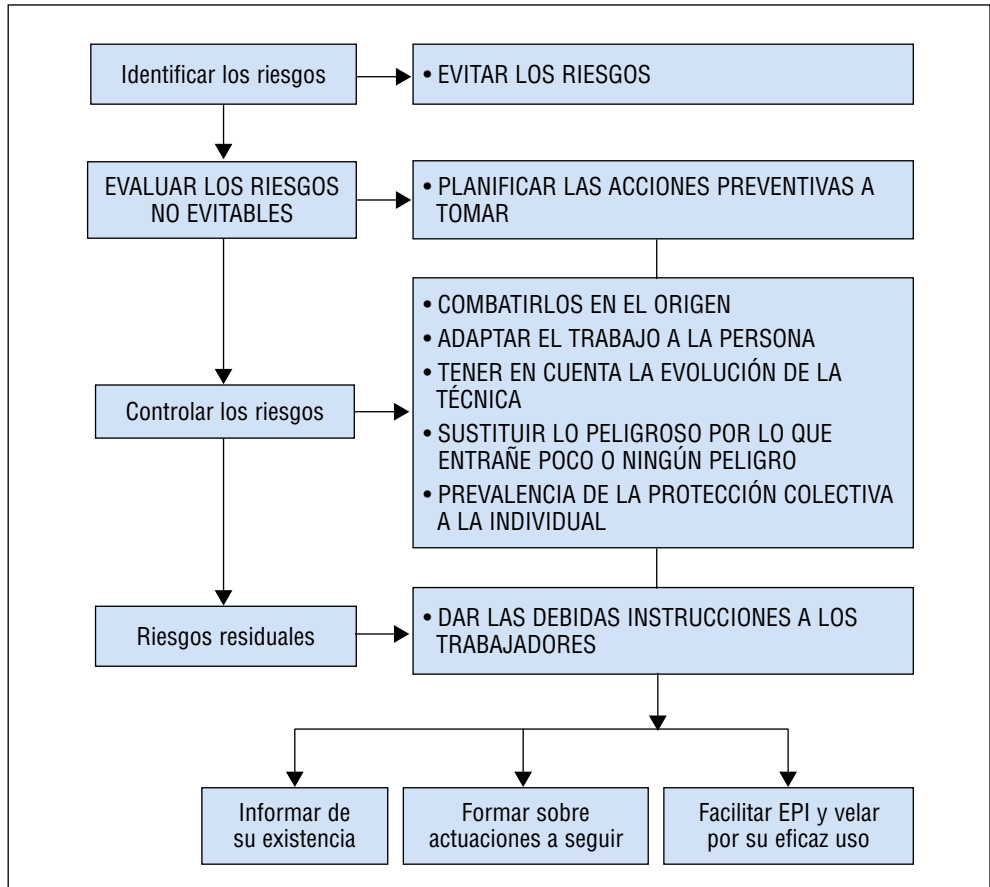


Figura 22. Esquema del proceso preventivo y principios de la acción preventiva

Para ello, en prevención de riesgos laborales se aplican una serie de técnicas analíticas para tener el mejor conocimiento posible de los riesgos existentes a través de la previa identificación de los factores de riesgo (peligros) existentes y/o asociados a los lugares utilizados o a las actividades realizadas. Entre ellas destacamos por su importancia las siguientes:

- a) La verificación del cumplimiento reglamentario. La reglamentación aporta diversidad de elementos para poder controlar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, por lo menos documentalente, como punto de partida, por ejemplo, verificando que se dispone de los permisos reglamentarios correspondientes y el sistema preventivo dispone de los documentos y registros exigidos. Pero esto no es suficiente. Es necesario constatar en los propios lugares de trabajo la efectividad de las medidas preventivas requeridas mediante inspecciones y observaciones. En la actualidad, es tan amplio el marco reglamentario de exigencias de seguridad de instalacio-

nes y equipos que el mero control de cumplimiento de las mismas facilita enormemente el proceso preventivo.

- b) Las revisiones o inspecciones. Hay que tener en cuenta que el término “inspección” para la identificación de riesgos debe descontextualizarse de actuaciones o aspectos punitivos, que deberían ser los menos significativos para la prevención de riesgos. Estas revisiones, como técnica para el análisis de los lugares de trabajo, observando directamente las instalaciones y procesos productivos para identificar y controlar factores de riesgo de accidente u otro daño laboral, pueden ejecutarse con carácter general en los lugares de trabajo o, puntualmente, aplicarse a determinadas instalaciones o equipos.
- c) El objetivo principal de las inspecciones es comprobar que, como mínimo, los lugares, instalaciones y equipos cumplen con los mínimos reglamentariamente establecidos y exigibles.
- d) Observaciones del trabajo. Persiguen analizar las actuaciones de los trabajadores en la realización de sus cometidos con el fin de identificar desviaciones de lo previsto o factores deficitarios del tipo que fueren y proponer las mejoras que se estimen oportunas. El objetivo principal de esta actividad preventiva es la comprobación del grado de cumplimiento de los procedimientos de trabajo establecidos y, complementariamente, el nivel de formación y destreza de los trabajadores en la realización de sus tareas.
- e) Análisis estadístico de la situación de las condiciones de trabajo y de los daños laborales acontecidos.
- f) Análisis y estudio documental sobre riesgos específicos y medidas preventivas en las diferentes actividades.

El conocimiento de los riesgos permitirá, en la medida en que los conocimientos de la técnica lo permitan y sea compatible con la organización coherente del trabajo, su eliminación o, en su caso, su reducción a niveles de tolerabilidad.

Aquellos riesgos que, en el contexto de posibilidades socio-técnico-económicas existentes no puedan eliminarse (evitarse) o reducirse suficientemente, deberán **evaluarse**. Las exigencias de este segundo principio de la acción preventiva tienen su desarrollo legal y reglamentario, respectivamente, en el artículo 16 de la LPRL y en el Capítulo II del RSP. La evaluación de riesgos, como se define en el artículo 3 del RSP, *“es el proceso dirigido a estimar la magnitud de aquellos riesgos que no han podido evitarse, obteniendo la información necesaria para que el empresario esté en condiciones de tomar una decisión apropiada sobre la necesidad de adoptar medidas preventivas y, en tal caso, sobre el tipo de medidas que deben adoptarse”*.

Así pues, la evaluación de riesgos, como se ve, no es la primera actuación preventiva a considerar ni realizar, ya que, como indica la citada definición, la

evaluación sólo será necesaria ante los riesgos que no se han podido evitar, pues no será necesario ni tendría sentido evaluar aquellos riesgos que previamente identificados, se han eliminado.

La evaluación de riesgos debe permitir objetivar la magnitud de los riesgos existentes, es decir, jerarquizar los riesgos existentes a fin de priorizar y planificar con objetividad las actividades técnico-preventivas a tomar. En conclusión, la evaluación de riesgos tiene que facilitar información veraz y objetiva que permita cumplir con las exigencias legales y reglamentarias de “planificar la actividad preventiva”.

El tercer principio de acción preventiva es el de **combatir los riesgos en su origen**. Para ello, en cumplimiento de otro principio que exige **adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual**, y para el control de los riesgos se deben implantar preferentemente y con carácter prevalente medidas de protección colectiva que proporcionan y garantizan un mayor nivel de protección que las medidas de protección individual y, asimismo, mayores niveles de rentabilidad preventiva.

Para el diseño e implantación de las medidas de protección colectiva debe tenerse en cuenta la exigencia de que estas deben **tener en cuenta la evolución de la técnica**, es decir, en cada momento y para cada situación se adoptarán aquellas soluciones que, según el “estado del arte” conocido permitan garantizar un mayor y mejor control de la situación de riesgo para la que se han diseñado y frente a la que se implantan.

Asimismo, las citadas medidas deben diseñarse de manera que no supongan un coste adicional para el trabajador; es decir: la implantación de tales medidas no deben suponer esfuerzos adicionales, físicos o psíquicos al trabajador que deberá utilizarlas. Al respecto, otro principio de la acción preventiva exige **adaptar el trabajo a la persona**, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud. En términos propios de prevención de riesgos laborales, diremos que las medidas de protección a implantar, además de proporcionar el mayor y mejor nivel de protección, deben diseñarse de modo que, con criterios ergonómicos y psicosociales, las mismas no supongan un empeoramiento de las condiciones de trabajo del trabajador que las utilice.

Cabe destacar que las citadas medidas, una vez instaladas, deben someterse al mantenimiento preventivo que sea necesario y que se deberá programar para garantizar su perdurabilidad y efectividad a lo largo del tiempo. En el marco reglamentario en vigor, la práctica totalidad de reales decretos de desarrollo específico de la LPRL incluyen la obligación de un mantenimiento suficiente y adecuado.

Es posible que, en ocasiones, una vez tomadas las medidas preventivas anteriormente descritas, sigan existiendo riesgos residuales y que los mismos tengan una potencialidad lesiva para los trabajadores. Llegados a este punto, el artículo 15 exige al empresario a **dar las debidas instrucciones a los trabajadores**. En la práctica habitual, ello se traduce en la necesidad de que aquellos riesgos cuyo control exhaustivo no ha sido posible con la implantación de medidas preventivas y que, por ello, siguen comportando una determinada potencialidad lesiva para los trabajadores, deben ser remarcados y puestos de manifiesto al trabajador. La información sobre su existencia y la formación sobre las actuaciones a seguir para su mejor control son exigencias explícitamente contenidas en la LPRL y en todo el marco reglamentario de desarrollo de la misma.

Utilizando la terminología habitual en prevención de riesgos laborales, para el cumplimiento de esta exigencia decimos que se deben conocer las tareas o actividades que precisan de este plus de conocimiento y atención del trabajador y para cuya ejecución debe normalizarse la implantación de procedimientos de trabajo que contendrán las instrucciones precisas sobre cómo ejecutar esas tareas y que le capaciten para poder realizarlas. Los procedimientos e instrucciones deberían darse preferentemente por escrito. Con unos y otras debemos asegurarnos de que aquellos riesgos que no han podido controlarse eficazmente con las medidas implantadas se minimicen en la medida de lo posible con una determinada actuación y comportamiento del trabajador. Dada la importancia de esto, no deben permitirse desviaciones de lo procedimentado y, para ello, las observaciones de trabajo antes citadas pueden constituir un eficaz medio de control.

Los comentarios anteriores están en consonancia y se enmarcan con dos nuevas exigencias contenidas en el redactado del artículo 15. La primera indica la obligación de que el empresario tomará en consideración las capacidades profesionales de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el momento de encomendarles las tareas. La segunda contempla que el empresario adoptará las medidas necesarias a fin de garantizar que sólo los trabajadores que hayan recibido información suficiente y adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico.

El esquema propuesto debe necesariamente leerse de arriba hacia abajo y de izquierda a derecha. Es decir: sólo cuando después de haber tomado todas las medidas necesarias de las anteriormente propuestas, sigan subsistiendo situaciones que comporten riesgo para la seguridad y salud del trabajador expuesto a tales situaciones, se deberá acudir a la utilización de equipos de protección individual (EPI). Este debe considerarse siempre como último recurso preventivo a plantearse. Ello es así porque el uso de EPI en ningún caso disminuye la situación de riesgo existente. Su uso, siempre que sea correcto, tan solo minimiza o controla la gravedad de las consecuencias, pues, siendo imprescindible, es insuficiente. Así lo ponen de manifiesto el artículo 17.2 de la LPRL y el artículo 4 del RD 773/1997, que indican: *“Los equipos de protección individual deberán utilizarse cuando los riesgos no se puedan evitar o no puedan limitarse suficiente-*

mente por medios técnicos de protección colectiva o mediante medidas, métodos o procedimientos de organización del trabajo”.

Un último aspecto a destacar del artículo 15 de la LPRL es la exigencia de que la efectividad de las medidas preventivas deberá prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador. Para su adopción se tendrán en cuenta los riesgos adicionales que pudieran implicar determinadas medidas preventivas, las cuales sólo podrán adoptarse cuando la magnitud de dichos riesgos sea substancialmente inferior a la de los que se pretende controlar y no existan alternativas más seguras.

Del redactado anterior, se destacan dos aspectos:

- En el diseño de las medidas preventivas a implantar se deben tener en cuenta, en la medida de lo técnicamente concebible, posibles errores del trabajador asociados a actuaciones incorrectas y negligentes que pueden estar causadas por motivos varios (confianza profesional, tareas muy repetitivas o monótonas, vicios adquiridos, etc.).
- Las medidas preventivas a tomar para el control del riesgo no pueden ni deben generar nuevos riesgos ni ocasionar un desplazamiento del riesgo existente. Si bien del redactado del artículo se puede deducir que, en determinadas situaciones, pueda admitirse que las medidas preventivas a implantar puedan generar riesgos adicionales, eso, con carácter general, no es admisible. Tan solo con carácter excepcional y justificando la necesidad y la excepcionalidad de la medida sería admisible.

Principios de actuación de los sistemas integrados de gestión

La acción preventiva debe ser contemplada desde la perspectiva de búsqueda de eficiencia y de una calidad integral en la organización. Lo que implica necesariamente entender y satisfacer las necesidades y expectativas de todos los agentes con los que aquella interactúa: los clientes, principales destinatarios de los productos y servicios que se ofrecen; los trabajadores, que son los que los hacen posibles en dignas condiciones de trabajo; los proveedores, etc. También tal calidad debe integrar el cuidado del medio ambiente que es demandado no solo por los consumidores (clientes finales), sino también por los agentes sociales, la administración pública y la sociedad. Todo ello ha convertido la gestión medioambiental en un factor de competitividad, con vínculos de afinidad con la calidad y la prevención de riesgos laborales. Por razones de racionalidad, de simplificación de esfuerzos y de sinergia de actuaciones, las empresas tienden a desarrollar sistemas cada vez más integrados de gestión, que se sustentan en una serie de principios comunes que hay que tener en cuenta. Merece la pena destacar los siguientes al estar estrechamente interrelacionados:

- a) *Hacer las cosas bien a la primera.* En definitiva se trata de dar preferencia

a las acciones preventivas sobre las reparadoras. El concepto de calidad ha evolucionado desde una función de “inspección” de los productos elaborados, aprobándose para la distribución y venta los que cumplieran los requisitos especificados, hasta una función de “evitar los defectos” en el origen. Ello implica pasar de una actuación “reactiva”, detectando y rechazando los productos con deficiencias, a una actuación “activa”, integrando la calidad en todas las etapas de elaboración de un producto para evitar cualquier tipo de fallo y error.

- b) Compromiso activo de la dirección de la empresa.* La cultura empresarial, fundamentada en la calidad y la prevención, no puede ser delegada por la dirección; debe ser ejemplar y practicarse en la estructura directiva. La dirección tiene que liderar activamente la estrategia asumida que debe ser compartida por toda la organización. Una dirección participativa favorece el consenso en la toma de decisiones de modo que toda la organización actúe de forma consistente hacia el objetivo de satisfacer las necesidades del cliente (en la gestión de la calidad), de preservar el medio ambiente (en la gestión medioambiental) y de prevenir los riesgos laborales. Los mandos intermedios tienen un papel determinante en este proceso y por eso sus actuaciones acertadas deben ser estimuladas y controladas.
- c) Implicación de todos los miembros de la organización en un marco de transparencia.* Las personas son el elemento más importante de una organización, por el simple hecho de que hacer las cosas bien y el éxito en cualquier campo de actuación depende siempre de ellas. La experiencia demuestra que las empresas que han logrado el mayor éxito en sus sistemas de gestión han realizado inversiones en la formación de sus trabajadores y han desarrollado vías ágiles de participación para su implicación en el proyecto empresarial. Una participación que no debería limitarse a la mera consulta e información. Los trabajadores tienen que participar en todo aquello que les afecte, sean decisiones o actuaciones, y, para ello, sus opiniones han de ser siempre consideradas. También son precisas actividades esenciales de apoyo: información, comunicación, motivación y reconocimiento para generar la confianza necesaria.
- d) La mejora continua en todos los ámbitos.* Desde que Deming estableció el proceso de mejora continua en base a las cuatro actuaciones concatenadas en círculo (Planificar, Hacer, Medir y Actuar), todos los sistemas de gestión han integrado plenamente este modelo. Así, todos los sistemas normalizados de Calidad (ISO 9001), Medio Ambiente (ISO 14001) y Prevención de Riesgos Laborales (OHSAS 18001) muestran plena coherencia entre sí, basándose en tal planteamiento. Además, es vital el aporte creativo de todos los miembros de la organización para que el proceso innovador se desarrolle debidamente, considerando que la I+D+i es el principal valor de futuro de una organización. Las organizaciones exitosas están orientadas plenamente al cambio.

- e) *La formación a través del desarrollo de competencias.* La formación continua es el instrumento fundamental para lograr los comportamientos requeridos. De ahí que deba desarrollarse de manera planificada y bien gestionada. La formación permitirá el necesario desarrollo competencial de las personas y, con ello, su crecimiento profesional y personal. Tengamos en cuenta que solo el aprendizaje permanente permite mantener a las personas y a las organizaciones vivas. La formación permanente está estrechamente ligada al proceso innovador, que, como se dijo, es factor esencial de competitividad. Pero la formación debe impregnar la cultura de la organización facilitando una dinámica de aprendizaje permanente, extrayendo y compartiendo lecciones del propio trabajo, de las buenas prácticas y también de los errores para convertirlos en oportunidades de cambio.
- f) *La medición, tanto de actuaciones como de resultados.* La calidad, como un motor clave de desarrollo de los sistemas de gestión empresarial normalizados, introdujo la necesidad de disponer de indicadores para poder efectuar un seguimiento tanto de actuaciones como de resultados. El concepto “no hay progreso posible sin medida” ha impregnado a las organizaciones abocadas a la implantación de una cultura preventiva que evite fallos y errores de la índole que fuere. Ello ha sido esencial para romper el modelo tradicional de actuar en materia de prevención de riesgos laborales, limitado a cumplir las exigencias legales y a respetar derechos de los trabajadores, pero no a gestionar procesos con elementos de medición. Pero hemos de tener en cuenta que los valores que aporta la prevención son tangibles e intangibles. O sea: se sabe que estos últimos generan beneficios empresariales aunque haya dificultad en medirlos. Este es un reto en prevención que se debe sortear para demostrar su contribución al éxito empresarial.
- g) *Los procedimientos sistematizados de actuación.* Solo mediante procedimientos de actividades preventivas y procedimientos o instrucciones de trabajo, en muchas ocasiones documentados, es posible generar nuevos hábitos de actuación y de trabajo para conseguir los fines perseguidos por los sistemas de gestión. Los procedimientos, con los nuevos hábitos que generan, ayudan a infundir carácter en las personas, a que estas descubran y asuman que haciendo las cosas con las nuevas maneras establecidas responden mejor a los intereses de la empresa y a sus propios intereses, obteniendo mejores resultados y sintiéndose mejores profesionales. A nivel general, los procedimientos sistematizados generan cultura de empresa, o sea, consiguen que las actuaciones preventivas lleguen a ser algo natural y loable que al final todos asumen sin necesidad de ser exigido.

Universalidad, durabilidad y costes de las medidas preventivas

Veamos a continuación cuales debieran ser los criterios de selección de las medidas preventivas a implantar.

Rara vez existirá una única medida a tomar para la eliminación de las distintas situaciones de riesgo; más bien existirá un abanico de soluciones, entre las que habrá que escoger y elegir las más adecuadas. En la selección de las medidas a implantar se deben tomar en consideración la consecución de los mayores niveles de rentabilidad y eficacia preventiva de entre las distintas alternativas posibles. Por y para ello, se deberán considerar los siguientes criterios a fin de garantizar la eficacia y operatividad de las mismas:

- 1) **Universalidad-Alcance.** Las medidas preventivas a tomar deben proporcionar el mejor nivel de protección al mayor colectivo de trabajadores expuestos a la situación de riesgo, ya que toda medida puntual tiene un efecto limitado.

Ello solo lo garantizan las medidas de protección colectiva, ya que están diseñadas para controlar la situación de riesgo en su origen. Por tanto, en su concepción y diseño se debe procurar que las mismas apunten a la corrección de los factores que están en el origen del riesgo y tiendan a suprimir la existencia misma de estas situaciones o, en su defecto, al control de las mismas.

Con independencia de las obligaciones legales del artículo 17.2 de la LPRL y el artículo 4 del RD 773/1997, ya expuestas, con criterio estrictamente técnico, el alcance y la rentabilidad preventiva de los EPI es muy limitada. Por un lado, el EPI sólo protege al operario que lo usa y su eficacia está supeditada al uso correcto del mismo durante todo el tiempo que se precisa. Por otro lado, el EPI en ningún caso disminuye la situación de riesgo existente, ya que su uso, siempre que sea correcto, tan solo minimiza o controla la gravedad de las consecuencias.

- 2) **Estabilidad de la medida.** Sus efectos no deben desaparecer ni disminuir con el paso del tiempo.

Las medidas de protección colectiva, correctamente mantenidas, proporcionan un alto nivel de eficacia preventiva durante un período prolongado de tiempo. Como se ha dicho, las citadas medidas, una vez instaladas, deben someterse al mantenimiento preventivo que sea necesario y que se deberá programar para garantizar su perdurabilidad y efectividad a lo largo del tiempo. En el marco reglamentario en vigor, la práctica totalidad de reales decretos de desarrollo específico de la LPRL incluyen la obligación de un mantenimiento suficiente y adecuado.

A título de ejemplo, el marco regulador de la obligación de realizar el mantenimiento a un equipo de trabajo se encuentra en el Real Decreto 1215/1997. En su artículo 3 contempla que *“el empresario adoptará las medidas necesarias para que, mediante un mantenimiento adecuado, los equipos de trabajo se conserven durante todo el tiempo de utilización en unas condiciones tales que satisfagan las disposiciones del segundo párrafo del apartado 1. Dicho mantenimiento se realizará teniendo en cuenta las instrucciones del fabricante o, en su defecto, las características de estos equi-*

pos, sus condiciones de utilización y cualquier otra circunstancia normal o excepcional que puedan influir en su deterioro o desajuste”.

El mandato anterior se traduce en la necesidad de garantizar que las prestaciones iniciales del equipo, en materia de seguridad, se mantengan a lo largo de la vida del mismo, es decir, que sus características no se degraden hasta el punto de poner a las personas en situaciones peligrosas.

En Prevención de Riesgos Laborales, el mantenimiento adecuado que exige el RD 1215/97 tan solo lo garantiza el mantenimiento preventivo, sea este sistemático, predictivo o de oportunidad.

Es importante destacar que, con independencia de las instrucciones del fabricante que están redactadas y dirigidas con carácter general a todos los usuarios, estos deberán concretar las necesidades de mantenimiento en las distintas situaciones de trabajo a las que el equipo se vea sometida (turnos de trabajo, ambientes agresivos de trabajo, trabajo en ambientes con riesgo de incendio o explosión, etc.), es decir, deberán realizar un mantenimiento que se ajuste a las exigencias del artículo 3 de que en el tipo de mantenimiento se tengan en cuenta “*sus condiciones de utilización y cualquier otra circunstancia normal o excepcional que puedan influir en su deterioro o desajuste*”.

EL MANTENIMIENTO DE EQUIPOS DE ACUERDO A LAS INSTRUCCIONES DE FABRICANTE, ES BÁSICO PARA ASEGURAR SUS CONDICIONES DE SEGURIDAD Y BUEN ESTADO DE FUNCIONAMIENTO

Así pues, garantizar un correcto mantenimiento del equipo exigirá disponer y aplicar las instrucciones del fabricante del mismo y ajustarlas a las condiciones reales de uso del equipo. Las operaciones de mantenimiento de todo el equipo deberían quedar reflejadas en un diario de mantenimiento.

Los EPI, en cambio, aun correctamente mantenidos como exige el artículo 7 del RD. 773/1997, tienen una vida relativamente corta, por lo que en ningún caso queda garantizada la perdurabilidad y efectividad de su uso a lo largo del tiempo.

3) *No generación de nuevos riesgos ni desplazamiento del riesgo.* La supresión de un riesgo en un puesto no debe crear otros en ese o en otros puestos.

Toda medida debe tomarse bajo una perspectiva global y, con carácter previo a su implantación, se deben valorar sus repercusiones en los distintos sistemas donde se establece.

4) *Coste para la empresa.* Entre distintas medidas que garanticen un nivel equivalente de eficacia preventiva, es obvio que se implantará aquella de coste menor. Sin embargo, nunca el factor coste irá en menoscabo de la eficacia preventiva de la medida a tomar.

En la elección de las medidas preventivas debe buscarse un equilibrio entre la eficacia en sí misma, sus costes de fabricación y utilización y su funcionalidad, incluido el mantenimiento.

5) *Coste para el operario.* Toda medida de prevención que lleva consigo un coste suplementario para el operario (económico, fisiológico, psicológico, etc.), resulta poco eficaz. Se debe evitar toda medida que suponga un incremento de carga física, que robotice el trabajo, que suponga una disminución de la afirmación de la personalidad del trabajador en el trabajo, etc.

Como se ha dicho, el comentario anterior viene exigido en el redactado del artículo 15 de la LPRL, que indica que en el diseño de las medidas a considerar se debe considerar que las mismas aseguren “adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud”.

6) *Plazo de ejecución.* Las medidas a implantar deben aplicarse sin demora. Como indica el artículo 16.2 de la LPRL, las actividades preventivas necesarias para eliminar o reducir y controlar los riesgos identificados y evaluados “serán objeto de planificación por el empresario, incluyendo para cada actividad preventiva el plazo para llevarla a cabo, la designación de responsables y los recursos humanos y materiales necesarios para su ejecución.

El empresario deberá asegurarse de la efectiva ejecución de las actividades preventivas incluidas en la planificación, efectuando para ello un seguimiento continuo de la misma”.

7) *Seguimiento de las medidas.* La obligación del seguimiento de la efectiva ejecución de las medidas preventivas necesarias no solo alcanzan a los plazos, sino que son extensibles al control de la eficacia de todas las medidas implantadas. Se debe constatar que las medidas tomadas han eliminado el riesgo, o, en su defecto, ejercen un control exhaustivo del mismo, o, en última instancia, eliminan o limitan la aparición y gravedad de las consecuencias.

EVALUACIÓN DE RIESGOS

El artículo 3.1 del RSP establece lo siguiente: “*La evaluación de los riesgos laborales es el proceso dirigido a estimar la magnitud de aquellos riesgos que no hayan podido evitarse, obteniendo la información necesaria para que el empresario esté en condiciones de tomar una decisión apropiada sobre la necesidad de adoptar medidas preventivas y, en tal caso, sobre el tipo de medidas que deben adoptarse*”.

La evaluación de riesgos es la actividad fundamental que la ley establece y que debe llevarse a cabo inicialmente y cuando se efectúen determinados cambios, para poder detectar los riesgos que puedan existir en todos los puestos de trabajo de la empresa y tareas que puedan afectar a la seguridad y salud de los trabajadores, teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad, las características de

los puestos de trabajo existentes y de los trabajadores que los desempeñan, así como cualquier otra actividad que se desarrolle de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de riesgos específicos, actividades de especial peligrosidad y coordinación de actividades empresariales.

Esta evaluación es responsabilidad de la Dirección de la empresa, aunque debe consultarse a los trabajadores o a sus representantes sobre el método empleado para realizarla; teniendo en cuenta que este deberá ajustarse a los riesgos existentes y al nivel de profundización requerido en cada caso. Para empezar, es recomendable examinar los accidentes, enfermedades y demás daños derivados del trabajo que hayan acontecido en los últimos años y de los que se tenga constancia, tanto en la propia organización como en el sector de actividad, acudiendo a las fuentes institucionales que los facilitan, como el propio INSHT. También es necesario acudir a otras fuentes documentales que permitan adentrarse en el conocimiento de los riesgos en un determinado sector o actividad

El objetivo fundamental de la evaluación es minimizar y controlar debidamente los riesgos que no han podido ser eliminados, proporcionando al empresario la información necesaria para decidir sobre la necesidad de adoptar las medidas preventivas pertinentes y las prioridades de actuación en función de las consecuencias que tendría su materialización y la probabilidad de que se produzcan. Estas medidas preventivas y acciones correctoras constarán en la evaluación para los riesgos identificados y serán adoptadas de acuerdo con las prioridades establecidas en el correspondiente informe de planificación de la actividad preventiva.

La evaluación de riesgos es una tarea que deben llevar a cabo personas que tengan la formación legalmente requerida y que podrán ser: el propio empresario, el trabajador designado por la dirección de la empresa o los técnicos integrantes del Servicio de prevención propio o ajeno, de acuerdo con la modalidad escogida de organización de la actividad preventiva y demostrando tener las competencias necesarias para hacerlo. El INSHT ha desarrollado una herramienta específica, Prevención_10, para que las pequeñas empresas de hasta 25 trabajadores y cuya actividad no esté considerada peligrosa puedan realizar directamente la evaluación de riesgos.

Tal actividad debiera contar con la participación del personal expuesto a los riesgos con la finalidad de recoger su opinión y poder contrastar con lo observado. Cuando la actividad evaluadora sea realizada por un servicio de prevención ajeno, es importante que una persona de la empresa esté implicada en el seguimiento y control de tal actividad. La evaluación irá asociada a la respectiva planificación preventiva, convirtiéndose así en un elemento de gestión ante los riesgos existentes o que puedan surgir ante posibles cambios.

Independientemente de tal evaluación de riesgos, exigible reglamentariamente, antes del inicio de cualquier actividad debería ser reflexión obligada el análisis de la situación para constatar que los potenciales riesgos están controlados, o sea, que los trabajadores saben cómo realizar el trabajo de manera segura, conocen

el procedimiento a seguir y se disponen de las medidas preventivas necesarias. Desde luego tal reunión inicial del mando intermedio con sus trabajadores al principio de la jornada o previa al trabajo a realizar cuando este entrañe riesgos de importancia es algo fundamental para evitar, no solo accidentes, sino también fallos y errores generadores todos ellos de costes.

La reglamentación establece que la evaluación deberá ser revisada ante cualquiera de las siguientes circunstancias:

- *Cuando se introduzca algún cambio en las condiciones de trabajo, tanto en la organización como en la introducción de nuevas tecnologías, productos, equipos, etc.*
- *Cuando se incorpore un trabajador cuyas características personales o estado biológico conocido lo hagan especialmente sensible a las condiciones del puesto.*
- *Cuando se produzcan daños en la salud de los trabajadores o se aprecie que las medidas de prevención son inadecuadas o insuficientes.*
- *Si legalmente hay establecida una periodicidad de evaluación para determinados riesgos, o se ha llegado a ese acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores.*

En todo caso, es aconsejable que periódicamente (como máximo, 2 - 3 años) se proceda a su actualización, considerando posibles desviaciones o cambios aparentemente sin importancia en el transcurso del tiempo, ya sean de instalaciones, equipos, lugares de trabajo o tareas. Se tendrán en cuenta siempre, en la evaluación de riesgos, aquellos que puedan afectar a trabajadores especialmente sensibles como son los menores, las mujeres embarazadas, los discapacitados y las personas de especial sensibilidad a determinados riesgos laborales.

LA EVALUACIÓN DE RIESGOS DEBE ESTAR ACTUALIZADA PARA ASEGURAR QUE LOS RIESGOS ESTÁN CONTROLADOS

En la evaluación de riesgos deberían considerarse tres fases clave: Preparación, Ejecución y Registro documental.

- **Preparación.** Habría que determinar:
 - Quién va a realizar la evaluación (el servicio de prevención si existe, los trabajadores designados, etc.) y garantizar que dispone de la formación requerida, así como de la información y los medios para llevarla a cabo de manera eficaz.
 - Cómo va a realizarla, qué procedimiento va a seguir, qué plazo tiene para concluirla, etc.
 - Cómo los trabajadores expuestos y sus representantes participaran en el proceso.
 - Qué mecanismos de control va a aplicar para comprobar que la evaluación realizada es operativa y eficaz.

- **Ejecución.** Habría que revisar con especial atención:
 - Las instalaciones, las máquinas, los equipos, las herramientas y los productos empleados, así como el conjunto de tareas que se realizan o es previsible que se realicen.
 - El entorno del lugar de trabajo.
 - La formación del personal y las pautas de comportamiento a la hora de realizar las tareas.
 - La adecuación de las medidas preventivas y de los controles existentes.
- **Registro documental.**
 - En la última fase ya se habrá concluido la actividad en el lugar de trabajo, teniendo que registrar documentalmente todo lo observado en los diferentes puestos y tareas analizadas para facilitar el seguimiento por quien corresponda.
 - En aquellos puestos en los que deban adoptarse medidas preventivas o de control, estas deberán quedar debidamente registradas, especificando de qué puesto de trabajo o tarea se trata, qué riesgos existen, a qué trabajadores afecta, cuáles han sido los resultados de la evaluación y cuáles son las medidas preventivas que deben adoptarse, indicándose, en función de la magnitud del riesgo, las prioridades, con plazos y responsables. Los criterios de priorización de las medidas habrían de quedar claros en el informe de evaluación. Deberá comprobarse que dichas medidas se llevan a cabo en los plazos establecidos y que resultan eficaces. También se hará referencia a los criterios y procedimientos de evaluación y métodos de medición, análisis o ensayo utilizados, cuando proceda, pero sin necesidad de una descripción detallada, ya que se presupone que la evaluación ha sido realizada por personal competente. Tal evaluación se conservará a disposición de la autoridad laboral, y como instrumento de gestión estará a disposición de quienes la precisen para su consulta y buen uso.

Una vez concluida la evaluación, se deberán mostrar los resultados a los trabajadores afectados para que estén debidamente informados. Para ello, sería recomendable disponer de las correspondientes hojas informativas por puesto de trabajo o tarea, en donde se indiquen de forma resumida los riesgos y las medidas preventivas que los trabajadores deben saber para actuar en consecuencia. Los mandos deben implicarse en asegurarse de que los riesgos potenciales y sus medidas preventivas de control son conocidas por los trabajadores de su ámbito de actuación.

El método de evaluación a aplicar, cuando no esté expresamente determinado por algún reglamento específico, como, por ejemplo, el del ruido, será acorde con métodos o criterios como: Guías del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene

en el Trabajo y del Ministerio de Sanidad y Consumo, así como de instituciones competentes de las CC AA, Normas UNE, Normas Internacionales y Guías de entidades de reconocido prestigio. Los diferentes tipos de evaluaciones de riesgos se pueden agrupar en tres grandes bloques:

- Evaluación impuesta por legislación específica.
- Evaluación de riesgos para los que no existe legislación específica pero está establecida en normas internacionales, europeas, nacionales o en guías de organismos oficiales u otras entidades de reconocido prestigio. Se incluirían también en este bloque las metodologías simplificadas.
- Evaluación de riesgos que precisa métodos especializados de análisis.

De estos, el segundo es el de empleo más común, ya que permite tener una visión general de la situación de la empresa y de los lugares de trabajo, y tomar conciencia de las situaciones de riesgo a controlar o de aquellas que requieren un mayor nivel de profundización en la evaluación. La metodología simplificada del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), publicada en el texto “Evaluación de las condiciones de trabajo en *pymes*” y que dispone de una aplicación informática (AIP), disponible en la web del INSHT, es recomendable en esta línea para facilitar la detección, la evaluación y el control de posibles deficiencias comunes. También el INSHT ha editado otras metodologías simplificadas basadas en cuestionarios de chequeo, como las dirigidas a microempresas de actividades específicas, a través del programa PREVENCIÓN 10.es (evaluación), que facilita la autoevaluación de riesgos laborales vía internet por el propio empresario, siempre que tenga formación básica en PRL. Tal iniciativa surgió del compromiso adquirido en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012. Tras reforma reglamentaria, tal procedimiento es aplicable a empresas de hasta 25 trabajadores siempre que no realicen actividades consideradas peligrosas.

En general, las metodologías simplificadas de evaluación de riesgos, tanto en el ámbito de la Seguridad como en el de la Higiene o la Ergonomía, se basan en la aplicación de cuestionarios de chequeo que facilitan la identificación de factores de riesgo: en función de la importancia asignada a los mismos y a algunos determinados condicionantes adicionales, se pueden estimar los resultados de tal primaria evaluación, que puede ser suficiente para proceder a la supresión de los factores de riesgo o bien proceder a la ulterior aplicación de métodos específicos de evaluación que tengan un mayor rigor. En todo caso, como se ha dicho, es conveniente empezar con métodos simplificados para proceder luego cuando sea necesario o porque la legislación lo exija a la aplicación de métodos más específicos al riesgo en cuestión. Los métodos simplificados están concebidos para estimar de manera orientativa la probabilidad de que sucedan determinados daños, ya sea por la importancia de la deficiencia o factor de riesgo detectado, la frecuencia de la exposición y la gravedad de sus consecuencias. Es precisamente la gravedad del daño esperado el que determina el nivel de precisión que debe alcanzarse en la es-

timación de su probabilidad de materialización. Por ejemplo, si estamos hablando de un daño concebible de consecuencias mortales o catastróficas, debe estimarse con rigor el nivel de probabilidad utilizando métodos cuantitativos de evaluación, como los árboles de fallos y errores o de sucesos, en donde hay que asignar valores de probabilidad a fallos básicos de elementos materiales y comportamientos con los que poder estimar la probabilidad final de los acontecimientos indeseados.

La evaluación de riesgos psicosociales debe ser realizada igualmente con métodos de reconocida solvencia. La diferencia respecto a otras metodologías radica en que ante los riesgos psicosociales se requiere un nivel de participación de los trabajadores mucho mayor, ya que es a través de la propia percepción de los trabajadores potencialmente expuestos como se va a poder realizar el diagnóstico de situación de los diferentes colectivos y grupos de trabajo, ya que no cabe, salvo en situaciones excepcionales, aplicar técnicas de muestreo. La evaluación de riesgos psicosociales obliga a una labor preparatoria muy importante para crear el clima de participación y de confianza necesarios, desarrollar luego la estrategia participativa establecida con rigor metodológico, tratar los resultados obtenidos colectivamente y, finalmente, estar dispuesta la organización a realizar las intervenciones de índole psicosocial que se hayan estimado necesarias para mejorar la organización del trabajo y demás aspectos referidos a las relaciones y la calidad de vida en el trabajo.

En aras de la objetividad de la evaluación de riesgos debería contrastarse esta con los resultados de la vigilancia de la salud a través de reconocimientos médicos específicos a los trabajadores en función de los riesgos a los que estén potencialmente expuestos. Es el Ministerio de Sanidad el responsable de establecer tales protocolos médicos. En el capítulo 7 se trata sobre la vigilancia de la salud.

Respecto al mantenimiento de la evaluación de riesgos actualizada, los puestos de trabajo se pueden clasificar, según la Guía de simplificación documental del INSHT, en dos grupos: puestos de trabajo “en proceso de cambio” y puestos de trabajo “bajo control”.

Un puesto de trabajo “en proceso de cambio” es aquel que debe modificarse (o está modificándose) a raíz de los resultados de la última evaluación de riesgos. Le será de aplicación tal calificación hasta tanto no se produzcan dichas modificaciones y una nueva evaluación muestre la suficiencia de las mismas. Según los casos, puede ser necesario modificar las condiciones de trabajo, “materiales” (equipos, instalaciones, ambiente) u “organizativas” (en particular, el procedimiento de trabajo) y/o las condiciones del trabajador (conocimientos, habilidades, actitudes).

Los restantes puestos de trabajo (que deberían ser la mayoría) deben permanecer siempre “bajo control”: son aquellos en los que sus condiciones de seguridad y salud laborales son aceptables, siempre que las medidas de control establecidas funcionen correctamente. Para ello, es obligatorio revisar periódicamente la evaluación y, además, entre la última evaluación y la siguiente, puede ser necesario controlar las condiciones de trabajo y/o la salud del trabajador.

Un puesto de trabajo “bajo control” se transforma en un puesto de trabajo “en proceso de cambio” desde el mismo momento en que una evaluación muestra la necesidad de introducir modificaciones. Mediante una aplicación informática podrá mantenerse fácilmente actualizada la evaluación, teniendo registradas las fechas de las últimas revisiones. Tal reevaluación puede haberse realizado.

- Por haberse previsto o producido cambios en las condiciones de trabajo del puesto o en los trabajadores que lo ocupan.
- Por haberse producido daños para la salud de los trabajadores o incidentes susceptibles de provocarlos.
- Por haber transcurrido el plazo previsto para la revisión de la evaluación.

En la figura 23 se muestra un esquema general de la sistemática descrita propuesta por el INSHT.

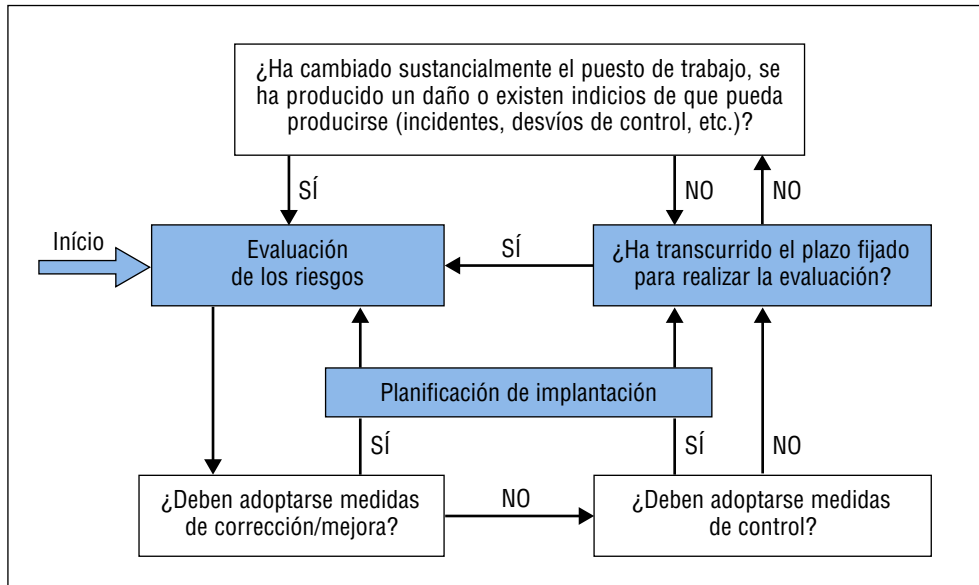


Figura 23. Esquema de actuación ante los potenciales riesgos laborales

PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD PREVENTIVA

Tras realizar la evaluación de riesgos y cuando el resultado de la misma pusiera de manifiesto situaciones de riesgo, se procederá a planificar las actividades y medidas preventivas necesarias para eliminar o reducir y controlar los riesgos. Por tanto, la evaluación de riesgos y la planificación preventiva deben estar plenamente asociadas. Las medidas preventivas se priorizarán según la magnitud de los riesgos, así como el número de trabajadores afectados en cada caso, y

teniendo en cuenta los requisitos y plazos legales que puedan determinar disposiciones normativas específicas, la efectividad y coste de las posibles medidas y los principios de la acción preventiva recogidos en el Art. 15 de la LPRL y que fueron expuestos con anterioridad.

La planificación debe realizarse para un periodo determinado y se desarrollará a través de programas anuales. Se elaborará por personal con la formación adecuada

LA EVALUACIÓN DE RIESGOS Y LA PLANIFICACIÓN PREVENTIVA DEBEN ESTAR PLENAMENTE ASOCIADAS

de acuerdo con el capítulo VI del RSP. Cuando la empresa cuente con un Servicio de prevención, el documento se elaborará y acordará conjuntamente con la Dirección y, de ser posible, también con los departamentos o unidades implicados en las actividades. Solo de este modo se logrará la efectividad

de la planificación y una real integración de la prevención en la empresa. Este informe es otro de los registros documentales obligatorios del Sistema de prevención y, por tanto, estará a disposición de la autoridad laboral competente. Para cada actividad y medida preventiva a adoptar, se establecerán:

- Prioridad y plazo de realización
- Responsables designados
- Medios humanos y materiales necesarios
- Asignación de recursos económicos

La planificación englobaría los siguientes campos básicos de actuación:

- a) **Medidas/Actividades para eliminar o reducir los riesgos.** Los riesgos que no puedan ser evitados deberán ser minimizados, priorizando las medidas de protección colectiva frente a las de protección individual y utilizando las normas y la señalización como medidas complementarias cuando sea necesario. Quienes toman decisiones sobre las medidas a aplicar en los lugares de trabajo deben tener criterios claros de actuación y en todo caso conocer cuándo deben recurrir al Servicio de Prevención propio o ajeno.
- b) **Información, formación y participación de los trabajadores.** Deberán recibir información y formación sobre los riesgos a que están expuestos y sobre las medidas y actividades de prevención y protección aplicables. Los trabajadores o sus representantes deberían ser consultados sobre las actuaciones preventivas y aquellas cuestiones que afecten a su seguridad. La constitución de grupos o equipos de mejora en las diferentes áreas de trabajo, que se reúnan periódicamente para estudiar la implantación de mejoras concretas, suele dar muy buenos resultados, siempre que cuente con el apoyo decidido de la dirección. En cuanto a la formación, los trabajadores deberán recibir una formación suficiente en materia de prevención, tanto en el momento de su contratación como cuando se produzcan cambios que afecten a las funciones que llevan a cabo en la empresa o a

las tecnologías o equipos con los que trabajan. La formación deberá ser planificada como resultado de la evaluación de riesgos y estará basada en los procedimientos de trabajo establecidos. Esta formación se impartirá de forma continuada y siempre que sea posible con medios y personal propios (trabajadores con más experiencia, mandos directos, etc.) y se realizará siempre que sea posible dentro de la jornada laboral o, en su defecto, en otras horas, descontando, en tal caso, de la jornada las horas invertidas en la formación.

- c) *Actividades para el control de las condiciones de trabajo y la actividad de los trabajadores.* Deberán establecerse una serie de actividades para el control de los riesgos existentes o previsibles. Esto conlleva el seguimiento y revisión de aspectos clave para asegurar que las medidas preventivas establecidas son eficaces en el tiempo.
- d) *Vigilancia de la salud.* La vigilancia de la salud engloba el conjunto de las actividades dirigidas a mejorar la salud de los trabajadores y detectar posibles daños derivados de las condiciones del entorno de trabajo. Dichas actuaciones se realizarán por personal sanitario debidamente preparado y acreditado.
- e) *Actuaciones frente a cambios previsibles.* La empresa deberá además tener previstas una serie de actuaciones tendentes a controlar los riesgos previsibles cuando se produzcan cambios. Esto conlleva una serie de actividades encaminadas a evitar modificaciones incontroladas en los procesos productivos, fundamentalmente por entradas o salidas de personas, materiales y equipos, así como actividades en el seno de otras organizaciones.
- f) *Actuaciones frente a sucesos previsibles, como Emergencias. Riesgo grave e inminente. Primeros auxilios.* Investigación de accidentes y otros daños para la salud. Ante sucesos de especial relevancia, tales como accidentes o en general situaciones de emergencia, la empresa deberá prever los procedimientos necesarios de actuación, para aprender de tales experiencias y minimizar las consecuencias de cualquier siniestro.

En las actividades y medidas preventivas adoptadas se verificará el cumplimiento de su correspondiente ejecución, así como la efectividad de su implantación, a través de un análisis y seguimiento de los resultados logrados, los cuales podrán evidenciar la necesidad de adoptar otras medidas, revisar la evaluación, los procedimientos del sistema, etc.

Como se dijo anteriormente, las actividades preventivas deberían cumplir una triple función: prevenir, corregir o controlar situaciones de riesgo, demostrar interés preventivo en la organización con un valor de ejemplaridad a través del diálogo y facilitar el aprendizaje preventivo a sus destinatarios, estimulando al mismo tiempo el proceso innovador, de vital importancia para la organización.

El valor pedagógico de dichas acciones es esencial para facilitar el cambio de actitudes que tiene que perseguirse. Implantando actividades preventivas, sobre todo si se hace mediante procedimientos, las personas aprenden de los errores, se anticipan a los problemas antes de que estos acontezcan y, además, descubren por sí mismas la aportación especial de la prevención a la mejora de su competencia y del liderazgo profesional que representa el trabajo bien hecho.

Las medidas a adoptar en los puestos de trabajo surgen esencialmente de la evaluación de riesgos, pero también como resultado del conjunto de actividades preventivas implantadas (investigación de accidentes, revisiones periódicas, propuestas de Delegados de Prevención, acuerdos del Comité de SST, etc.). Por ello, es necesario disponer de un procedimiento para el seguimiento y control de las medidas, sean materiales u organizativas, a aplicar. De esta manera, los responsables de las unidades funcionales con tareas encomendadas al respecto estarán incitados a actuar en plazo al ver que existe un control sobre sus actuaciones. Se puede ver un ejemplo de “Procedimiento de seguimiento y control de las medidas correctoras” en el *“Manual de procedimientos de PRL. Guía de elaboración”* (págs.143-147), en la web: www.insht.es/publicaciones.

Medidas y actividades para eliminar o reducir riesgos

La planificación preventiva se programará para un período de tiempo determinado y se le dará prioridad en su desarrollo en función de la magnitud de los riesgos detectados y del número de trabajadores que se vean afectados. Se pueden distinguir tres tipos de actuaciones preventivas, que deberán quedar debidamente registradas:

- Las medidas materiales para eliminar o reducir los riesgos en el origen, pudiéndose incluir también las dirigidas a limitar los riesgos o sus consecuencias en caso de accidentes o emergencias. Las medidas materiales de prevención que eliminan o disminuyen la probabilidad de materialización de los riesgos serán prioritarias respecto a las medidas de protección cuyo objetivo es minimizar sus consecuencias. La protección colectiva es a su vez prioritaria frente a la protección individual.
- Las acciones de información y formación para lograr comportamientos seguros y fiables de los trabajadores respecto a los riesgos a los que potencialmente puedan estar expuestos.
- Los procedimientos para el control de los riesgos a fin de mantenerlos en niveles tolerables a lo largo del tiempo. Constituyen un conjunto de actividades, algunas de las cuales habrán de procedimentarse por escrito para el control periódico de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores, así como de su estado de salud (revisiones periódicas, control de riesgos higiénicos, control de riesgos ergonómicos, vigilancia de la salud,...).

A continuación nos limitaremos exclusivamente a los criterios para la aplicación de medidas encaminadas a eliminar y reducir riesgos. La información/ formación y los procedimientos de control se tratarán más adelante.

La planificación, como se ha dicho, recogerá las medidas de prevención y de protección que debe adoptar la empresa, priorizándolas en función de la gravedad de los riesgos existentes. Para la selección de estas medidas deben aplicarse los principios de la acción preventiva establecidos en la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales y recogidos anteriormente.

En realidad, se entiende por medidas de prevención aquellas que eliminan o disminuyen el riesgo en su origen minimizando la probabilidad de que el acontecimiento no deseado se materialice. En cambio, las medidas de protección actúa, fundamentalmente, evitando o disminuyendo las consecuencias de los accidentes. Dentro de las medidas de protección cabe diferenciar las medidas de protección colectiva (barandillas, redes de protección, apantallamientos, etc.) de los equipos de protección individual. Las medidas de protección se seleccionarán basándose en su fiabilidad de respuesta y procurando que no dificulten o entorpezcan el trabajo a realizar.

Los equipos de protección individual (EPI) nunca serán prioritarios frente a otros tipos de medidas y será necesario efectuar un análisis de necesidades para seleccionar los más idóneos y que dispongan a su vez de la certificación correspondiente, con marcado CE. Los de clase I son para proteger ante riesgos de escasa importancia (algunos tipos de guantes como los empleados en jardinería, etc.); los de clase III son para riesgos que puedan generar daños irreversibles (cinturones de seguridad frente a caídas de altura, protecciones frente a riesgos de electrocución, etc.); y los de clase II son para las otras situaciones.

El empresario deberá proporcionar gratuitamente a los trabajadores los EPI necesarios para el desarrollo de sus actividades, acompañados de las instrucciones de uso necesarias. Los trabajadores deberán ser debidamente informados, mediante normas de utilización, sobre cómo, cuándo y dónde deben emplearlos. Y por último se deberá comprobar que los trabajadores hacen buen uso de los mismos y que los mantienen en buen estado. Se debería llevar un registro personalizado de la entrega de los EPI necesarios. Ver el *“Manual de Procedimientos de Prevención de Riesgos Laborales*, del INSHT, en la web: www.insht.es/publicaciones, “Ficha orientativa de inventario de riesgos para la utilización de EPI”, (págs. 89-90).

Complementariamente a estas medidas existe la “normalización”, mediante la cual se pretenden regular los comportamientos de los trabajadores especialmente cuando de ellos se deriven situaciones que entrañen riesgos de importancia. Se trata de establecer las normas y procedimientos de trabajo que faciliten la interrelación correcta entre la persona y los equipos y útiles de trabajo, así como la propia organización secuencial del trabajo. Las instrucciones escritas de trabajo que integren los aspectos de seguridad en tareas críticas son del todo

necesarias. Para ello, una primera actividad será identificar aquellas tareas que han de ser normalizadas. Deberían ser consideradas tareas críticas, aquellas en las que, ya sea por la gravedad o importancia de los riesgos en cuestión, ya sea por la ocasionalidad de las tareas o su propia complejidad, hagan recomendable su normalización escrita para así evitar errores y controlar mejor su correcta ejecución.

DEBEN ESTAR IDENTIFICADAS LAS TAREAS CRÍTICAS Y DISPONER DE INSTRUCCIONES ESCRITAS

Finalmente, y como complemento a las anteriores medidas, se encuentra la “señalización”, que sirve para facilitar la información necesaria y con la suficiente antelación, para que las personas puedan actuar ante situaciones en las que es necesario advertir de peligros, conocer la obligatoriedad de uso de equipos de protección personal y localizar medios de lucha contra incendios, de primeros auxilios y vías de evacuación o prohibiciones en general. Ver en el *“Manual de Procedimientos de Prevención de Riesgos Laborales”*, del INSHT, web: www.insht.es/publicaciones, “Procedimiento de señalización de seguridad”, págs. 81-85).

Del análisis de las diferentes causas de siniestralidad en España se desprende que los vehículos y en general los equipos de elevación y transporte son los causantes del mayor número de accidentes mortales, a excepción del sector de la Construcción en donde lo son las caídas por trabajos en altura. Los atrapamientos en máquinas y equipos y los golpes por objetos y herramientas son los tipos de accidentes que, después de los accidentes mortales, encierran mayor gravedad. Si además tenemos en cuenta que los agentes materiales que acumulan la mayoría de accidentes son los productos metálicos o empaquetados en proceso de manipulación y las superficies de tránsito o de trabajo, cabe admitir que con una buena política de gestión y control de los equipos y herramientas, así como del orden y la limpieza en las superficies de trabajo y vías de circulación, se conseguiría reducir drásticamente la siniestralidad en los lugares de trabajo. Un programa de orden y limpieza debería contemplar cinco puntos clave. Conforman lo que se denomina el programa de la 5 S de origen japonés, cuya aplicación es muy provechosa:

- 1) Eliminar lo innecesario y clasificar lo útil.
- 2) Acondicionar los medios para guardar y localizar el material fácilmente.
- 3) Evitar ensuciar actuando en el origen y limpiar siempre con inmediatez.
- 4) Favorecer el orden y la limpieza mediante señalización y medios adecuados.
- 5) Gestionar debidamente el programa mediante la formación y el control periódico.

(En el *“Manual de Procedimientos de Prevención de Riesgos Laborales”* puede consultarse el “Procedimiento de control del orden y limpieza”, págs. 113-116).

Respecto a los equipos de trabajo nuevos, hay que tener en cuenta que estos deberán disponer del marcado CE y del correspondiente manual de instrucciones en castellano. Cuando la utilización de un equipo de trabajo presente un riesgo específico para la seguridad y salud de los trabajadores, se adoptarán medidas a fin de que la utilización del equipo de trabajo quede reservada a los trabajadores que han sido específicamente formados para la utilización del mismo y los trabajos de reparación y mantenimiento sean realizados por aquellos trabajadores también específicamente capacitados para ello. Los equipos de trabajo deberán ser mantenidos y controlados conforme a las disposiciones del RD 1215/1997.

Información y formación de los trabajadores

La información, la formación y la participación en materia de Prevención de Riesgos Laborales constituyen tres derechos fundamentales de los trabajadores. En lo referente a la información, los trabajadores deben ser informados directamente o a través de sus representantes sobre los riesgos a los que están expuestos y sobre las medidas y actividades de prevención y protección (por ejemplo, el plan de emergencia y evacuación y las normas generales de seguridad del centro de trabajo). Pero la información tiene que ser bidireccional. También los trabajadores tienen el deber de informar de inmediato a su superior jerárquico y a los trabajadores designados para realizar actividades de protección y prevención o, en su caso, al servicio de prevención, acerca de cualquier situación que, a su juicio, entrañe un riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores.

Cabe señalar que la información sobre la política preventiva de la empresa y en general sobre todos los temas que atañen a las condiciones de trabajo del personal debe ser realizada de forma transparente, evitando posibles tergiversaciones, para llegar a todos de la manera más clara y directa posible.

En cuanto a la formación, se deberá garantizar que todo el personal de la empresa reciba una formación suficiente en materia preventiva dentro de su jornada laboral, tanto en el momento de su contratación, como cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñen o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo, esto independientemente de la modalidad o duración de su contrato. Con la formación se pretende desarrollar las capacidades y aptitudes de los trabajadores para la correcta ejecución de las tareas que les son encomendadas.

La información y formación adecuadas harán que el trabajador sea consciente de los riesgos que corre en la ejecución de su trabajo y conozca las medidas preventivas dispuestas, así como su correcta utilización y/o ejecución. La respuesta natural del trabajador que recibe la formación adecuada, y, a través de ella, el interés de la dirección por sus condiciones de trabajo, es que se comporte de manera no solo más segura y saludable, sino también de manera más eficiente y creativa.

Las instrucciones de trabajo escritas en la utilización de equipos o en la realización de tareas críticas serán una buena herramienta para facilitar la formación de los trabajadores por parte de sus mandos directos, los cuales deben estar implicados en el proceso formativo en prevención para que esta se integre debidamente en sus funciones y cometidos. A continuación se apuntan algunos criterios de actuación:

La responsabilidad de informar al personal de la empresa recae sobre el empresario, aunque este podrá delegar esa función en quien determine. El trabajador deberá recibir una información inicial sobre aquellos aspectos de índole general del centro de trabajo que puedan afectar a su seguridad y salud. Los trabajadores deberán saber actuar correctamente frente a emergencias y riesgos graves e inminentes. Además, deberán ser informados directamente de los riesgos específicos que afectan a su puesto de trabajo y tareas a realizar, así como de las medidas de prevención y protección pertinentes.

El contenido de la información y la forma de proporcionarla debería ajustarse, en su caso, a lo dispuesto en la normativa específica que sea de aplicación y, cuando la información se refiera a la utilización de un equipo o producto, esta habría de realizarse teniendo en cuenta la información proporcionada por el fabricante, importador o suministrador del mismo. Así mismo, los trabajadores deberían recibir información periódica de todo lo que les afecta en materia de prevención de riesgos laborales y especialmente cuando se produzcan cambios que afecten a su puesto de trabajo o a las tareas que realizan. También los trabajadores deben ser informados de los resultados de la vigilancia de su salud.

Por otra parte, para dar respuesta al deber y la necesidad de que el trabajador informe a sus mandos directos de los posibles riesgos no debidamente minimizados o controlados es necesario disponer de un mecanismo ágil de comunicación que implique a quienes corresponda en la resolución de las deficiencias y en la aplicación de mejoras. Cabe añadir que el necesario espíritu

LAS SUGERENCIAS DE MEJORA DE LOS TRABAJADORES DEBEN SER ESTIMULADAS Y DEBIDAMENTE APROVECHADAS

de innovación y mejora que debiera impregnar a las organizaciones tendría que ser aplicado a través del aprovechamiento generalizado de las sugerencias e ideas de los trabajadores, ideas que tienen que ser estimuladas. Ello puede llevarse a cabo con las propias

reuniones periódicas de trabajo, en las que se deje constancia de los acuerdos de mejora adoptados. Desde luego, resulta útil el establecer un sencillo procedimiento documental para facilitar el compromiso y registro en la aplicación de mejoras.

En cuanto a la formación, cada trabajador deberá recibir una formación teórica y práctica suficiente y adecuada en materia preventiva, centrada específicamente en su puesto de trabajo o función, tanto en el momento de su contratación, como cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo. Los mandos deben estar implicados en la acción formativa y en el control de su eficacia, y para

ello pueden apoyarse en trabajadores cualificados que actúen como monitores. El empresario es responsable de asegurarse de que todos los trabajadores han recibido la formación adecuada. Para ello deberá establecer un plan formativo que abarque toda la empresa proporcionando los medios y el tiempo necesarios para llevarlo a cabo.

Deberían determinarse los trabajos en los que, ya sea por la utilización de determinados equipos. Ya sea por la peligrosidad de determinadas operaciones, existan razones fundadas de seguridad por las que solo puedan ser efectuados por trabajadores con conocimientos especializados e incluso con autorización. El registro documental de que los trabajadores están cualificados para trabajar solos en una tarea con riesgos debe contribuir a que los mandos directos asuman el compromiso que en realidad les corresponde.

La formación debería cumplir una serie de requisitos, como son:

- Que se realice a partir de una evaluación de necesidades y de una planificación.
- Que sea activa y basada preferentemente en los procedimientos de trabajo establecidos.
- Que sea continuada e impartida en lo posible con medios propios, en especial por el personal con mando directo, y concertada con servicios ajenos cuando sea necesario.

Mediante la observación del trabajo, que es una actividad preventiva muy provechosa encaminada a que los mandos directos y los trabajadores analicen las posibles mejoras en la realización de las tareas (especialmente, si éstas entrañan riesgos), se podrá verificar periódicamente la eficacia de la acción formativa.

En el Manual del INSHT antes mencionado pueden consultarse los procedimientos: “Procedimiento de información de riesgos”, págs. 55-57, “Procedimiento de formación inicial y continuada de los trabajadores”, págs. 62-68, “Ejemplo de instrucción de trabajo para tareas en instalaciones de baja tensión”, págs. 72-74 y “Ejemplo de instrucción de trabajo para tareas en espacios confinados”, págs. 75-78.

Actividades para el control de riesgos

Una herramienta indispensable para prevenir los riesgos derivados de deterioros o desviaciones de lo previsto, tanto de los aspectos materiales como de las actuaciones en los lugares de trabajo, es el control periódico de las condiciones de trabajo y la actividad de los trabajadores, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.

En toda empresa, como resultado del trabajo diario, los órganos de las máquinas se desgastan, la fiabilidad de los dispositivos de seguridad puede verse

alterada y pueden realizarse actuaciones inseguras que llegarían a convertirse en hábitos si no se controlan debidamente. Por tanto, las revisiones periódicas son absolutamente necesarias para poder detectar a tiempo esas posibles desviaciones evitando fallos incontrolados. Ahora bien, el control debiera basarse en la transparencia de todos los estándares establecidos y de los consiguientes parámetros de medida, a fin de que las personas en su lugar de trabajo puedan ser capaces por ellas mismas de identificar fácilmente toda desviación que pueda ser fuente de peligro.

Ello requiere aportar la información y la formación necesarias para que las personas sean capaces de autocontrolar en lo posible la seguridad de equipos, lugares e incluso de sus propios comportamientos. Los cuestionarios de chequeo específicos serán una buena herramienta para facilitar la reflexión obligada sobre los aspectos concretos a revisar. Los mandos directos, por su parte, debieran actuar revisando lo establecido de acuerdo con un procedimiento y aprovechando tal actividad como vía de diálogo y de acercamiento con sus colaboradores, evitando que su actitud pueda percibirse como punitiva o fiscalizadora. Además, al tratarse de actividades generalizadas en los distintos puestos de trabajo, se estará demostrando de forma fehaciente el compromiso asumido por la dirección en el control y la corrección de riesgos, determinante para generar actitudes positivas en los trabajadores.

ES OBLIGATORIO DISPONER DE REGISTRO DOCUMENTAL DE LAS REVISIONES DE EQUIPOS Y ACTIVIDADES PELIGROSAS

Hay que destacar que es exigible un procedimiento documental con sus correspondientes registros cuando de las condiciones de trabajo y actividad de los trabajadores puedan derivarse riesgos de importancia y así quede reflejado en la evaluación de riesgos (Art. 23 de la LPRL).

Las revisiones se pueden llevar a cabo de manera informal, siendo realizadas por los mandos y trabajadores al mismo tiempo que llevan a cabo la actividad propia de su puesto de trabajo. Este tipo de revisiones, a pesar de no ser sistemáticas y requerir un esfuerzo adicional, son válidas ya que frecuentemente el personal implicado en las tareas es el primero en detectar los riesgos. Aparte de las revisiones informales, es imprescindible, para lograr una mayor efectividad, que las revisiones del trabajo formen parte del sistema de gestión de los puestos de trabajo. Para ello tienen que ser debidamente programadas, organizadas y evaluadas.

Para elaborar y aplicar correctamente el procedimiento de revisiones periódicas, se deben tener en cuenta las etapas siguientes:

- **Planificación**

- Elegir las personas que llevarán a cabo la revisión. Estas deberán poseer un nivel suficiente de formación para entender el funcionamiento de lo que deba analizarse y saber aplicar la técnica de revisión establecida.

- Disponer, antes de la visita, de la mayor cantidad posible de información respecto a las características técnicas, los aspectos organizativos y humanos de las instalaciones, los equipos, procesos, etc. a observar.
- Tener un conocimiento previo de los posibles riesgos a través de un análisis documental o estadístico.
- Es conveniente confeccionar un cuestionario de chequeo de los puntos a inspeccionar.
- **Ejecución**
 - Esta es la fase en que se practican efectivamente las revisiones y observaciones en los lugares de trabajo registrando los datos en las hojas de registro correspondientes para su posterior estudio.
 - No basta con detectar aspectos deficientes y determinar las causas, sino que también se deberán proponer y aplicar medidas correctoras.
 - Los mandos intermedios deberán tener la autoridad suficiente y los recursos necesarios para poder corregir los problemas en el lugar de trabajo, salvo que las exigencias presupuestarias lo limiten.
- **Control**
 - La aplicación de las medidas correctoras requiere siempre un seguimiento y control de su aplicación y eficacia.

Es necesario distinguir los diferentes tipos de revisiones periódicas que pueden realizarse en los centros de trabajo. A continuación se efectúa una descripción sintetizada de sus objetivos y los aspectos más relevantes de las mismas. Algunas de estas revisiones podrían reunirse en un mismo procedimiento.

Inspecciones reglamentarias de seguridad industrial

Algunas revisiones derivan de requisitos legales y deben ser llevadas a cabo por empresas acreditadas o entidades autorizadas de inspección y control. Tal es el caso de la instalación eléctrica, instalación de gases, almacenamiento de productos químicos peligrosos, aparatos a presión, montacargas, grúas, vehículos, etc. La empresa afectada debería procurar de que estas inspecciones reglamentarias se realicen en plazo por quien corresponda en todas las instalaciones o equipos afectados.

Revisiones periódicas de equipos de trabajo

Los responsables de las diversas áreas de la empresa deben establecer un programa de mantenimiento y de revisiones de seguridad que garanticen el correcto estado

de las instalaciones y equipos. Para ello, se tendrán en cuenta los requisitos legales así como las instrucciones de los fabricantes y suministradores de los equipos. Estas revisiones deberán ser llevadas a cabo por personal competente y los resultados tendrán que documentarse y estar a disposición de la autoridad laboral.

El programa de mantenimiento preventivo debería contemplar todos los aspectos clave para garantizar el buen funcionamiento de los equipos y evitar averías y fallos incontrolados, debiendo incluir prioritariamente la revisión de los elementos con funciones de seguridad. No obstante, pueden realizarse revisiones específicas de aspectos materiales de prevención, diferenciadas de las revisiones de mantenimiento, por motivos de diferente frecuencia en las revisiones o diferentes personas implicadas en la revisión, si fuera el caso.

La tendencia generalizada es que las revisiones de control de equipos sean preferiblemente realizadas por el propio personal competente e implicado en su utilización, lo que contribuye a acrecentar el conocimiento de los mismos y de sus potenciales factores de riesgo. La utilización de cuestionarios de chequeo específicos para cada uno de los diferentes equipos a controlar es una herramienta básica. El mantenimiento preventivo es un ámbito en el que es esencial la integración de la prevención.

Se puede ver en el *“Manual de Procedimientos de Prevención de Riesgos Laborales*, del INSHT, web: www.insht.es/publicaciones, el “Procedimiento de inspecciones y revisiones de seguridad”, págs.95-97 y el “Procedimiento de mantenimiento preventivo”, págs. 101-104.

Revisiones periódicas de lugares de trabajo

Los lugares de trabajo deberían ser periódicamente revisados, poniendo un especial énfasis en el orden y la limpieza de los mismos. Se deberá velar para que los trabajadores dispongan de los medios adecuados y de la formación para que puedan mantener su ámbito físico de trabajo en correcto estado. Los mandos deberían estar implicados en llevar a cabo estas revisiones y fomentar con su actitud la creación de nuevos hábitos de trabajo, estableciendo junto con los trabajadores una serie de normas de actuación. Podría ser útil aplicar sistemáticamente un formulario de control del orden y la limpieza que podría incluir aspectos generales que generan riesgos comunes de golpes, atropellos y caídas en las superficies de trabajo y de tránsito. Puede consultarse el procedimiento antes referenciado de control del orden y la limpieza, ya que podría aprovecharse para controlar riesgos convencionales de golpes, choques o caídas, por factores diversos.

Observaciones del trabajo

Debiera revisarse periódicamente la manera de realizar las tareas con vistas a su mejora, especialmente si estas pueden entrañar riesgos o problemas de cierta

importancia. Es una actividad preventiva muy provechosa para mejorar comportamientos y reforzar las actuaciones destacables para reconocer sus logros y aprender de ellas. Deberá existir registro documental de las revisiones de actividades de los trabajadores catalogadas como peligrosas en la evaluación de riesgos.

Mediante las observaciones los mandos deberían asegurarse de que el trabajo se está realizando de forma segura y de acuerdo con lo establecido, a fin de mejorar lo relativo a la información / formación de los trabajadores y a las instrucciones de trabajo. Se muestra en el “*Manual de Procedimientos de Prevención de Riesgos Laborales*”, del INSHT, el “Procedimiento de observación del trabajo”, en las págs. 107-110.

Control de riesgos higiénicos

Los riesgos higiénicos son aquellos derivados de la exposición a agentes químicos, físicos o biológicos potencialmente generadores de enfermedades, patologías o lesiones. En la mayoría de circunstancias sus efectos aparecen en función de la dosis recibida por los trabajadores en su trabajo cotidiano, es decir, de los niveles de contaminación a los que han estado expuestos y del tiempo de exposición.

La evaluación de los riesgos higiénicos se suele basar en la realización de mediciones ambientales de los niveles de contaminación, comparándolos con estándares de referencia reglamentarios o, en su defecto, con los límites de exposición profesional para agentes químicos, editados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que permiten estimar la probabilidad de daños. La realización de tales mediciones corresponde a personal con formación superior en Prevención de Riesgos Laborales con especialización en Higiene Industrial. Salvo que la reglamentación no lo permitiera, es útil la aplicación de métodos simplificados de evaluación con los que asumir directamente actuaciones preventivas o recurrir a mediciones ambientales para salir de dudas y evaluar con mayor rigor cuando sea necesario. Por ejemplo, hay métodos simplificados como los utilizados ante la exposición a agentes químicos (*control banding*) que permiten tomar decisiones a partir de la peligrosidad de los mismos, la cantidad de estos utilizada, las condiciones en que se produce la exposición y la eficacia de los controles existentes sobre determinadas medidas preventivas, como la ventilación.

Los resultados de los estudios ambientales deben contrastarse con los resultados de la vigilancia de la salud, y posteriormente, aplicar las medidas preventivas pertinentes y los correspondientes programas de control.

En España los riesgos higiénicos que disponen de reglamentación específica que establece los protocolos de control son: exposición a ruido, exposición a agentes químicos, biológicos, cancerígenos y específicos (como cloruro de vinilo y amianto) y exposición a vibraciones y radiaciones.

En todo proceso preventivo, para tener un control eficaz de los riesgos higiénicos

cos que puedan existir en el lugar de trabajo, es preciso, primero, identificar los factores de riesgo y, segundo, evaluarlos con el método preciso para conocer la magnitud real de los mismos. Para la evaluación se tendrá en cuenta lo siguiente:

- Recopilación y análisis de las lesiones y enfermedades que hayan ocurrido en el pasado.
- Análisis bibliográfico de riesgos higiénicos específicos de la actividad.
- Verificación del cumplimiento de la legislación vigente.
- Aplicación de medidas de prevención para evitar o minimizar la exposición.
- Utilización de procedimiento específico de evaluación por parte de especialistas en la materia y emisión del correspondiente informe en el que se prioricen las actuaciones a realizar.

Para poder controlar los riesgos higiénicos que pueden afectar a la salud de los trabajadores que puedan verse expuestos a los mismos se identificarán ante todo los contaminantes ambientales que existen en cada puesto de trabajo. Estos pueden ser de tres tipos: Físicos (ruido, vibraciones, calor, radiaciones), Químicos (polvo, humo, fibras, gases y vapores) y Biológicos (virus, bacterias, hongos). Para esta primera identificación se debe disponer de la siguiente información:

- Actividad de la empresa, procesos que desarrolla y productos que manipula, contemplando la posibilidad de que se produzcan reacciones entre sí y con otros agentes.
- Fuentes de generación y emisión de contaminantes al medio ambiente: instalaciones, equipos y operaciones.
- Transformaciones que sufren los productos y posible formación de gases, vapores, polvo, etc.
- Métodos de trabajo establecidos.
- Trabajadores expuestos: número, sexo, edad y especialmente sensibles.
- Tiempo diario de exposición y ocasionalidad de los trabajos.
- Medidas de prevención y protección existentes y su grado de control (sistemas de aislamiento, ventilación, EPI, etc.).

Una vez identificados los factores de riesgo, se intentará eliminarlos (por ejemplo, sustituyendo lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro, etc.) y se llevará a cabo la evaluación pertinente. Se deberá estimar la exposición y, en caso necesario, efectuar las mediciones pertinentes con los equipos debidamente calibrados de aquellas variables que permitan conocer en qué magnitud se encuentran presentes los contaminantes en el medio ambiente estando el trabajador expuesto al mismo (concentración, tiempo de exposición en operaciones habituales u ocasionales, etc.). Una vez se disponga de esta información, se compararán

los resultados obtenidos con los valores límite de exposición. Si estos valores límite son superados, habrá que adoptar las medidas necesarias para evitar la exposición y establecer los debidos métodos de vigilancia. Para ello habrá que:

- Tener una correcta vigilancia de la emisión de contaminantes para su minimización.
- Tener disponibles las listas y fichas de seguridad de todos los productos químicos y demás agentes contaminantes existentes.
- Disponer de un programa de formación e información de los trabajadores expuestos.
- Tener equipos de protección adecuados, y controlada su eficacia.
- Cumplir con los procedimientos de trabajo establecidos.
- Disponer de un programa de mediciones y vigilancia ambiental cuando sea necesario en función de los resultados de la evaluación.

Control de riesgos ergonómicos y psicosociales

Determinados factores de carácter tecnológico, económico y de organización del trabajo afectan al comportamiento y al bienestar de las personas en su lugar de trabajo. El objetivo de la empresa será lograr adaptar el puesto de trabajo, el entorno y los aspectos organizativos a las características individuales de las personas, a fin de conseguir unas condiciones de trabajo óptimas en relación con la salud y el bienestar de las mismas, teniendo en cuenta criterios de eficiencia en el trabajo.

Mediante la asunción de aspectos ergonómicos en el trabajo se pretende no solo minimizar la fatiga que este pueda comportar, ya sea por la posición, los desplazamientos, las posturas y la carga física que dicho trabajo comporte, si no también lograr el mayor confort posible en el mismo. Trabajar de manera incorrecta con posturas forzadas o mediante movimientos repetitivos puede ocasionar lesiones musculoesqueléticas que pueden llegar a provocar, además de los consiguientes daños físicos, efectos irreversibles. Aparte de la carga física hay que considerar también la carga mental del trabajo, por las crecientes exigencias en el tratamiento de la información que pueden ser causa de estrés y otras consecuencias sobre la salud.

La prevención sobre los aspectos psicosociales del trabajo pretende evitar la insatisfacción derivada fundamentalmente de deficiencias asociadas a la organización del trabajo y debidas a falta de autonomía, rutina excesiva, inadecuación del contenido del trabajo a las capacidades de las personas o a unas relaciones interpersonales horizontales y verticales tensas.

La reglamentación vigente hace hincapié en la necesaria atención a los aspectos anteriormente citados, aunque no aporta a veces suficientes criterios técnicos

de aplicación, por lo que se hace aconsejable que la empresa se plantee una obligada reflexión para evitar su descuido, y se apliquen técnicas específicas de evaluación de los riesgos psicosociales por personas competentes, especializadas en Psicopsicología laboral.

No olvidemos que en la actualidad las lesiones musculoesqueléticas constituyen una de las causas más frecuentes de lesión en el trabajo y las depresiones y el estrés en el trabajo son las nuevas enfermedades que afectan a colectivos cada vez más importantes en nuestra sociedad. Se apuntan a continuación algunos criterios de actuación.

Al definir el puesto de trabajo habrá que tener en cuenta las características de las personas considerando los posibles riesgos ergonómicos a los que pueden estar expuestos y ser causantes de lesiones musculoesqueléticas. Algunas de las medidas a considerar son las siguientes:

- Es conveniente evitar que las personas puedan prolongar excesivamente su trabajo en una misma posición; debería alternarse en lo posible el estar de pie y sentado; las sillas estarán ergonómicamente diseñadas. Es necesaria la mecanización para evitar movimientos repetitivos y en todo caso la alternancia de los diferentes movimientos es del todo imprescindible. Hay que evitar desplazamientos innecesarios mediante una racionalización en la distribución de equipos y trabajos a realizar. También hay que evitar trabajar en posturas forzadas que son del todo ineficaces además de causa de lesiones osteomusculares. Es necesario minimizar las cargas de trabajo (RD 487/1997) empleando útiles y sistemas de transporte mecánicos, adiestrando a las personas en su manejo, así como en las técnicas de levantamiento de cargas. Los trabajos con pantalla de visualización de datos están regulados (RD 488/1997) y, aparte los aspectos ergonómicos de la posición de trabajo y de evitar reflejos por eliminación indebida, es necesario que las personas, cada dos horas de exposición continuada, puedan descansar o cambiar de actividad durante al menos diez minutos.

Todo equipo de trabajo debe ser estudiado en cuanto a facilitar su adecuación en su conducción y control, a tenor de las características psicofísicas de sus usuarios, así como del nivel de competencia requerido.

- En cuanto a los riesgos psicosociales, se consideran los originados por los aspectos organizativos del trabajo, provocando en la persona insatisfacción laboral, estrés y otros problemas, lo cual va a repercutir en la cantidad y en la calidad de las tareas que se realizan. Cabe incluir en este apartado los trabajos a turnos, aislados o nocturnos como potenciales fuentes de problemas y por ello requieren una atención especial.

La satisfacción en el trabajo es un valor intrínseco al mismo, como el propio contenido del trabajo y la capacidad de aprendizaje que este genera, en función de las capacidades de las personas. Por tanto, todo lo

que favorezca el enriquecimiento del trabajo, siempre de acuerdo con el interés que se despierte en el propio trabajador, contribuirá a su satisfacción. No obstante, existen una serie de factores asociados a las relaciones interpersonales y a la propia organización del trabajo que no hay que olvidar en absoluto. Hay que evitar la rutina y la monotonía en el trabajo, introduciendo el diseño o distribución de tareas adecuado.

Mejorando las competencias de las personas junto a una organización del trabajo adecuada, se estará facilitando su desarrollo personal y profesional y a su vez se logrará una mayor autonomía y capacidad de decisión, lo que redundará en una mayor capacidad de aporte de calidad en el trabajo. Las relaciones interpersonales, tanto verticales como horizontales, deben cuidarse. El liderazgo del personal con mando, el trabajo en equipo, una gestión por procesos en la que todas las tareas sean reconocidas útiles y una comunicación ágil entre todos los miembros de la organización son factores que podrán acrecentar la identificación de los trabajadores con los objetivos empresariales.

La participación de los trabajadores en decisiones que les afecten es consustancial con el nivel de satisfacción que obtengan. En el caso de modificación de un puesto de trabajo deberíamos considerar siempre la opinión de los trabajadores que están en el mismo. Así conseguiremos no solo resultados especialmente adaptados a la persona, sino que, además, las medidas adoptadas gozarán de una mayor aceptación por su parte, lo que contribuirá a conseguir una mejor eficacia en el trabajo. Conviene no olvidar la importancia de la formación, que servirá de apoyo a la hora de diseñar el puesto de trabajo y no debe ser nunca la solución a puestos diseñados de forma deficiente.

Finalmente, cabe destacar la estrecha relación que tienen los riesgos ergonómicos y psicosociales con la Vigilancia de la Salud de las personas. Mediante una adecuada vigilancia se pueden detectar alteraciones (vista, lumbares...) cuyo origen está en una deficiente organización y un mal diseño de los puestos de trabajo.

Actividades frente a cambios previsibles

Toda situación de cambio en la empresa debe gestionarse de manera que se garantice que su ejecución se realizará de la manera prevista y programada, de modo que permita la identificación y control de los riesgos asociados, sean nuevos riesgos generados o sean la modificación de los ya existentes. Lo relativo a la coordinación empresarial se incluyó en el capítulo 5.

Modificaciones y adquisiciones

El objetivo que se persigue es garantizar que las sustancias, los equipos y las instalaciones que se adquieren, diseñan, modifican o instalan en la empresa sean seguras y que el trabajo se realiza correctamente.

El solicitante de un nuevo equipo y la persona designada en la empresa para la realización de las compras deberán conocer los requisitos de seguridad exigibles, asegurándose de que se cumple con la normativa legal en cada caso y escogiendo además aquellos equipos que mejor se adapten al trabajo, con criterios ergonómicos. Los equipos de protección individual (EPI) deben seleccionarse cumpliendo las prescripciones legales para la función a la que van destinados.

En cuanto al diseño, instalación y modificación de instalaciones y equipos, se deberán tener en cuenta antes de tomar decisiones las consideraciones de seguridad, tanto las de legislación aplicable como las internas, y se deberían realizar inspecciones durante las fases de instalación o modificación al objeto de corregir desviaciones sobre las especificaciones consideradas. Además, antes de la puesta en marcha de una instalación, momento especialmente crítico, se comprobarán las medidas de seguridad asegurándose de que no queda ningún riesgo residual. El personal de mantenimiento, posiblemente acostumbrado a resolver problemas en instalaciones, puede extralimitarse en sus cometidos por desconocimiento o falta de coordinación, aspectos que deben evitarse con los procedimientos adecuados que garanticen el análisis previo y autorización de cualquier modificación a realizar. Se apuntan a continuación algunos criterios básicos de actuación:

Para las sustancias y equipos de nueva adquisición se deberá comprobar que cumplen con la normativa de seguridad. En el caso de las máquinas nuevas se comprobará que disponen del marcado CE y que van acompañadas de la consiguiente declaración CE de conformidad así como del manual de instrucciones originales y en castellano. Dicho manual de instrucciones, en el que el fabricante está obligado a informar sobre las condiciones de buen funcionamiento y utilización del equipo y los trabajos de ajuste, mantenimiento y conservación, deberá complementarse y concretarse, en muchas ocasiones, con instrucciones de trabajo específicas sobre las condiciones y forma correcta de utilización, así como las situaciones o formas de utilización anormales y peligrosas que puedan preverse. Tanto el manual de instrucciones como las instrucciones de trabajo deben ser aprovechados para el adiestramiento de los trabajadores en la utilización de los equipos, debiendo estar a disposición de los mismos en el lugar específico.

En lo referente a los productos químicos peligrosos, habrá que verificar que disponen de correcto etiquetado y envasado y van acompañados de la ficha de seguridad (FDS), también en castellano. Hay que tener en cuenta que las fichas de seguridad del producto deben recoger 16 campos de información y están concebidas y dirigidas a usuarios profesionales de tales productos, a fin de que les permita tomar las medidas necesarias para la protección de la salud, la seguridad y el medio ambiente en el lugar de trabajo. Estas fichas, debidamente agrupadas y ordenadas, estarán a disposición de los trabajadores o de sus representantes.

Puede ser conveniente y en muchos casos será necesario que, a partir de la información contenida en la FDS, la propia empresa usuaria de tales productos elabore unas fichas informativas de seguridad de producto que, con una visión práctica

y didáctica, puedan ser utilizadas para informar a los trabajadores afectados de las actividades preventivas adoptadas ante los riesgos que estos productos químicos generan. En muchos casos, incluso debería disponerse de instrucciones escritas de trabajo en la utilización de sustancias o procesos químicos peligrosos.

Respecto a la adquisición de EPI, es necesario asegurarse de que disponen de marcado CE acompañado del folleto informativo en castellano, pudiéndose requerir al fabricante o su representante la declaración de conformidad CE del mismo. Deberá atenerse al RD 773/1997 a fin de adecuar la utilización de tales equipos a las necesidades de trabajadores y tareas a realizar. Es conveniente entregar los EPI de forma personalizada, informar y formar debidamente a los trabajadores sobre su necesidad y forma de utilización y finalmente establecer un programa de mantenimiento y conservación, así como de eliminación ante su deterioro.

En cuanto al diseño, instalación y modificación de instalaciones y equipos, se deberán identificar los requisitos de prevención de riesgos considerando aspectos como: legislación aplicable, ubicación más segura, posibles riesgos asociados a las fases de instalación y/o modificación y posibles alternativas valorando la seguridad y el coste. Entre otras disposiciones legales cabe destacar lo dispuesto en el RD 486/1997 sobre seguridad y salud en los lugares de trabajo y el RD 1435/1992 y RD 56/1995 sobre seguridad de las máquinas.

A la hora de llevar a cabo estas acciones se deberán tener en cuenta las condiciones y características de cada puesto de trabajo y de las personas que van a trabajar en el mismo. Se debe consultar a los trabajadores afectados y permitir su participación.

Finalmente hay que destacar que la realización de nuevas adquisiciones, ya sea de equipos, máquinas o sustancias, y el diseño, instalación y modificación de instalaciones y equipos comportarán una adecuación de la evaluación de riesgos a la nueva situación. Habrá que considerar también el efecto que estas actuaciones tienen sobre la necesidad de actualizar la formación impartida en la empresa. En definitiva, se trata de procurar que la realización de estas actividades no suponga la aparición de nuevos riesgos laborales y, si esto no fuera posible, disponer las medidas preventivas necesarias para minimizarlos.

Se muestra en el *“Manual de Procedimientos de Prevención de Riesgos Laborales, MPPRL”*, del INSHT, en la web: www.insht.es/publicaciones, el “Procedimiento de nuevos proyectos o modificaciones”, págs. 161-163, el “Procedimiento de adquisición de equipos y productos químicos”, págs.167-171 y el “Procedimiento de Consignación de instalaciones y equipos”, págs. 175-178.

Contratación de personal y cambio de puesto de trabajo

Actualmente los recursos más valiosos de la empresa no son los tangibles tradicionales (bienes patrimoniales, maquinaria, productos, depósitos bancarios, etc.)

sino los intangibles, constituidos por los conocimientos, habilidades y actitudes de las personas a disposición de la estructura de la organización en la búsqueda de la excelencia empresarial. De ahí la importancia de que en el proceso de selección se garantice que el perfil profesional y las capacidades de las personas sean acordes con la política de la empresa y con las necesidades del puesto de trabajo.

Cubierta con garantías esta etapa inicial, la organización deberá disponer de la planificación para que las personas puedan desarrollarse profesionalmente y en el camino de su autorrealización contribuyan también, en paralelo, al logro de los objetivos empresariales. Las empresas excelentes cuidan con especial esmero el proceso de selección de personal. No se trata de escoger al más competente en una materia, sino al que, además, mejor pueda identificarse con la política y objetivos de la empresa. Se apuntan a continuación algunos criterios básicos de actuación:

Las personas deberían ubicarse en base a su talento en el lugar y la función idónea, a fin de lograr la optimización entre las exigencias del puesto y las capacidades de dichas personas. Por tanto, el empresario sería responsable de contratar o colocar en un puesto de trabajo a personas que no tuvieran las capacidades personales y profesionales necesarias y de que, de ello, se derivaran daños. Así, por ejemplo, sería grave no respetar el criterio del Servicio Médico al recomendar que una persona debiera cambiar de puesto de trabajo por considerarse este nocivo y estar acrecentando daños a su salud.

Normalmente en las *pymes*, la selección de personal puede caer en visiones parciales, realizándose las contrataciones a medida que van surgiendo necesidades puntuales y descuidando aspectos globales tanto del puesto de trabajo a cubrir como de la organización con vistas a su desarrollo. Deberían existir criterios claros o un procedimiento encaminado a garantizar que el perfil profesional y las capacidades individuales se adecúan a las exigencias y requisitos del puesto a cubrir y/o tareas que el mismo conlleva, considerando la interrelación entre contenido del trabajo y cualificación requerida, valores/actitudes personales y cultura de la propia organización y, entre otras cuestiones, capacidades de las personas para enfrentarse a los potenciales riesgos a los que pueden estar expuestos. Los principios ergonómicos de adaptación del lugar de trabajo a la persona deben ser tenidos en cuenta.

El procedimiento deberá aplicarse en todos los casos, tanto en nuevas contrataciones como cuando alguna persona de la empresa sea candidata a cambiar de puesto de trabajo. Esto con independencia de que el proceso de selección lo haga directamente la propia empresa o con la colaboración de una entidad de selección especializada. A la hora de llevar a cabo la selección se deberá prestar especial atención a los tres colectivos que la legislación destaca: *personas especialmente sensibles a determinados riesgos, mujeres embarazadas o de parto reciente y menores de edad*. Por ello, antes de cubrir un puesto de trabajo deberían definirse los requisitos y exigencias del mismo, así como haber identificado y evaluado los riesgos del puesto. Solo así es posible garantizar que las caracterís-

ticas personales y la cualificación profesional de los candidatos es compatible y adecuada a los requisitos exigibles para ocuparlo. En el procedimiento de selección deberían participar:

- Responsable de la Unidad funcional/Servicio de prevención. Deben definir los requisitos que tiene que cumplir el candidato a ocupar el puesto ofertado basándose en la previa identificación de los riesgos asociados al mismo.
- Responsable de RRHH/Responsable de proceso de selección. Debe asegurarse de que el perfil profesional/personal del candidato se adecúa al puesto considerando los riesgos inherentes al mismo. Podrá contar con el asesoramiento de especialistas en prevención.

El proceso de selección y contratación del personal podría constar de las siguientes fases:

- 1) *Identificación y evaluación de los riesgos del puesto.* Es una fase de análisis donde no solo se consideran los conocimientos o capacidades del individuo sino que también se deben identificar los riesgos que comporta o pueda comportar la realización de las tareas propias del puesto. En caso de un puesto de trabajo ya existente, los riesgos asociados ya estarán reflejados en la evaluación de riesgos correspondiente. En cambio, si se trata de un puesto de nueva creación, los riesgos deberán ser deducidos basándose en los riesgos de puestos similares o en el estudio de las condiciones de los lugares de trabajo, de la maquinaria, de los equipos y de las sustancias a utilizar.
- 2) *Elaboración de perfiles.* Una vez analizado el puesto de trabajo con los riesgos adecuadamente especificados se debería proceder a la descripción del perfil del mismo. Para ello se tendrá en cuenta si el trabajador requerirá unas características físicas y psíquicas determinadas o una formación y experiencia específicas u otras características que permitan la realización de la tarea con las suficientes garantías de seguridad. Es importante considerar los aspectos de personalidad que pueden ser convenientes y deberían desarrollarse en la empresa, tales como espíritu innovador, voluntad de aprender y disponibilidad para el trabajo en equipo.
- 3) *Selección de candidatos.* Se valorará la adecuación del candidato y en especial los aspectos de características físicas, psíquicas, sensoriales y de formación, y su experiencia de acuerdo con las necesidades previstas. En el proceso de selección se deben comprobar estas actitudes y aptitudes mediante técnicas de entrevistas y pruebas prácticas, etc. Mediante reconocimientos médicos específicos al inicio de la actividad se podrá verificar el estado de salud del trabajador y su adecuación al puesto de trabajo o tareas. En ningún caso el proceso de selección será discriminatorio y sujeto a intereses de favor. Por ello debería estar sujeto a criterios objetivos debidamente contrastados.

- 4) *Incorporación del trabajador.* Se deberá garantizar la información de los riesgos y la formación inicial, así como llevar a cabo observaciones puntuales y periódicas de su actividad laboral.

La contratación de trabajadores pertenecientes a empresas de trabajo temporal (ETT) está regulada en el RD 216/1999, de 5 de febrero, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal. En la celebración del contrato y con carácter previo al mismo se deberán poner a disposición de la ETT las características propias del puesto de trabajo y de las tareas a desarrollar, sus riesgos y las aptitudes, capacidades y cualificaciones profesionales requeridas, siendo preceptivo para tal contrato que se haya realizado la correspondiente evaluación de riesgos laborales con carácter previo a cubrir tal puesto. La empresa contratante deberá exigir documentalmente a la ETT y verificar que el trabajador ha recibido la información y formación de partida necesaria, posee la cualificación y capacidad requerida y cuenta con un estado de salud compatible con el puesto a cubrir. La empresa usuaria también será responsable de las condiciones de ejecución del trabajo de los trabajadores puestos a su disposición en todo lo relacionado con la protección de su salud y seguridad, asegurándole el mismo nivel de protección que a los restantes trabajadores de la empresa. Para lograrlo, la empresa usuaria está obligada a impartir la formación complementaria necesaria para el correcto desempeño.

Existen determinadas actividades y trabajos de especial peligrosidad que está prohibido que sean realizados por trabajadores de empresas de ETT: trabajos de minería a cielo abierto y de interior a los que se refiere el artículo 2 del RD 1389/1997; industrias extractivas por sondeos; plataformas marinas; fabricación, manipulación y utilización de explosivos; trabajos que impliquen exposición a radiaciones ionizantes en zonas controladas; trabajos con exposición a agentes cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción de primera y segunda categoría; trabajos con exposición a agentes biológicos de los grupos 3 y 4, y finalmente trabajos con riesgos eléctricos en alta tensión. La Ley de Reforma Laboral permite que puedan trabajar en el sector de la Construcción trabajadores de ETT, siempre que se cumplan requisitos básicos de seguridad

En el “*Manual de Procedimientos de Prevención de Riesgos Laborales*”, del INSHT, web: www.insht.es/publicaciones, se muestra el “Procedimiento de selección de personal”, págs.181-184.

Actuaciones de control frente a sucesos indeseados

Se incluyen en este apartado las medidas preventivas frente a situaciones indeseadas para que deban estar previstas y debidamente planificadas las actuaciones ante las mismas. Son las situaciones de emergencia y respuestas de primeros auxilios y la investigación de accidentes.

Emergencias y primeros auxilios

Todo empresario está obligado a garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores. Ello le obliga a contemplar y prever las posibles situaciones de emergencia que se pudiesen dar en la empresa y adoptar las medidas necesarias para ello (arts. 14 y 20 Ley 31/1995). Está obligado a adoptar medidas de actuación ante situaciones de emergencia, que tendrán que tener en cuenta el tamaño, la actividad y las características propias de la empresa, así como la posible presencia de personas ajenas a la misma, y a adoptar el conjunto de medidas necesarias en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores.

La eficacia y operatividad de tales medidas requiere que se hayan plasmado en un procedimiento de actuación que recoja el conjunto de medidas diseñadas e implantadas para evitar la materialización de situaciones de emergencia y, en su caso, para minimizar las consecuencias derivadas de un siniestro y optimizar los recursos disponibles existentes al respecto. Toda esta información debe estar debidamente recogida documentalmente y ser conocida por todos los ocupantes del edificio para evitar las respuestas improvisadas que conduzcan a la desorganización y al caos durante una eventual y urgente actuación.

Una correcta planificación en este sentido contribuirá a mejorar la eficacia de la intervención y reducir los tiempos de respuesta en las actuaciones previstas, detectándose también con ello posibles deficiencias que se pudiesen manifestar. El documento que recoge el conjunto de actuaciones previstas lo denominaremos en adelante Plan de Autoprotección, en concordancia con la terminología usada por el RD 393/2007, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

Se deberá designar personal específico suficiente, formado, entrenado y adecuadamente equipado para la puesta en práctica de dichas medidas y para comprobar y hacer el seguimiento de su correcto funcionamiento. Este personal se responsabilizará de que las actuaciones que se realizan en esta materia (mantenimiento de los equipos contra incendios, simulacros, señalización de emergencia, formación e información a trabajadores, etc.) se lleven a cabo periódica y correctamente.

Dentro de las posibles situaciones de emergencia que se pueden dar, merece una mención especial la situación en la que los trabajadores puedan estar expuestos a un riesgo grave o inminente ocasionado por el trabajo. En tal situación el art. 21 de la Ley 31/1995 establece la obligación del empresario de:

- Informar a todos los trabajadores afectados acerca de la existencia de dicho riesgo y de las medidas adoptadas o que deban adoptarse en materia de protección.
- Adoptar las medidas y dar las instrucciones necesarias para que, en caso de riesgo grave, inminente e inevitable, los trabajadores puedan interrumpir la actividad y, si fuera necesario, abandonar de inmediato su lugar de trabajo.

- Dotar al trabajador de medios técnicos para evitar las consecuencias de dicho peligro en caso de que no pueda ponerse en contacto con su superior jerárquico, ante una situación de peligro grave e inminente para su seguridad, la de otros trabajadores o la de terceros de la empresa.
Se apuntan a continuación algunos criterios de actuación:

Para que un Plan de Autoprotección cumpla con sus objetivos de eficacia se deberá:

- Conocer el riesgo de incendio u otras emergencias posibles, así como los factores de inicio, propagación y consecuencias que lo determinan, fruto de la evaluación de riesgos.
- Conocer el edificio, las vías de evacuación más próximas al lugar de trabajo, la situación de los medios de lucha contra incendios y de las instalaciones de detección, alarma y protección disponibles.
- Realizar el correcto mantenimiento que precisen todos los medios de lucha contra incendios y demás medios materiales de intervención.
- Organizar al personal y estructurar los equipos de intervención con el objetivo de agilizar el proceso de intervención y de evacuación.
- Formar e informar correctamente a los ocupantes del edificio sobre cómo se debe actuar en caso de emergencia.

El contenido del Plan de Autoprotección viene fijado y estructurado en el Anexo II del RD 393/2007 y el mismo constituye una obligación para las actividades que están comprendidas en el Anexo I del citado RD y constituye una buena referencia para aquellas actividades que, sin estar dentro de su ámbito de aplicación, deben implantar medidas de emergencia en cumplimiento de las obligaciones emanadas de los artículos 14 y 20 de la LPRL. Del contenido del Anexo II, destacamos los siguientes aspectos:

- *Inventario, análisis y evaluación de riesgos.* Exige identificar, localizar, analizar y evaluar los riesgos propios de la actividad que puedan dar origen a una situación de emergencia, así como los riesgos externos que pudieran afectarle. Asimismo, identificar, cuantificar y conocer la tipología de los ocupantes, tanto de la propia empresa como personas ajenas a la misma que tengan acceso al edificio o instalación.
- *Inventario y descripción de las medidas y medios de autoprotección.* Medidas y medios humanos y materiales de que dispone la entidad para controlar los riesgos detectados, enfrentar las situaciones de emergencia y facilitar la ayuda a Servicios Externos de Emergencias.
- *Programa de mantenimiento de instalaciones.* Mantenimiento preventivo de las instalaciones de riesgo y de las instalaciones de protección a fin de garantizar su control y operatividad, respectivamente. Asimismo la realización periódica de inspecciones de seguridad.

- *Plan de actuación ante emergencias.* Definición de acciones a desarrollar para el control inicial de las emergencias, garantizándose la alarma, evacuación y socorro. Comprenderá:
 - La identificación y clasificación de las emergencias en función del tipo de riesgo, de la gravedad y de la ocupación y medios humanos. La clasificación habitual de las emergencias en los tres niveles de conato de emergencia, emergencia parcial y emergencia general proporciona una información suficiente sobre el alcance y desarrollo de la situación de emergencia.
 - Procedimientos de actuación ante emergencias. Debe garantizarse la inmediata detección y la eficaz transmisión de la alerta, la persona que transmitirá la alarma y la activación de los distintos mecanismos de respuesta frente a la emergencia previstos en el Plan.
 - Identificación y funciones de las personas y equipos que llevarán a cabo los procedimientos de actuación ante emergencias. El número de personas designadas y su estructura dependerá del tamaño y complejidad de la empresa. A título orientativo, los equipos de intervención a considerar podrían ser:
 - *Equipos de Primera Intervención*, cuyos componentes deben acudir al lugar donde se ha producido la emergencia, con el objetivo de controlarla de forma inmediata si es posible. Son personas capacitadas, por ejemplo, para manejar extintores de incendios. Es importante que todos los trabajadores sepan qué hacer cuando detecten una situación de emergencia y que un número considerable de trabajadores estén formados en el manejo de tales equipos.
 - *Equipos de Segunda Intervención*, que deben actuar en empresas a partir de cierto tamaño, cuando, por la gravedad de la emergencia, no pueda ser controlada por los equipos de primera intervención. Prestarán apoyo a los servicios de ayuda exterior cuando su actuación sea necesaria. Se pueden incluir en este grupo aquellas personas con funciones específicas, por ejemplo: la utilización de equipos de manguera cuando existan; de mantenimiento, a fin de garantizar que las instalaciones contra incendios sean operativas, etc.
 - *Equipos de Primeros Auxilios*, que prestarán los primeros auxilios a los lesionados por la emergencia. Deben estar en condiciones de ejecutar con la máxima rapidez y eficacia posible las acciones para estabilizar a la víctima hasta que pueda ser atendida por personal sanitario competente.
 - *Equipos de Alarma y Evacuación*, que realizan acciones encaminadas a garantizar una evacuación total y ordenada de su sector o área asignada y que la alarma ha sido transmitida correctamente.

- *Jefe de Intervención*, que coordinará “in situ” las actuaciones de los equipos de intervención e informará puntualmente al Jefe de Emergencia del desarrollo de la misma.

- *Jefe de Emergencia*, que, en función de la información recibida, coordinará el plan de actuación, enviando a la zona siniestrada las ayudas internas disponibles y, en caso de ser necesarias, recabará ayudas externas. Identificación del responsable de la puesta en marcha del Plan: el Jefe de Emergencia, responsable de coordinar y ejecutar las acciones previstas en el Plan, debe ser una persona habitualmente presente en la empresa, con autoridad reconocida y aceptada y capacitado para tomar las decisiones precisas en función del desarrollo de la emergencia. Es recomendable la existencia en la empresa de un suplente con idéntico perfil para aquellos supuestos en que el titular estuviera ausente o ilocalizable.

- *Implantación del Plan de Autoprotección*. Debe designarse el responsable de implantación del Plan y contemplar el programa de formación y capacitación del personal con participación activa en el Plan (equipos de intervención), la formación e información a todo el personal, la información general para los usuarios, la señalización y normas de actuación para visitantes y el programa de dotación y adecuación de medios materiales y recursos.
- *Mantenimiento de la eficacia y actualización del Plan de Autoprotección*. Debe contemplar el programa de reciclaje de formación e información, de sustitución de medios y recursos, la realización de ejercicios y simulacros, la revisión y actualización de la documentación que forma parte del Plan y, asimismo, el programa de auditorías e inspecciones.

La realización de simulacros se realizará con la periodicidad mínima que fije el propio Plan y, en todo caso, al menos una vez al año. Tendrá como objetivo verificar y comprobar la eficacia de los distintos recursos previstos (organización, personas, instalaciones, etc.), así como detectar posibles errores y/u omisiones para su subsanación.

LOS SIMULACROS PERIÓDICOS SON NECESARIOS PARA VALIDAR LA EFICACIA DE LOS PLANES DE EMERGENCIA

Por lo que hace referencia a la gestión de los primeros auxilios en la empresa, se debe disponer de material, personal, formación, protocolos de actuación en caso de accidente y organización en general para ofrecer una correcta y eficaz atención de primeros auxilios a los trabajadores accidentados. Esto implica que en todos los centros de trabajo se debe disponer de los siguientes elementos:

- botiquín de primeros auxilios con el contenido adecuado a las lesiones que se puedan producir durante el desarrollo del trabajo;
- personal habilitado para la prestación de primeros auxilios, en un número y con un nivel de formación adecuado a las necesidades de la empresa;

- local específico de primeros auxilios, en caso de tratarse de un lugar de trabajo utilizado por primera vez o que haya sufrido ampliaciones o transformaciones a partir de la fecha de entrada en vigor del RD 486/1997 y que conste de 50 trabajadores o más de 25, teniendo en cuenta la peligrosidad y las dificultades de acceso al centro de asistencia más próximo, si así lo determina la autoridad laboral.

En el “Manual de Procedimientos de Prevención de Riesgos Laborales”, del INSHT, en la web: www.insht.es/publicaciones, se muestra el “Procedimiento de plan de emergencia”, págs.211-214 y el “Registro de primeros auxilios”, págs. 219-220.

Investigación de accidentes y daños a la salud

La Ley 31/1995 en su artículo 16.3 establece la obligación de investigar todos los accidentes que hayan generado daño para la salud de los trabajadores o cuando, con ocasión de la vigilancia de la salud prevista en su artículo 22, aparezcan indicios de medidas preventivas insuficientes, con la finalidad de detectar las causas de estos hechos. No obstante, es recomendable investigar el mayor número posible de incidentes que tengan lugar en la empresa, especialmente aquellos que, aunque no hayan generado lesiones, puedan desembocar, si no se corrigen, en la generación de lesiones o daños de mayor importancia. Todos, ya sean accidentes o incidentes, son lecciones que deben ser aprovechadas para compartir conocimientos y experiencias con todo el personal que pueda verse afectado. Además, también es obligatorio revisar la evaluación de riesgos con ocasión de haberse generado daños para la salud (Art. 16.1, Ley 31/1995).

Toda investigación debería ser iniciada por el mando directo ya que este, junto con el trabajador, es quien mejor conoce la tarea que se estaba desarrollando y las condiciones en que debía llevarse a cabo. Cuando sea necesario, debería contarse con la colaboración del trabajador designado y del delegado de prevención. En situaciones especialmente complejas o cuando la investigación de la línea sea insuficiente, sería conveniente que hubiera un grupo de trabajo al respecto con participación de un especialista en prevención de riesgos laborales, perteneciente al servicio de prevención propio o ajeno.

LOS MANDOS DIRECTOS DEBEN ESTAR IMPLICADOS EN LA INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES Y LA APLICACIÓN DE SOLUCIONES PARA EVITARLOS

La investigación de accidentes es una de las actividades preventivas de más alta rentabilidad por lo que comporta de ejemplo decidido de los responsables de los procesos para encontrar soluciones.

Los Delegados de Prevención deberán ser informados por la Dirección del accidente ocurrido, así como de los resultados obtenidos de la investigación. Se apuntan a continuación algunos criterios básicos de actuación:

La investigación de accidentes debería llevarse a cabo lo más inmediatamente posible. Su objetivo principal es averiguar las causas que han generado el accidente y aplicar las medidas preventivas/correctoras pertinentes. Se debería aplicar un procedimiento de actuación para desarrollar la actividad correctamente, aprovechando su valor didáctico y de compromiso colectivo entre mandos, trabajadores y la dirección. Los criterios a seguir en las sucesivas etapas son los siguientes:

- Reaccionar con inmediatez para atender al accidentado y evitar que se puedan producir accidentes secundarios.
- Reunir la información relativa al accidente: examinando el lugar de los hechos para tratar de encontrar la fuente que originó el accidente y entrevistando al accidentado y a los testigos presenciales que puedan aportar datos sobre los hechos acaecidos, intentando crear siempre un clima de confianza para demostrar que se buscan soluciones (que eviten que se vuelvan a producir daños) y no culpables.
- Analizar todas las causas significativas. Se deberá contestar a preguntas tales como: ¿Qué tuvo que ocurrir para que se produjera el accidente? ¿Fue necesario? ¿Fue suficiente? ¿Qué más hechos se tuvieron que producir? No aceptar hipótesis sin contrastar.
- Seleccionar las causas relevantes que es preciso eliminar para evitar su repetición. Tener en cuenta los aspectos de gestión que hay que corregir (mantenimiento de equipos y lugares de trabajo, necesidades de formación e instrucciones de trabajo, etc.).
- Acordar las medidas correctoras a adoptar que eviten que se vuelva a repetir el suceso indeseado: materiales, ambientales, humanas y de gestión u organizativas. Concretar también los responsables de llevarlas a término y los plazos de ejecución.
- Cumplimentar el formulario de investigación de accidentes establecido.
- Efectuar un seguimiento de las medidas implantadas para verificar su eficacia.
- Mantener actualizado el registro de la siniestralidad. Se deben guardar de forma ordenada los partes oficiales de accidentes con baja y el registro de accidentes sin baja. Tener un control sobre la evolución de la siniestralidad mediante un análisis de los índices estadísticos correspondientes (Índices de incidencia, frecuencia y gravedad).

Índice de frecuencia = $(n^{\circ} \text{ total de accidentes} / n^{\circ} \text{ total horas-hombre trabajadas}) \times 10^6$

Índice de gravedad = $(n^{\circ} \text{ jornadas perdidas} / n^{\circ} \text{ total horas-hombre trabajadas}) \times 10^3$

Índice de incidencia = $(n^{\circ} \text{ total de accidentes} / n^{\circ} \text{ medio de personas expuestas}) \times 10^5$

Duración media = $\text{jornadas perdidas} / n^{\circ} \text{ accidentes}$

Es recomendable hacer una estimación de los costes originados por los accidentes para valorar su importancia y especialmente en lo que concierne a tiempos perdidos, que suelen ser considerables aunque estos sean leves.

En el *“Manual de Procedimientos de Prevención de Riesgos Laborales”*, del INSHT, en la web: www.insht.es/publicaciones, se puede ver el “Procedimiento de investigación de accidentes e incidentes”, págs. 224-231.

Documentación del sistema preventivo

El sistema de prevención de riesgos laborales, como cualquier otro sistema de gestión, debe estar debidamente documentado. Es esencial, para la calidad y seguridad de procesos, productos y servicios, establecer por escrito los vínculos existentes entre los tres sistemas: Prevención de Riesgos Laborales, Calidad y Medio Ambiente, procurando por motivos de racionalización y simplificación que el sistema documental sea unitario. Por ello, todos los documentos del sistema general de gestión de la empresa, sea cual fuere su origen o subsistema al que pertenezcan, han de ser claramente identificados, estructurados y desarrollados bajo un mismo patrón. En tal sentido, se recogen a continuación las características y el procedimiento básico de actuación para la configuración y control del sistema documental.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, tras la Ley 54/2003 de Reforma, establece en su artículo 23, de forma genérica, la documentación mínima que cualquier empresa debe elaborar y mantener a disposición de la autoridad laboral. En el presente apartado se trata de establecer las directrices generales para la elaboración, el control, la revisión, la distribución y el archivo de los documentos relacionados con la seguridad y salud laboral. En los anteriores apartados ya se han ido indicando los diferentes documentos que pueden conformar el sistema preventivo. Al final de este apartado se relaciona de manera sintetizada toda la documentación necesaria.

En el *“Manual de Procedimientos de Prevención de Riesgos Laborales”*, del INSHT, en la web: www.insht.es/publicaciones, se muestra el “Procedimiento de control de la documentación y registros”, págs. 239-243.

La documentación genérica exigible legalmente, de acuerdo con el citado artículo 23 de la LPRL, es la siguiente:

- **Plan de prevención.** Su contenido ha sido desarrollado en la Unidad 2.
- **Evaluación de riesgos actualizada, incluido el resultado de los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores.** Esto último se lleva a cabo cuando la evaluación de riesgos y las circunstancias de gravedad de los riesgos lo determinen (por ejemplo, en máquinas y tareas peligrosas).
- **Planificación de la acción preventiva.**

- **Práctica de los controles del estado de salud de los trabajadores.**
- **Relación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con incapacidad superior a un día.**

La estructura del sistema documental, en coherencia con otros sistemas de gestión normalizados, debería basarse en los cuatro niveles que fueron descritos en la Unidad 1 al tratar sobre sistemas integrados de gestión (Manual/Plan de prevención, Procedimientos, Instrucciones y Registros). En las pequeñas empresas, el Plan de PRL, la Evaluación de riesgos y la Planificación de la prevención podrían conformar un solo documento, tal como la reglamentación plantea.

La documentación será solo la necesaria y lo más sencilla posible, actualizándola, distribuyéndola y utilizándola como herramienta de trabajo para el aprendizaje y el autocontrol. El procedimiento de elaboración y control de la documentación deberá contemplar las siguientes etapas:

- 1) *Elaboración del documento o registro*: deberá definirse un responsable para su elaboración en función del tipo de documento, contenido y área de la empresa a la que afecte. Los documentos deben ser nominados e identificados mediante código y en los mismos deberá figurar su autor y la fecha de realización, siguiendo cuando exista, un formato establecido. La estructura para la realización de un procedimiento será la siguiente:
 - Objetivo: expone brevemente los objetivos que se quieren lograr con ese procedimiento.
 - Alcance: define a qué procesos, departamentos, etc. afecta y, en su caso, a cuáles excluye.
 - Responsables y personas involucradas: aquellas personas afectadas por el procedimiento y que tienen funciones específicas.
 - Desarrollo/Metodología: forma de llevar a la práctica la actividad.
 - Registros/Formularios/Anexos: relación de indicadores y elementos documentales a utilizar en el desarrollo del procedimiento, incluyendo una muestra de cada uno de ellos.

Finalmente, cabe comentar que los procedimientos deberían, en la medida de lo posible, establecer los criterios de evaluación de la calidad del trabajo realizado.

- 2) *Codificación*: los documentos deberán ser codificados de manera que puedan ser identificados. En la práctica, a la hora de archivar la documentación es muy útil utilizar hojas impresas o fotocopiadas unidas por anillas, pudiendo de esta manera reemplazar fácilmente las hojas obsoletas cuando se producen revisiones o suplementos.
- 3) *Revisión*: una vez elaborado el documento debe ser revisado por otra o la misma persona que lo elaboró, indicando en el documento la fecha, el número y el responsable de la revisión. Dado que los representantes de los

Tabla 8. Elementos del Sistema Preventivo y documentación del mismo

POLITICA DE PREVENCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Principios en que se basa la acción preventiva* • Objetivos estratégicos de la prevención y objetivos anuales*
ORGANIZACIÓN DE LA PREVENCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad de organización preventiva elegida*. • Procedimiento de funcionamiento de sus órganos preventivos (Servicio de prevención/ Trabajador designado, Delegado de prevención, Comité de seguridad y salud). • Definición de las funciones preventivas del personal de la estructura, con vistas a la integración de estas en las actividades cotidianas*. • Consulta previa a los trabajadores o sus representantes sobre todas las acciones y elementos del sistema preventivo*. • Reuniones sistematizadas de prevención.
EVALUACIÓN DE RIESGOS Y PLANIFICACIÓN PREVENTIVA	<ul style="list-style-type: none"> • Procedimiento de realización de la evaluación de riesgos en todos los puestos de trabajo*. • Procedimiento de actualización de la evaluación de acuerdo con lo reglamentado. • Seguimiento y control de acciones correctoras*. • Programa anual de actividades*. Memoria anual*.
INFORMACIÓN Y FORMACIÓN A LOS TRABAJADORES	<ul style="list-style-type: none"> • Información general de los riesgos de la empresa y de cada puesto o función y de sus medidas de prevención, así como de las medidas de actuación ante emergencias*. También debería informarse de los resultados de las acciones preventivas*. • Comunicación de riesgos y sugerencias de mejora por parte de cualquier miembro de la empresa. • Formación preventiva teórica y práctica específica del puesto de trabajo, en el momento de la contratación y cuando haya cambios (la formación deberá ser continua)*. Deben determinarse los trabajos que requieren autorización*. • Instrucciones de trabajo en tareas críticas*.
CONTROL DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y DE LA ACTIVIDAD DE LOS TRABAJADORES	<ul style="list-style-type: none"> • Inspección y revisión periódica de instalaciones y equipos peligrosos*. • Revisión de lugares de trabajo (orden y limpieza). • Observación del trabajo en actividades peligrosas*. • Control específico de riesgos higiénicos, ergonómicos y psicosociales cuando sea exigible*.
VIGILANCIA DE LA SALUD	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de vigilancia de la salud, cuando sea exigible*. • Certificados de aptitud, cuando sean exigibles*.
CONTROL DE CAMBIOS DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO	<ul style="list-style-type: none"> • Modificaciones y adquisiciones (Equipos de Protección Individual, productos químicos y maquinaria). • Contratación de personal o cambio de puesto de trabajo. • Coordinación interempresarial. Información mutua de riesgos graves*. • Autorizaciones de trabajos especiales*. • Consignación de máquinas especialmente peligrosas e instalaciones fuera de servicio*.
CONTROL DE EMERGENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de emergencia*. • Primeros auxilios.
NOTIFICACIÓN E INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación de accidentes e incidentes*. • Registro de accidentes y enfermedades profesionales y su notificación a la autoridad laboral*.
REVISIÓN DEL SISTEMA. AUDITORÍA	<ul style="list-style-type: none"> • Auditorías voluntarias y reglamentarias de la eficacia del sistema preventivo en los plazos establecidos*.

Nota: * Registros documentales reglamentarios

trabajadores deben ser consultados sobre las diferentes actividades preventivas y sobre los elementos fundamentales del sistema, sería recomendable que ellos revisaran los procedimientos, previa su aprobación.

- 4) *Aprobación*: el documento deberá ser aprobado por un responsable autorizado, que en principio será la Dirección de la empresa.
- 5) *Distribución*: los documentos deberán estar disponibles en aquellos lugares donde sea necesaria su utilización. Hay dos tipos de distribución de documentos: copias controladas, para las cuales se establece una lista de distribución en la que se especifica las copias de los documentos que han sido distribuidas, los destinatarios y la versión vigente; la entrega de estas copias se realiza con acuse de recibo; y copias no controladas, que son aquellas que no requieren su actualización.
- 6) *Revisión y actualización*: periódicamente y especialmente cuando se produzcan cambios o modificaciones del sistema, deberá cuestionarse la vigencia de los documentos y proceder a su actualización si fuese necesario. Se deberá seguir el mismo circuito comentado anteriormente.

Todos los documentos del sistema preventivo estarán recogidos en un archivo centralizado en el que se especifique para cada uno de ellos, debidamente codificados, las fechas y los responsables de la elaboración y la aprobación y las revisiones previstas de los mismos, si las hubiere.

En la siguiente tabla 8 se sintetizan los diferentes elementos de un Sistema Preventivo y los procedimientos más habituales para su implantación y desarrollo. Se destacan con asterisco (*) aquellos elementos y actividades/procedimientos que requieren registro documental, bien porque la reglamentación lo exige, bien porque suele ser frecuente su necesidad. No obstante, será a criterio del técnico de PRL la determinación de tal necesidad en función de las características de la empresa e importancia de los riesgos.

Promoción y vigilancia de la salud

VIGILANCIA DE LA SALUD EN EL MEDIO LABORAL

La vigilancia de la salud es una práctica ampliamente utilizada en salud pública y consiste en la recopilación, análisis e interpretación de información sobre la salud en una población concreta con el objetivo de definir las actuaciones prioritarias para prevenir y actuar sobre los determinantes y la pérdida de salud.

La vigilancia de la salud en el medio laboral también se ha mostrado eficaz y tanto es así que la normativa europea y española sitúa la vigilancia de la salud como un derecho de la población trabajadora, como una obligación empresarial y como una práctica de la prevención. El artículo 14 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) establece el derecho de la población trabajadora a la vigilancia de la salud y el deber del empresario a garantizarla. Las características y contenidos de la vigilancia de la salud se regulan principalmente en el artículo 22 de la LPRL, el artículo 37.3. del Reglamento de los Servicios de Prevención y el artículo 3 del RD 843/2001. Para ampliar información con relación a la normativa de aplicación en cuanto a la vigilancia de la salud en el ámbito laboral se puede consultar la NTP 959, editada por el INSHT.

Objetivos y actividades de la vigilancia de la salud

Existe un amplio consenso en cuanto a que la vigilancia de la salud persigue objetivos individuales, es decir, para cada una de las personas trabajadoras y principalmente orientada a la detección precoz de daños de la salud, y objetivos colectivos, más relacionados con el seguimiento de la eficacia de las medidas preventivas y la priorización de actuaciones.

Los objetivos específicos de la vigilancia de la salud son:

- Conocer el estado de salud de la población trabajadora, a nivel tanto individual como colectivo.
- Relacionar el estado de salud individual y colectivo de la población trabajadora con la exposición a los riesgos laborales.
- Proteger a las personas especialmente sensibles (embarazo, lactancia, patologías previas...).
- Evaluar la eficacia de las medidas preventivas e identificar las situaciones de riesgo insuficientemente evaluadas y controladas.

- Informar de la necesidad de adoptar las medidas preventivas adecuadas para controlar los riesgos detectados y adaptar el trabajo a las condiciones de salud de las personas
- La actividad más frecuente y conocida de la vigilancia de la salud son los exámenes de salud o reconocimientos médicos, pero existen otras actividades posibles, y se deben contemplar como complementarias.

En la tabla 9 se recogen algunos ejemplos de fuentes de información de indicadores de salud y utilidades que pueden presentar.

Tabla 9. Fuentes de información para vigilancia de la salud. Lista no exhaustiva
Fuente: modificada de V. Esteban

DATOS	UTILIDAD SANITARIA
Accidentes de trabajo	Seguimiento de daño reconocido como profesional
Enfermedades profesionales	
Incapacidad temporal por enfermedad común	Alteraciones de la salud no directamente relacionadas con la exposición laboral. Detección de nuevas lesiones o enfermedades
Exámenes de salud	Detección precoz daño laboral o seguimiento de lesiones conocidas
Encuestas de salud	Morbilidad percibida

El registro y análisis sistemático de la incapacidad temporal, es decir, de las ausencias del trabajo por motivos de salud, es una buena fuente de información que permite relacionar condiciones de trabajo, riesgos y daños. Se deben analizar los datos de forma diferenciada según se trate de una baja por patología común o laboral. De las lesiones declaradas como profesionales tenemos la certeza de la relación causa-efecto entre exposición laboral y daño, sea como agente causante o agravante, de manera que de la investigación de cada una de estas lesiones se pueden extraer acciones directas de implementación de medidas preventivas. Además, en el supuesto de patologías laborales se dispone de más información sobre el daño que en el caso de las ausencias por patología común, que únicamente se dispone del dato de la duración.

La definición de los indicadores que se deben registrar depende de las características de la empresa, principalmente de su dimensión. Algunas recomendaciones para la recogida de datos son las siguientes: identificar si la ausencia es debida a accidente de trabajo, enfermedad profesional o patología común, y si es posible analizar los datos por puesto de trabajo o departamento, sexo, edad y duración. En relación con la duración, Rausseau propone la clasificación en tres catego-

rías: de 1 a 3 días, de 4 a 10 días y más de 10 días. En cuanto a los indicadores, se recomienda la utilización de los siguientes índices: Incidencia, Prevalencia (principalmente en el caso de enfermedades) y Gravedad.

Así mismo se recomienda que el análisis de los datos se realice como mínimo una vez al año y contemplando la evolución interanual.

Como se señalaba anteriormente los exámenes de salud o reconocimientos médicos son la práctica de vigilancia de la salud más frecuente en el medio laboral y se tratará en un apartado específico. Pueden definirse como aquellos procedimientos sanitarios que permiten la evaluación sistemática del estado de salud de cada individuo de una población laboral.

Y, por último, las encuestas de salud son instrumentos basados en cuestionarios, generalmente específicos, que persiguen el objetivo de profundizar sobre un aspecto concreto, ya sea porqué se sospecha de la presencia de un problema de salud, ya sea por la necesidad de conocer más en profundidad una problemática. Se trata de instrumentos estandarizados que permiten tratar la información tanto individualmente como colectivamente. Los cuestionarios deben cumplir una serie de requisitos: 1) ser sencillos, viables y aceptados; 2) ser fiables (elevado grado de precisión y no error); 3) estar validados (adecuados para lo que se quiere medir); y 4) ser sensible a los cambios entre diferentes individuos y de la misma persona a lo largo del tiempo. Entre las ventajas de la utilización de encuestas de salud en el ámbito laboral hay que señalar las siguientes: 1) Permiten obtener información auto-reportada sobre las exposiciones y/o sobre los efectos que se pueden presentar en la salud de la población trabajadora. 2) Facilitan la priorización de las visitas presenciales para la vigilancia de la salud individual. 3) Facilitan el tratamiento informatizado de la información y con ello la monitorización individual y colectiva. Existen algunas bases de datos en las que se recogen los cuestionarios de salud validados en lengua española, por ejemplo BiblioPRO de la Fundación IMIM.

En la figura 24 se muestra esquemáticamente la historia natural de la enfermedad y en qué fase puede actuar cada una de las técnicas de vigilancia de la salud. El conjunto de enfermedades presentan un periodo patogénico en dos fases: en la primera de ellas la persona no presenta ningún tipo de síntoma o bien no lo percibe como tal, llamada fase asintomática, mientras que en la fase llamada sintomática la persona tiene la percepción clara de presentar síntomas.

Otra idea clara en la historia natural de la enfermedad es lo que se denomina periodo de latencia, que es el tiempo transcurrido desde el inicio de la exposición hasta la manifestación de los primeros síntomas.

De las técnicas de vigilancia de la salud anteriormente mencionadas los exámenes de salud y las encuestas de salud nos permiten realizar el seguimiento individual y colectivo del estado de salud tanto en la fase asintomática como en la sintomática, mientras que el seguimiento de la incapacidad, sea por contingencia común o profesional, actúa solamente en la fase sintomática.

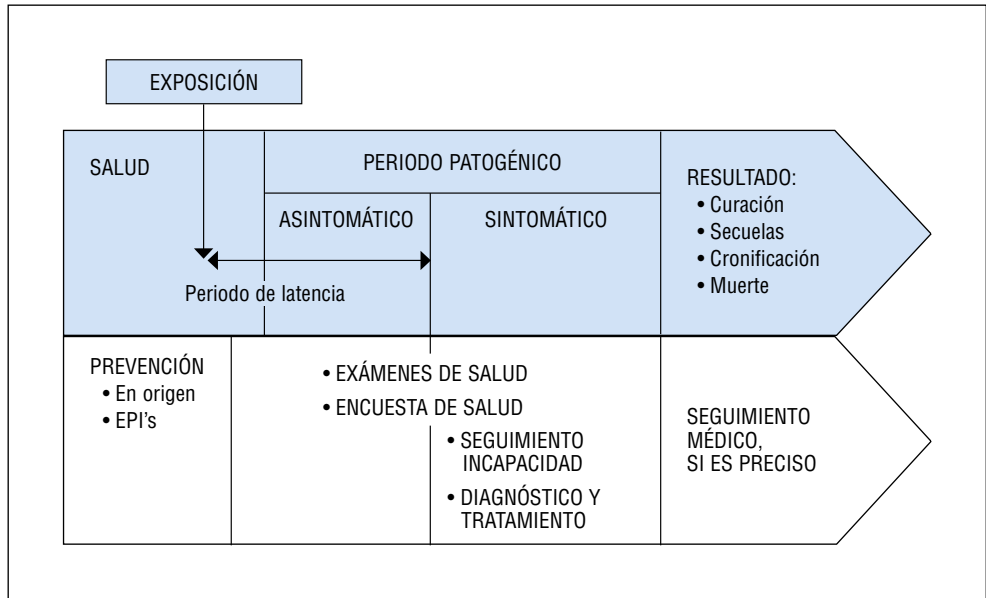


Figura 24. Historia natural de la enfermedad y técnicas de vigilancia de la salud

Este criterio general está totalmente influido por la historia natural de la enfermedad y por los conocimientos científicos existentes para la detección precoz de una enfermedad. Dos ejemplos: la afectación auditiva por exposición a ruido y la aparición de una proceso infeccioso por la exposición a agentes biológicos.

En el caso de la exposición a elevados niveles de ruido el periodo de latencia acostumbra a ser largo, dependiendo del nivel puede ser incluso de años, y contamos con pruebas diagnósticas, en concreto la audiometría, que pueden señalar si se ha iniciado una lesión auditiva mucho antes de que la personas perciba sintomatología e incluso en fases en las que la lesión es reversible (fatiga auditiva). Nos encontraríamos ante el supuesto de que los exámenes de salud periódicos pueden aportar elementos individuales y colectivos importantes para la prevención.

En el supuesto de la mayoría de las enfermedades infecciosas el periodo de latencia acostumbra a ser corto (de días o semanas), de manera que en este caso la vigilancia de la salud periódica aporta poca información, y otras intervenciones sanitarias como las vacunas adquieren mayor importancia.

Características básicas de la vigilancia de la salud

La Vigilancia de la Salud debe ser:

- *Garantizada* por el empresario restringiendo el alcance de la misma a los riesgos inherentes al trabajo.

- *Específica*, en función del o de los riesgos identificados en la evaluación de riesgos.
- *Voluntaria* para la persona trabajadora salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:
 - La existencia de una disposición legal con relación a la protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad.
 - Que los reconocimientos sean indispensables para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores.
 - Que el estado de salud del trabajador pueda constituir un peligro para él mismo o para terceros.
- *Confidencial*: dado que el acceso a la información médica derivada de la vigilancia de la salud se restringirá a la propia persona trabajadora, a los servicios médicos responsables de su salud y a la autoridad sanitaria.
- *Ética*, con el fin de garantizar una práctica profesional coherente con los principios del respeto a la intimidad, a la dignidad y la no discriminación laboral por motivos de salud.
- *Integrada en el sistema de prevención*: la vigilancia de la salud es una actividad preventiva, de manera que debe estar integrada en la planificación de la actividad preventiva y garantizar que fluya la información con otras actividades de prevención y otras disciplinas de prevención.
- *Realizada por personal sanitario* con competencia técnica, formación y capacidad acreditada, es decir, por médicos especialistas en Medicina del Trabajo o diplomados en Medicina de Empresa y Enfermería de Empresa.
- *Planificada*, porque las actividades de vigilancia de la salud deben responder a unos objetivos claramente definidos y justificados por la exposición a riesgos que no se han podido eliminar o por el propio estado de salud de la población trabajadora. Dichos objetivos determinarán las actividades que se deben realizar.
- *Con resultados claros*, ya que cualquier actividad de vigilancia de la salud debe incorporar de forma clara las conclusiones y recomendaciones, tanto a nivel individual como a nivel colectivo. Las conclusiones y recomendaciones deben contener orientaciones tanto de carácter sanitario, de adaptación de las condiciones de trabajo, como de modificación o mejora de dichas condiciones de trabajo.
- *Sistemática*, porque las actividades de vigilancia de la salud deben ser dinámicas y actualizadas permanentemente captando datos y analizándolos, más allá de la puntualidad que puede sugerir la característica “periódica”.

- *Documentada*, con la constatación de la práctica de los controles del estado de salud de los trabajadores, así como con las conclusiones obtenidas de los mismos teniendo la obligación el empresario, en determinadas exposiciones (agentes cancerígenos, biológicos, químicos), de mantener un registro de los historiales médicos individuales y de conservar el mismo un plazo mínimo de 10 años después de finalizada la exposición, salvo normativa específica más restrictiva.
- *Con información individual a la plantilla*, tanto de los objetivos como de los métodos de la vigilancia de la salud, que deben ser explicados de forma suficiente y comprensible a trabajadores y trabajadoras, así como de los resultados.
- *Gratuita para las personas trabajadoras*, puesto que el coste económico de cualquier medida relativa a la seguridad y salud en el trabajo, y por tanto el derivado de la vigilancia de la salud, no deberá recaer sobre el trabajador. Una consecuencia de lo anterior es la realización de los exámenes de salud dentro de la jornada laboral o el descuento del tiempo invertido en la misma.
- *Participada*, respetando los principios relativos a la consulta y participación de los trabajadores o de sus representantes establecidos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Los exámenes de salud

Como se señalaba anteriormente, la práctica de la vigilancia de la salud más frecuente son los exámenes de salud.

Su contenido debe estar ajustado a las características definidas en la normativa aplicable. Para los riesgos que no hayan sido objeto de reglamentación específica, la LPRL no especifica ni define las medidas o instrumentos de vigilancia de la salud, pero sí establece una preferencia por aquellas que causen las menores molestias para la persona trabajadora, encomendando a la Administración Sanitaria el establecimiento de las pautas y protocolos de actuación en esta materia. Los protocolos aprobados están localizables en la web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Hay que tener en cuenta que dichos protocolos deben ser utilizados como recomendaciones, y que el contenido de los exámenes de salud debe basarse en el conocimiento científico y en los objetivos específicos que se determinen en cada momento.

El contenido mínimo de los exámenes de salud está definido en la normativa y coincide con la experiencia de la práctica sanitaria: el historial clínico; la descripción del puesto de trabajo incluyendo el tiempo de permanencia del puesto actual; la exposición anterior, así como el resultado de la evaluación de riesgo y medidas preventivas implementadas; y, finalmente, los datos de la exploración física, control biológico (si procede) y pruebas complementarias.

Los exámenes de salud persiguen principalmente dos objetivos. El primero, el diagnóstico precoz de las alteraciones de la salud con la finalidad de intervenir en el pronóstico de la evolución de la enfermedad. El segundo, si se determina una alteración de la salud, comprobar la exposición a riesgos y, en su caso, la eficacia de las medidas preventivas implementadas.

Para conseguir estos objetivos no todas las relaciones conocidas entre exposición al riesgo y alteración de la salud presentan la misma evidencia. La eficacia de dichos exámenes depende de la historia natural de la enfermedad, de la posibilidad de que los exámenes complementarios aporten datos sobre las alteraciones de la salud y si la detección precoz es capaz de intervenir sobre el pronóstico de la enfermedad.

Las pruebas de orientación diagnóstica, ya sean cuestionarios de salud ya sean pruebas complementarias, deben cumplir una serie de características como la aceptabilidad, la capacidad diagnóstica y tener en cuenta la prevalencia en la población a la que se aplique.

La aceptabilidad se refiere a la aceptación por parte de la población a la que va dirigida. Una prueba debe ser no peligrosa, no dolorosa, fácil y rápida de aplicar y de coste bajo.

Las características diagnósticas de un test se refieren a la sensibilidad y especificidad. La sensibilidad es la probabilidad de tener un test positivo si el sujeto presenta la enfermedad (tasa de verdaderos positivos). La especificidad es la probabilidad de tener un test negativo si el sujeto no presenta la enfermedad. En los exámenes de salud, uno de cuyos objetivos fundamentales es la detección precoz de alteraciones de la salud, es importante que tanto la sensibilidad como la especificidad de una prueba sean elevadas, pero sobre todo se tiene que garantizar que lo es la sensibilidad, ya que si se aplica una prueba que no es capaz de detectar las personas que presentan alguna alteración de la salud, aunque sea a nivel de sospecha y no diagnóstica, el resultado de los exámenes de salud pueden originar una falsa protección.

Por último, la prevalencia se refiere al número de casos de alteración de la salud en la población a la que se aplica el test, es decir, si hablamos de alteraciones de la salud frecuentes o raras. El indicador que se utiliza es el valor predictivo positivo y el valor predictivo negativo. El primero se refiere a la probabilidad de estar enfermo si el test es positivo y el segundo, a la probabilidad de estar enfermo si el test es negativo.

En la práctica el valor predictivo positivo es el índice más útil para evaluar el interés de un test en la práctica de los exámenes de salud.

Los exámenes de salud se deben realizar en momentos diferentes:

- Inicial: después de la incorporación al trabajo o después de la asignación de tareas específicas con nuevos riesgos para la salud.

- Periódica: la periodicidad vendrá definida por la exposición, por la historia natural de la enfermedad, así como por la disponibilidad de instrumentos de medidas de que se disponga, sean cuestionarios de salud, control biológico o pruebas complementarias
- Solicitada por la persona trabajadora
- Cuando se detecte una enfermedad profesional o relacionada con el trabajo, se recomienda un examen de salud al resto de personas trabajadoras que realicen las mismas tareas o presenten exposiciones a riesgos similares.
- Tras una ausencia prolongada por motivos de salud
- Tras el cese de la exposición, sobre todo en aquellos casos en los que el periodo de latencia es elevado o cuando se trata de enfermedades que se pueden cronificar.

El resultado de los exámenes de salud se deben tratar de forma individual y colectiva, y siempre respetando el derecho a la confidencialidad de los datos de salud. Los datos individuales de salud solo los debe conocer el trabajador o trabajadora, los servicios de salud del servicio de prevención y la autoridad sanitaria. La información individual, es decir, aquella dirigida a cada una de las personas que han participado en los exámenes de salud debe contemplar el resultado en términos sanitarios orientando si es necesario alguna actuación sanitaria y, también, si es necesaria, alguna intervención en relación con el puesto de trabajo y la exposición a riesgos. Las conclusiones y recomendaciones relacionadas con la intervención preventiva de los riesgos laborales deben ponerse en conocimiento del servicio de prevención y de la empresa con el objetivo de que se pongan en marcha las medidas preventivas que sean necesarias.

PROMOCIÓN DE LA SALUD EN EL TRABAJO

En los últimos años y de forma paralela a la transformación del concepto de salud, los estándares de seguridad y salud en el trabajo han evolucionado desde el cumplimiento estricto de la normativa de prevención de riesgos laborales y actuaciones meramente reactivas hacia una cultura empresarial en la que el desarrollo sostenible, la ética y la responsabilidad social constituyen el marco para la puesta en marcha de intervenciones proactivas que van más allá de lo exigido reglamentariamente y en los que la salud se considera un valor para la empresa y un activo a defender. La integración de la promoción de la salud en el trabajo en la gestión de la salud de los trabajadores es la respuesta a esta transformación y a la consecución de los objetivos tanto de los trabajadores (mejor salud) como de los empresarios (sostenibilidad y competitividad).

La salud en el siglo XXI

Actualmente, la salud se ve de una forma más amplia, como calidad de vida, dependiente no tan sólo de aspectos biológicos sino también de los hábitos de vida y de las condiciones sociales, históricas, culturales, económicas y ambientales en que vivimos, trabajamos y nos relacionamos, sin olvidar nuestras expectativas. Para tener salud, por tanto, no basta con tener acceso a los servicios de cuidado y tratamiento, sino también a acciones de promoción, prevención y rehabilitación.

Hemos pasado, pues, de un modelo de salud esencialmente patogénico, centrado en la enfermedad, a un modelo ecológico, bio-psicosocial, que aboga por causas multifactoriales y factores predisponentes y defiende la actuación sobre los llamados “determinantes de salud”. Estos se pueden clasificar en las siguientes categorías:

- Factores endógenos o biológicos; ej: factores hereditarios, edad, sexo, susceptibilidad.
- Hábitos de vida y comportamientos; ej: tabaco, alcohol, otras drogas, alimentación, actividad física, sueño...
- Entorno físico, mental y social; ej: condiciones de vida y de trabajo, familia, amigos, grupos de interés, compañeros, apoyo social, cultura...
- Factores estructurales; ej: acceso a servicios de salud eficientes, existencia de estrategias y políticas de salud, incorporación de la salud de los trabajadores en otras políticas relevantes, desarrollo económico...

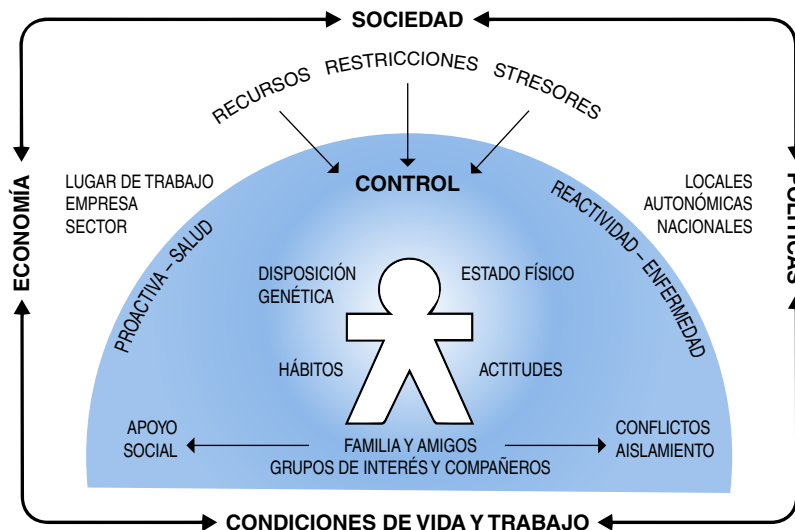


Figura 25. Factores determinantes de la salud

La gestión de la salud en la empresa deberá tener en cuenta todos estos factores, especialmente aquellos sobre los que puede actuar. Es decir: *el entorno* tanto físico como social, de forma que se faciliten elecciones seguras y saludables; *la cultura y política* de la empresa, donde la salud se integre en la toma de decisiones a todos los niveles; y *la persona*, mejorando la sensibilización, el conocimiento y las habilidades de los trabajadores y promoviendo cambios de actitudes y comportamientos. Ver en la figura 25 los factores determinantes de la salud.

La gestión de la salud en el trabajo: niveles y líneas de acción

El modelo para una buena gestión de la salud en el trabajo se encuentra en la combinación dinámica, simultánea y complementaria de dos formas de actuación: la reducción de los factores de riesgo negativos y el fomento de los factores positivos que facilitan el desarrollo del bienestar físico, mental y social. Los niveles de acción (no excluyentes sino complementarios) pueden clasificarse en las siguientes categorías:

- **CATEGORÍA 1:** énfasis en los aspectos biomédicos de la salud y en los determinantes físicos o fisiológicos y mentales. El objetivo es lograr que los trabajadores sean diagnosticados y tratados correctamente, que respondan a las acciones de prevención y de detección precoz. Esta fase incluye, en lo referente a la prevención de riesgos laborales, la **VIGILANCIA DE LA SALUD**.
- **CATEGORÍA 2:** énfasis en los aspectos conductuales y hábitos de vida del trabajador. El objetivo es sensibilizar y crear entornos facilitadores/promocivos a la salud. Esta categoría está asociada principalmente a **SALUD PÚBLICA** y a la promoción de la salud tradicional.
- **CATEGORÍA 3:** énfasis en los factores socio-ambientales que se escapan al control individual y que requieren acciones políticas y estratégicas en la empresa como son la abogacía, la colaboración entre los distintos actores y sectores y la participación de todos los implicados. Hablamos pues de **ENTORNO, ORGANIZACIÓN y CULTURA EMPRESARIAL**.

Desde el prisma de la prevención de riesgos laborales y de la obligatoriedad o no de estas acciones, las líneas de acción clave para conseguir entornos seguros y saludables y apoyar a los trabajadores en el cuidado de su salud son:

La prevención de riesgos laborales, de obligado cumplimiento por parte de los empresarios y que consiste en proteger a los trabajadores de los daños derivados de las condiciones de trabajo, principalmente accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y enfermedades relacionadas con el trabajo.

Las acciones voluntarias que incluyen todas aquellas acciones que puede llevar a cabo el empresario para crear entornos no solo seguros y exentos de riesgos de origen laboral sino entornos que permitan y apoyen elecciones seguras y saludables.

Las acciones sobre la cultura de la organización, fomentando valores comunes, buenas prácticas de trabajo y relaciones interpersonales adecuadas.

Esta actuación integral debe desarrollarse a lo largo del continuo salud-enfermedad gestionando los siguientes aspectos (ver ejemplos de acción en la tabla 10):

- El **bienestar** de aquellos trabajadores sanos que no presentan factores de riesgo ni enfermedades.
- El **riesgo** en aquellos trabajadores con factores de riesgo laborales y/o extralaborales.
- La **demanda** de aquellos trabajadores que se encuentran en Incapacidad Temporal por accidente o enfermedad.
- La **enfermedad** en trabajadores con enfermedades crónicas.
- La **incapacidad** en trabajadores con limitaciones.

Tabla 10. Ejemplos de acciones en una actuación integral

NIVEL DE GESTIÓN	SITUACIÓN	POSIBLES ACCIONES
GESTIÓN DEL BIENESTAR	Trabajadores sin factores de riesgo ni enfermedad	<ul style="list-style-type: none"> • Información • Sensibilización • Motivación • Despistaje preventivo • Sistema de alerta
GESTIÓN DEL RIESGO	Trabajadores con factores de riesgo sin enfermedad	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención preventiva • Identificación y control • Despistaje preventivo • Evaluación riesgos específicos
GESTIÓN DE LA DEMANDA	Trabajadores en incapacidad temporal por enfermedad o accidente	<ul style="list-style-type: none"> • Educación para la salud • Apoyo individual • Programa de ayuda al empleado • Programa de vuelta al trabajo • Adaptación del puesto de trabajo
GESTIÓN DE LA ENFERMEDAD	Trabajadores con enfermedades crónicas	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión clínica • Apoyo y seguimiento del tratamiento • Programa de mantenimiento del trabajo • Gestión del riesgo
GESTIÓN DE LAS LIMITACIONES	Trabajadores con modificación de la capacidad	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión clínica • Apoyo al tratamiento • Gestión del riesgo • Vuelta al trabajo • (Re)integración

Qué es la promoción de la salud en el trabajo

El concepto de promoción de la salud aparece en el campo de salud pública en la década de los años 70 del siglo XX (Lalonde, 1974). Sin embargo, la referencia fundacional de la misma es la Carta de Ottawa (1986) en la que se inicia la deconstrucción del paradigma médico.

Basada en la definición y en las áreas que apunta dicha declaración, la Red Europea de Promoción de la Salud en el Trabajo (ENWHP) consensuó en el año 1996 la siguiente definición:

“La Promoción de la Salud en el Lugar de Trabajo (PST) es aunar los esfuerzos de los empresarios, los trabajadores y la sociedad para mejorar la salud y el bienestar de las personas en el lugar de trabajo. Esto se puede conseguir combinando actividades dirigidas a:

- *Mejorar la organización y las condiciones de trabajo.*
- *Promover la participación activa.*
- *Fomentar el desarrollo individual”.*

Esta definición, incluida en la Declaración de Luxemburgo (1997) de la ENWHP, defiende la integración de la promoción de la salud en las intervenciones tradicionales de prevención de riesgos laborales, intenta establecer un marco conceptual que ayude a organizar y emprender programas de salud en la empresa que consideren actuaciones a todos los niveles (individual - interpersonal – organizativo – ambiental – institucional- social) y busca la participación y colaboración de todos los actores importantes (administraciones competentes – expertos – empresarios-trabajadores). La PST se configura entonces como un proceso político y social global que incluye tanto las acciones dirigidas a fortalecer las habilidades y capacidades de los individuos como a modificar las condiciones sociales, ambientales y económicas. Es, además, un tipo de actuación que refuerza los determinantes positivos de salud, permite que nos anticipemos a los continuos cambios derivados del nuevo marco productivo y se basa en el compromiso de la dirección y la participación de los trabajadores.

Las áreas para la acción, según la carta de Ottawa y adaptadas al lugar de trabajo, son las siguientes:

- El establecimiento de políticas en la empresa favorables a la salud y basadas en el modelo biopsicosocial.
- La creación de entornos de trabajo propicios para la salud, que faciliten elecciones seguras y saludables: factores como la calidad del aire, el ruido, la iluminación, las máquinas y herramientas, el tipo de tarea, las responsabilidades en el trabajo, la relación con los compañeros y con los mandos, y también las relaciones con la familia, el acceso a una alimentación saludable, un equilibrio entre el tiempo de trabajo y de descanso, etc.

- El fortalecimiento de la acción comunitaria fomentando la participación efectiva de los trabajadores en la fijación de prioridades, la toma de decisiones y la elaboración y puesta en marcha de estrategias para alcanzar un mejor nivel de salud.
- La promoción de las aptitudes personales para que los trabajadores ejerzan un control mayor sobre su salud y sobre el medio de trabajo, optando por lo que propicie la salud, con el apoyo del entorno y su participación activa.
- La reorientación de los servicios de prevención desde un enfoque que vaya más allá de la prevención de riesgos laborales, centrando su actuación en torno de las necesidades de los trabajadores como un todo.

Por qué invertir en promoción de la salud en el trabajo

La salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores son importantes para los trabajadores y sus familias, para la productividad, la competitividad y la sostenibilidad de las empresas y, por ende, para las economías de los países y del mundo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) agrupa las razones para hacer PST en tres categorías:

- 1) **ES LO CORRECTO:** uno de los principios éticos esenciales, reconocidos universalmente, es: “No hagas daño a los demás”. En el lugar de trabajo, esto significa garantizar la salud y la seguridad de todos los empleados.
- 2) **ES UNA DECISIÓN INTELIGENTE:** existe evidencia que demuestra que las empresas que promueven y protegen la salud de los trabajadores también son algunas de las empresas más competitivas a largo plazo, con menores tasas de absentismo, mayor productividad y mayores tasas de retención/atracción de empleados.
- 3) **ES LA LEY:** los empresarios deben proteger a los trabajadores contra los riesgos laborales que puedan derivar en traumatismos o enfermedades.

Si partimos de la base de que los programas de PST, en el ámbito de la empresa, tienen como objetivo satisfacer las necesidades de los principales actores de la misma, se debe convenir que la razón estará ligada, por un lado, a las necesidades en salud (físicas, mentales y sociales) y, por otro, a la sostenibilidad de la empresa (productividad y supervivencia). Así pues, los motivos para llevar a cabo la promoción de la salud en el trabajo pertenecerán a dos dimensiones (en ningún caso independientes, sino interrelacionadas): la salud como valor y la salud como recurso tanto para la persona como para la empresa.

La empresa se beneficia de las intervenciones de PST ya que el desempeño del trabajo en entornos seguros y saludables tiene como resultado trabajadores con una mejor salud y más motivados. Todo ello redundará en una disminución del absentismo y otros costes asociados a la mala salud, una mejor calidad

LA PROMOCIÓN DE LA SALUD EN LA EMPRESA GENERA BENEFICIOS DE TODO TIPO QUE REPERCUTEN FAVORABLEMENTE EN EL BIENESTAR Y EN LA PRODUCTIVIDAD

del servicio o de los productos, más innovación y un aumento de la productividad. Por otro lado, la PST puede ser un elemento de prestigio para las empresas que mejora su imagen pública y las hace más atractivas tanto para los trabajadores actuales como para los futuros.

En el caso de los trabajadores, el beneficio más evidente es una salud y bienestar mejores y, por lo tanto, el mantenimiento de su capacidad de trabajar y de generar ingresos con la consiguiente independencia económica y la posibilidad de satisfacer sus necesidades y las de su familia. A ello se le puede sumar una mayor autoestima y la sensación de pertenencia a una colectividad, entre otros beneficios.

La introducción de un programa de promoción de la salud en la empresa

Aunque las empresas y su contexto no suelen parecerse y no existe una fórmula aplicable a todas ellas para conseguir programas efectivos, sí que hay una serie de principios y criterios que pueden considerarse como mínimos para conseguir el éxito.

Estos principios son los siguientes:

- Se tienen en cuenta las necesidades de todos los trabajadores, independientemente de su estado de salud. Los programas de PST no se deben ver como algo que se aplica solo a los entusiastas del *fitness* o a las personas que requieren asistencia médica. Por tanto, como hemos dicho en el apartado anterior, se debe gestionar desde la empresa tanto el bienestar como el riesgo, la demanda, la enfermedad y la discapacidad.
- El programa debe considerar no sólo el riesgo objetivo sino también las necesidades, preferencias y actitudes de los diferentes destinatarios.
- El programa debe adaptarse a las características propias de la empresa y al contexto en el que se halla. Se deben escoger estrategias que convengan a la organización, estructura y cultura de la empresa. No se puede aplicar el modelo de una empresa a otra sin considerar las diferencias existentes entre ellas, y adaptarlo a dichas circunstancias.
- Debe estar basado en el concepto ecológico de salud y reconocer que los hábitos de vida y la salud de los trabajadores están influenciados por factores ligados al entorno, las elecciones personales y la oportunidad o posibilidad de controlar o mantener esas elecciones saludables. El programa debe considerar todos los factores relevantes que influyen la salud del trabajador, independientemente de que se hallen o no en su lugar de trabajo.

- Debe constituirse alrededor de una estrategia de salud en la empresa. El programa no debe tan solo afectar a las personas sino también ayudar a construir una cultura de empresa que se exprese a través de estrategias y prácticas de salud.

Por otro lado, los elementos y factores de éxito de un programa de PST efectivo son:

- El compromiso y la participación de la dirección de la empresa: es esencial para el éxito y la continuidad del programa. Algunas trazas de ese compromiso son la asistencia a algunas reuniones donde se traten los temas de PST, el incorporarlos a las reuniones de dirección, el asignar un presupuesto y recursos humanos para el diseño y ejecución del programa, etc.
- La existencia de una estructura (interna o externa) no necesariamente muy complicada para organizar, hacer un seguimiento y ejecutar el programa. Esta estructura (que la mayoría de las veces toma la forma de un grupo de trabajo) debe formarse con miembros representativos de todos los niveles y sectores relevantes.
- Una planificación y evaluación escrupulosa. Además de una colección de actividades e intervenciones ad hoc, un programa de PST debe estar estructurado, basarse en las necesidades de los destinatarios, adaptarse al contexto y disponer de unos objetivos claros, unas estrategias idóneas al cumplimiento de esos objetivos y de mecanismos de evaluación que permitan hacer un seguimiento de los resultados y mejorar el programa.
- El programa debe ser integral, ir más allá de aspectos concretos y continuarse en el tiempo. Los mejores programas y también los más efectivos cubren varios determinantes de salud y se integran en el día a día de la empresa.
- El programa debe establecer acciones y estrategias que mejoren la sensibilización y el conocimiento de los implicados en los temas relativos a la salud, que creen entornos favorecedores y de apoyo y una cultura que considere la salud como un activo de la empresa y un valor.

El diseño y la puesta en marcha de un programa de promoción de la salud en el trabajo no se producen de golpe. El programa se desarrolla paulatinamente a través de una serie de etapas que muchas veces se solapan. Esa evolución podría esquematizarse de la siguiente forma:

- FASE I: No hay conocimiento en lo relativo a la PST, ni a sus beneficios. No existe compromiso de la dirección ni se ha estructurado un programa específico. Se realizan actuaciones puntuales, centradas en temas concretos sin tener en cuenta las necesidades y expectativas de los trabajadores.
- FASE II: Existe conocimiento, sensibilización sobre PST, pero se ve como

una actividad social recreativa. Se establecen acciones de recreo o deportivas. La dirección sigue sin comprometerse. Puede incluir revisiones de salud, pero no se usan para establecer los programas de PST. La mayoría de acciones se producen en el ámbito de la sensibilización y no sobre el entorno o la cultura de la organización.

- **FASE III:** En esta fase la empresa conoce tanto la PST como sus beneficios. Se ponen a disposición más recursos, existe un compromiso de la dirección y una estructura específica para tratar estos temas. Se hace una buena planificación del programa y se evalúan los resultados. Se actúa no solo sobre el conocimiento o la sensibilización sino también sobre el entorno y la cultura de la empresa.
- **FASE IV:** En esta fase la empresa está convencida de la relación entre la salud de los trabajadores y la sostenibilidad y éxito de la empresa. El compromiso de la dirección es alto y la cultura de la empresa considera la salud en todas las decisiones que toma. El programa se planifica, sigue y evalúa de forma continua e incluye acciones en todas las áreas relevantes: establecimiento de políticas favorables a la salud, creación de entornos propicios, fomento de la participación y fortalecimiento individual y colectivo y reorientación de los servicios de salud.

Mejora del compromiso y la participación

Una de las trazas del compromiso de la dirección es la existencia de una política/ estrategia de salud integral (ya que los factores que determinan la salud van más allá de los factores de riesgo laborales) y por escrito, ya que debe servir de base para el desarrollo y evaluación del programa preventivo de la empresa. Mediante esta declaración de intenciones, se establecen la misión, visión, valores, creencias y principios de la empresa en lo relativo a la salud de los trabajadores. Constituye la base para la acción y el establecimiento de las prioridades, dando continuidad a las intervenciones en promoción de la salud y marcando la dirección estratégica para una organización saludable.

Este documento incluirá los valores (por ejemplo: colaboración, integración, respeto y calidad) y principios (por ejemplo: enfoque integral, satisfacción de las necesidades de los trabajadores y de la empresa, concepto ecológico de salud y la participación como elemento clave para conseguir un lugar de trabajo sostenible y saludable) que rigen la política empresarial.

La estrategia para conseguir una empresa saludable es el documento que guiará las intenciones y acciones de la empresa y hará visible el compromiso de la dirección con el programa de PST. Todos y cada uno de los elementos de la estrategia deben ayudar a cumplir la visión de la empresa. Para ello la visión debe expresarse con claridad desde el inicio de la planificación y consiste en:

- Describir cuál es el estado al que se quiere llegar.
- Ser atractiva e inspiradora.
- Proveer de una meta realizable por la empresa.
- Proyectar los valores de la empresa en el futuro.
- Ayudar a comprometer y motivar a otros.

La visión refleja, pues, lo que el programa de PST quiere conseguir y su identidad dentro de la empresa. Una vez definida, se debe establecer la misión. Esta es algo más que una declaración unidimensional ya que deberá reflejar la filosofía, la meta y los objetivos con los que se compromete la empresa para conseguir lo descrito en la visión.

Por otro lado, la participación y la toma de decisiones compartida debe facilitarse al máximo. La participación es un concepto que describe los intentos de agrupar a los diferentes actores relevantes alrededor de la detección de los problemas, la solución de los mismos y la toma de decisiones. Es uno de los componentes de la gestión interna del programa (como el tiempo, los recursos materiales y financieros, la recogida de información y la toma de decisiones) y como tal debe considerarse a lo largo de todo el proyecto. Sin participación no puede haber colaboración. No se debe confundir esa participación con lo que los anglosajones llaman *involvement* (participación en la ejecución) que lo que hace es invitar a “participar” en las acciones que se han diseñado una vez se ha definido el problema y se han tomado las decisiones oportunas para solucionarlo. Esta “Participación” se cuantifica en términos de porcentaje de trabajadores que pasan una prueba determinada o responden a un cuestionario, etc.

Una de las estrategias que favorecen la participación y el compromiso es la comunicación interna. Esta permite no solo difundir la información relevante en todas las etapas del programa sino que también ayuda a consolidar el compromiso de los trabajadores, promover los cambios de comportamiento y establecer un clima de intercambio entre todos los miembros de la empresa. Todo programa de PST debe llevar asociado un plan de comunicación interna para generar y gestionar la confianza de todos los implicados, involucrarlos en los procesos de participación y toma de decisiones, y motivarlos para que usen y dinamicen los canales de retroalimentación generados para conocer sus expectativas y necesidades. Este plan es, además, un elemento que favorece la implicación de los directivos y mandos intermedios y garantiza la transparencia informativa hacia todos los niveles de la organización. Promover la participación de los trabajadores significa:

- Trabajar con las personas, más que para ellas.
- Involucrar a los trabajadores en el diseño, ejecución y evaluación del programa.

- Garantizar el uso de estrategias y técnicas de evaluación e investigación participativas.

La comunicación es también una estrategia importante en la consecución de objetivos ligados al conocimiento y sensibilización de los trabajadores.

Planificación de un programa de promoción de la salud en el trabajo

Cinco son las fases que conforman la planificación de un programa de promoción de la salud en el trabajo. De forma esquemática, estas fases son:

Preliminares

En esta etapa se inicia una recogida de información que deberá completarse más adelante. Tenemos que justificar por qué es importante poner en marcha un programa de promoción de la salud y analizar los programas ya en marcha (o anteriores) y las posibles fortalezas, debilidades, oportunidades y barreras de un nuevo programa de promoción de la salud.

Esta primera aproximación al estado de la cuestión en la empresa debe servir para elaborar el “business case” y para crear una visión común y consensuada entre los principales actores de la empresa (en particular, la unidad de recursos humanos, la dirección, los mandos intermedios y, naturalmente, los trabajadores). El estudio del contexto en la empresa debería complementarse con la búsqueda de la evidencia de las intervenciones de PST y de ejemplos de otras empresas del sector.

Un elemento importante de esta fase es presentar el “business case” a la dirección y conseguir un primer compromiso para, una vez concretado el plan, lograr su implicación y la provisión de los recursos necesarios.

Aunque no es indispensable, sí es recomendable que desde el principio se cree un comité o grupo de trabajo para que lidere y tutele la planificación, ejecución y evaluación del programa. Este comité puede crearse utilizando estructuras previas (como, por ejemplo, las de Prevención de Riesgos Laborales) o recurrir a la colaboración con un asesor externo. Se trata de organizar a los miembros en equipos con funciones y tareas específicas para optimizar el uso de los recursos, intercambiar información y experiencias, planificar y comunicar de forma efectiva dentro y fuera de la empresa y para conseguir la continuidad del programa.

Diagnóstico de situación

Una vez convencidos de los beneficios de la PST, el reto es diseñar un programa que encuentre el equilibrio entre las necesidades de los trabajadores y lo que la

empresa puede hacer. Un programa efectivo debe centrarse en las necesidades, tener objetivos medibles y evaluarse para mostrar sus beneficios. La planificación del programa requiere tomar decisiones acerca de cuáles son las necesidades, cuáles son las prioridades, qué objetivos se marca la organización, qué intervenciones son las idóneas y cómo se evalúa el éxito del programa. Se debe recoger principalmente información sobre:

- **Las personas:** edad, sexo, lugar de trabajo, tareas, hábitos de vida, voluntad de cambio, expectativas, intereses, sugerencias, opiniones, etc.
- **El entorno:** factores positivos y negativos ligados a los entornos físico y social, la infraestructura disponible, la cultura de la empresa, las estrategias y procedimientos existentes.
- **La organización:** recursos (tiempo, presupuesto, personal, experiencia), cultura (valores, creencias), prioridades...

Finalmente, una vez analizadas las necesidades, se deberán determinar las prioridades en función de su importancia, viabilidad, oportunidad... Por ejemplo: la magnitud del problema, el impacto en la empresa, la naturaleza del trabajo, la posibilidad de resolver el problema, la cultura de la organización, sus objetivos...

Plan de acción

El plan de acción clarifica lo que se quiere hacer y las estrategias que se utilizarán para ejecutar el programa. Ese plan debe incluir los objetivos (generales y específicos), las acciones a desarrollar y cómo se va a evaluar la efectividad del programa.

El objetivo general marcará la dirección global del programa y debe plantearse de forma que incluya todos los aspectos que componen el programa. Es una declaración de intenciones que va a guiar la planificación y que expone lo que se quiere conseguir.

Los objetivos específicos concretan el objetivo general añadiendo “quién, qué, cuándo y dónde” y son cuantificables identificando cuánto de algo va a pasar en alguien o algo y cuándo.

Los cambios buscados en PST corresponderán a tres tipos de objetivos:

- De aprendizaje: conocimiento, habilidades, actitudes, opiniones, valores, motivación, aspiraciones.
- De acción: comportamiento, práctica, decisiones, políticas.
- De condición: salud, productividad, entorno.

En cuanto a las estrategias, dando respuesta a las áreas citadas en la carta de Ottawa y aplicándolas a la salud laboral, estas son principalmente:

- **Comunicación y participación:** la gestión de los programas de PST en la empresa requiere la creación de un clima favorable y la puesta a disposición de los medios necesarios para mejorar tanto la información/di- vulgación como la confianza y la participación de los trabajadores. Una adecuada política de comunicación interna es indispensable para favorecer los procesos de cambio y consolidar la cultura de la salud. Por otro lado, la participación, además de ser un valor en sí misma, debe ser un objetivo de la política de salud y un proceso para desarrollarla. Los beneficios de la misma son un grupo más cohesionado, la integración de un abanico más amplio de necesidades, una resolución más efectiva de los problemas y la seguridad de que las decisiones y soluciones incorporan las perspectivas, conocimientos y experiencias de todos los implicados.
- **Educación para la salud,** que supone comunicación de información y desarrollo de habilidades personales. Es un proceso planificado y sistemático de comunicación y de enseñanza-aprendizaje orientado a la modificación de los conocimientos, actitudes y comportamientos de las personas componentes de una comunidad o grupo.
- **Creación de entornos seguros y saludables.** La sensibilización y la educación para la salud no son en ningún caso las únicas estrategias a utilizar. La PST se basa en el equilibrio de las actuaciones individuales y sobre el entorno. El entorno de trabajo debe favorecer elecciones saludables y apoyar al máximo el desarrollo personal y profesional de las personas.
- **Elaboración de políticas de salud.** El éxito de las intervenciones en PST depende en gran medida de que sean percibidas como una responsabilidad y necesidad empresarial y que se integren en los sistemas de gestión existentes.

Finalmente estas estrategias tienen que ponerse en práctica a través de acciones, que no son más que las tareas a desarrollar en el día a día y se debe decidir qué, quién, cuándo, dónde y cómo se van a ejecutar. El documento de planificación debe ser lo suficientemente concreto como para que una persona pueda aplicarlo sin malinterpretarlo o desarrollarlo de forma diferente.

Ejecución del programa

En este momento se debe aplicar el plan de acción y llevar a cabo las acciones planificadas, resolver los problemas que se presenten y garantizar la calidad del programa. Los problemas más frecuentes se centran en el ámbito de aplicación, los recursos, la administración, la logística, los niveles de participación y el marketing del mismo.

A modo de ejemplo, algunas de las cuestiones que pueden aparecer son las siguientes:

Intervenciones que excluyen ciertos grupos o dirigidas a un grupo concreto, que pueden ser menos efectivas. Si la acción se centra en los fumadores, estos pueden sentirse perseguidos/estigmatizados y, por otro lado, los no-fumadores no se implicarán en el refuerzo de los fumadores que están intentando dejar de fumar.

- Si se necesita la colaboración o la contratación de un servicio externo, qué criterios se utilizarán para elegir el idóneo.
- Si hay trabajadores en jornadas atípicas, o turnos, en qué momento se ofrecen las acciones. O, incluso, en los trabajadores con un horario regular se convocan en horario de trabajo, antes o después de trabajar, etc.
- Si no se obtiene una participación aceptable cómo se puede conseguir mejorarla y mantenerla.

LAS ORGANIZACIONES PUEDEN ADHERIRSE FÁCILMENTE A LA DECLARACIÓN DE LUXEMBURGO Y FORMAR PARTE DE LA RED DE EMPRESAS SALUDABLES A TRAVÉS DEL PORTAL DEL INSHT

Evaluación y consolidación del programa

Esta etapa del programa es esencial para evitar errores y reforzar lo que funciona. También ayuda a justificar el uso de los recursos y a una utilización eficiente. Los principales tipos de evaluación pueden agruparse en tres categorías:

- **Del proceso:** con la que se miden los cambios en los procedimientos, actividades, mantenimiento del programa y participación de los trabajadores.
- **Del impacto:** con la que se miden los cambios en el conocimiento y las prácticas de salud.
- **De los objetivos:** con la que se miden los cambios en los efectos sobre la organización, los problemas de salud y los factores de riesgo.

Los elementos de una buena evaluación incluyen:

- Buena definición de los objetivos ligados al proceso, el impacto y los efectos.
- Establecimiento del plan de evaluación, de lo que se quiere evaluar y cómo.
- Definición de los datos que se deben recoger y de la forma de recogerlos.
- Análisis y planificación de las mejoras del programa en función de los resultados de la evaluación.

La planificación de la evaluación debe hacerse en las primeras fases del diseño del programa de PST.

Conclusión

En definitiva, la puesta en marcha de programas de PST en la empresa depende esencialmente de que la misma “quiera”, totalmente ligada a la cultura organizativa, y “pueda”, en el sentido de tener el conocimiento, las habilidades necesarias, el compromiso y los recursos no solo a nivel individual (de todos los actores implicados en dichos programas) sino también a nivel organizativo y contextual.

Enlaces web y blogs de referencia

European Network for Workplace Health Promotion
<http://enwhp.org>

INSHT - Portal de Promoción de la Salud en el Trabajo
<http://www.insht.es/portal/site/PromocionSalud/>

WHO – Occupational health: workplace health promotion
http://www.who.int/occupational_health/topics/workplace/en/

Healthy workplaces: a WHO global model for action
http://www.who.int/occupational_health/healthy_workplaces/en/

OPS/CVSP-Curso online de autoaprendizaje sobre promoción de la salud
<http://cursos.campusvirtualsp.org/course/view.php?id=42>

EL MÉTODO EPIDEMIOLÓGICO Y LA PRÁCTICA BASADA EN LA EVIDENCIA

La epidemiología es, con la toxicología, la ergonomía y la psicología, una de las disciplinas científicas en las que se basa la medicina del trabajo. Al principio, la epidemiología se aplicó al estudio y control de las enfermedades transmisibles para extenderse más adelante a las no transmisibles, incluyendo el análisis de la mortalidad, morbilidad y discapacidad en la población y también de los determinantes positivos, el bienestar y las formas de mejorar la salud. Una de las definiciones más conocidas y aceptadas es la propuesta por Last (1988): *La epidemiología es el estudio de la distribución y de los determinantes de estados o fenómenos relacionados con la salud en poblaciones específicas y la aplicación de este estudio al control de los problemas de salud.*

Analizando los términos más importantes utilizados en esta definición, podemos establecer algunos de los principios más importantes de la misma:

- **Estudio:** la epidemiología es una disciplina científica basada en la recopilación de datos, su análisis e interpretación. La metodología básica de la misma se centra en la observación y comparación de los datos obtenidos

en diferentes poblaciones aunque también utiliza métodos provenientes de otros campos como la bioestadística, la informática, la biología, las ciencias del comportamiento, la física y la ergonomía para explicar los comportamientos, los estados y los fenómenos de salud. Es también un componente esencial de la salud pública, ofreciendo las bases de la práctica y las intervenciones en salud.

- **Distribución:** la epidemiología estudia la frecuencia y los patrones de los fenómenos de salud en la población en función del tiempo, el lugar y la persona.
- **Determinantes:** la epidemiología investiga los factores (personales, sociales, económicos, ambientales) que puedan causar o condicionar un cambio en una condición de salud u otra característica definida.
- **Estados o fenómenos relacionados con la salud:** actualmente estos estados o fenómenos no se circunscriben a las enfermedades (ya sean infecciosas o crónicas) sino también a comportamientos, marcadores genéticos, etc., en resumen: cualquier elemento relacionado con el bienestar de la población.
- **Poblaciones específicas:** aunque epidemiólogos y clínicos se interesan en la ocurrencia y control de “enfermedades”, el “paciente” es distinto: el clínico se interesa por la salud de la persona y el epidemiólogo por la de la población. Esa población puede ser la de un país o región, pero también la de una ciudad, empresa, unidad productiva, etc.
- **Aplicación:** la epidemiología no solo consiste en el estudio de la salud en una población. Su objetivo es aplicar ese conocimiento a la práctica para promover, proteger y restaurar la salud.

Retomando la definición de Last, la epidemiología es el estudio (científico, sistemático y basado en la recogida de datos) de la distribución (frecuencia, patrones) y de los determinantes (causas, factores de riesgo) de estados o fenómenos relacionados con la salud (no solo enfermedades) en poblaciones específicas (comunidades, personas vistas colectivamente) y la aplicación de este estudio al control de los problemas de salud. Si el estado o fenómeno de salud está relacionado con el medio laboral o con los determinantes presentes en el mismo, se habla de epidemiología laboral.

Usos y aplicaciones de la epidemiología laboral

La epidemiología y el método epidemiológico se pueden aplicar de muy diversas formas a la salud laboral. Permite identificar, confirmar y caracterizar los riesgos para la salud; hacer un seguimiento de la efectividad de las medidas preventivas; priorizar la investigación y las intervenciones en una población determinada; ayudar a tomar las decisiones en la gestión individual de un caso; y determinar los criterios para el reconocimiento como daño relacionado con el trabajo.

Entre las más frecuentes actuaciones epidemiológicas se indican las siguientes:

Vigilancia colectiva de la salud

Una empresa puede considerarse como una comunidad con unos problemas/condiciones de salud determinados. Algunos de estos problemas pueden tener su origen en las exposiciones laborales o en las condiciones de trabajo y otros provenir de factores externos. Independientemente de su origen, esa “buena” o “mala” salud de los trabajadores condiciona su capacidad para trabajar e interacciona con las exposiciones laborales. La vigilancia de la salud colectiva en la empresa permite:

- Hacer un diagnóstico global de salud que ayudará a identificar personas con riesgo de padecer un trastorno de salud específico o con trastornos incipientes y reversibles, con enfermedades crónicas que requieren una vigilancia periódica, especialmente sensibles y personas con unos hábitos de vida inadecuados.
- Hacer un seguimiento de cualquier alteración de la salud en función de la ocupación, área de trabajo, tareas o exposiciones específicas.
- Identificar riesgos en aquellos casos en los que se produce una inesperada concentración de casos en una población o grupo determinado.
- Detectar cambios en la ocurrencia de la enfermedad identificando problemas de salud emergentes o realizando un seguimiento de los efectos de la exposición en los trabajadores.
- Llevar a cabo un seguimiento de la exposición recogiendo de forma sistemática y rigurosa las condiciones y nivel de exposición y contrastándola con los efectos detectados en la salud de los trabajadores.

La vigilancia de la salud consiste en la recogida sistemática y continua de datos acerca de un evento relacionado con la salud y su análisis, interpretación y utilización en la planificación, implementación y evaluación de programas de salud. El propósito de la misma, calificada a veces como “información para la acción”, es hacer el diagnóstico de situación de la ocurrencia del fenómeno en un momento determinado de forma que se puedan investigar, controlar y aplicar las medidas de prevención de la forma más eficiente y efectiva posible. El establecimiento del estado de salud y de sus determinantes requiere la identificación de fuentes de información relevantes y su análisis en función de variables como características personales, lugar de trabajo y tiempo. Responde a las preguntas: ¿Qué? ¿Quién? ¿Dónde? ¿Cuándo? ¿Por qué? y ¿Cómo? A partir de este análisis se pueden establecer prioridades de acción, grupos de riesgo y estrategias y medidas preventivas. Ver en la figura 26 las etapas del proceso de alteración de la salud.

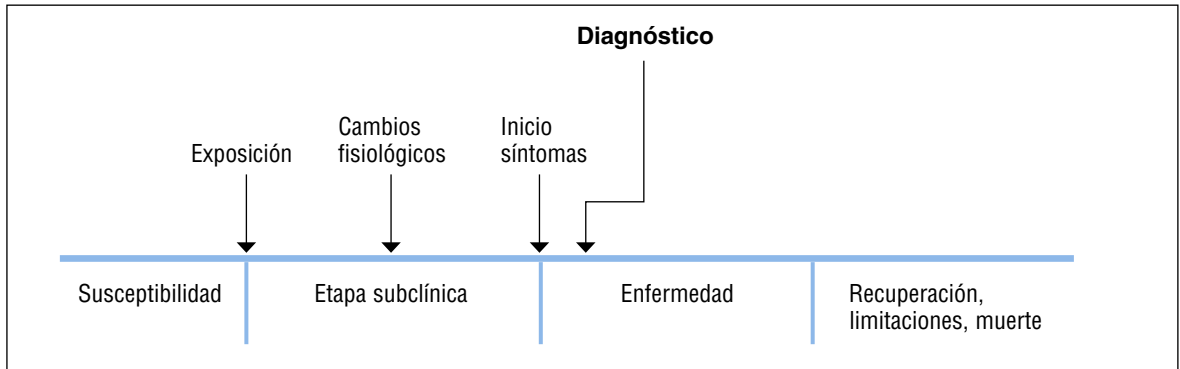


Figura 26. Etapas en el proceso de alteración de la salud

Investigación aplicada

El resultado de la vigilancia de la salud puede requerir un estudio más en profundidad de posibles casos o factores de riesgo no identificados, de la historia natural de la condición de salud, etc. Por ejemplo: la detección de un daño en un trabajador puede necesitar la revisión de los compañeros de trabajo o la búsqueda de un factor de riesgo no detectado en la evaluación de riesgos. También esta investigación permitirá clarificar cuáles son las características de las primeras fases de la alteración de salud o cuáles son los diferentes efectos de una exposición específica.

Investigación causal

Los resultados de la vigilancia de la salud y de la investigación aplicada pueden generar hipótesis que deben ser sometidas a verificación mediante estudios analíticos más robustos y rigurosos. Estos estudios permiten identificar el perfil característico de los factores de riesgo incluyendo los factores genéticos, biológicos, químicos, físicos, psicológicos, económicos y culturales que pueden afectar a la salud de la población. Esta investigación causal permitirá también determinar la fracción etiológica del riesgo atribuible a la exposición laboral, es decir la proporción de casos entre los expuestos que es debida a la exposición laboral.

Estudio de las relaciones dosis-efecto y dosis-respuesta

Una vez demostrada la asociación cualitativa entre la exposición y el daño, es necesario cuantificar dicha asociación en función del nivel de exposición y de las diferentes características, intensidad y frecuencia de los daños. El conocimiento de estos datos es la base de la determinación de los límites de exposición profesional y otros estándares de referencia.

Evaluación del impacto de las intervenciones

La evaluación es el proceso durante el cual se determina, de forma sistemática y objetiva, la relevancia, efectividad, eficiencia y el impacto de las actividades realizadas en función de los objetivos establecidos tanto en términos de impacto y efectos como de tiempo y coste.

Evaluación de los programas de salud

En la evaluación del impacto el objetivo son los efectos del programa de prevención. En el caso de la evaluación de los programas, se analiza el proceso, el cumplimiento de las guías de actuación en función de los riesgos, la calidad de las mediciones y de la ejecución de las medidas preventivas, etc.

El método epidemiológico y tipos de estudio en la práctica de la salud laboral

El método epidemiológico es una variante del método científico especialmente desarrollada para el estudio de los procesos salud-enfermedad-cuidado. Entre los pasos necesarios que conforman esa metodología, se hallan la observación (fase en la que se recogen datos sobre los fenómenos de interés y que en el caso de la salud laboral se centran en la condición o fenómeno de salud y en los determinantes), la inducción (partiendo de las observaciones e información recogida, el investigador extrae los principios particulares de ellas), el planteamiento de una hipótesis (surgido de la propia observación), la demostración o refutación de la misma, la presentación de la tesis/solución (la elaboración de conclusiones que en el caso de la salud laboral se refiere a las medidas de promoción, prevención y control necesarias para conseguir una mejor salud), la investigación y confrontación de la solución obtenida con la aplicación de la misma a la situación real (evaluación de la intervención) y, en caso de ser necesario, propuestas de mejora (lo que supone el inicio de un nuevo ciclo).

Aunque a veces se combinan los diseños, los estudios pueden clasificarse en dos categorías principales: experimentales y observacionales (analíticos y descriptivos). En todos los casos se puede realizar una aproximación cuantitativa o cualitativa.

Estudios experimentales

Suelen usarse para verificar la eficacia o efectividad de una intervención. Requieren una intervención planeada del control de una serie de factores (variables independientes) que se analizan con relación a su impacto o asociación a otros factores (variables dependientes) y de la asignación aleatoria de los participantes

en dos grupos (intervención y control) cuyos datos se compararán después de la intervención. Suelen usarse para comprobar una hipótesis. El mayor exponente de estos estudios son los ensayos clínicos controlados y aleatorizados que suelen aplicarse a pacientes con una enfermedad para determinar si un agente o procedimiento puede disminuir los síntomas, prevenir las recurrencias o reducir el riesgo de muerte. Si el objetivo del estudio es la prevención (es decir, el estudio de la capacidad de un agente o procedimiento para evitar la aparición de la enfermedad), se habla de ensayos de campo. Dentro de este grupo se consideran también los ensayos cuasiexperimentales en los que hay asignación controlada de la exposición sin seguir un procedimiento aleatorio y en los que la comparación puede hacerse entre dos grupos diferentes (control y de estudio) o entre los mismos sujetos antes y después de aplicar la intervención (*case crossover*).

Estudios observacionales

En contraposición a los estudios experimentales, los estudios observacionales no incluyen una intervención controlada o manipulación de la “exposición”. En ellos, los fenómenos de salud son observados y analizados. Los hallazgos se utilizan en la toma de decisiones o en la generación de hipótesis. Estos estudios pueden ser analíticos o descriptivos. Sin ser exhaustivos, en la tabla 11 se describen los principales estudios observacionales y en la tabla 12, un proceso para seleccionar el tipo de diseño más adecuado.

Más allá del paradigma tradicional

El paradigma de investigación escogido va a determinar también qué enfoque, diseño y métodos serán más cómodos. Por ejemplo: un paradigma que distingue claramente entre investigador e investigado, que asume que existe una realidad conocida y objetivable y asigna un gran valor a la experiencia y conocimiento profesional estará más conforme con un enfoque tradicional, un diseño experimental y los métodos cuantitativos; por el contrario, un paradigma que considera que investigador e investigado son colaboradores y pueden aprender el uno del otro asume que el mejor enfoque es el participativo y se decanta por estudios descriptivos y métodos cualitativos.

Existen múltiples paradigmas e incluso paradigmas mixtos. Lo importante para afinar la selección es identificar el adecuado y tener claro los objetivos y los valores que los animan. El paradigma participativo es esencial para las intervenciones en prevención de riesgos laborales y en promoción de la salud, ya que favorece la identificación de las necesidades objetivas y también las subjetivas de la comunidad, mejora el conocimiento del problema o condición a tratar o solucionar y la aceptación y aplicación de las soluciones.

En el campo de la salud laboral, especialmente en la empresa, la investigación debe partir de un concepto claro de lo que se considera “salud” (médico o ecoló-

Tabla 11. Principales estudios epidemiológicos

ESTUDIOS OBSERVACIONALES ANALÍTICOS	
<i>Estos estudios son los más parecidos a los estudios experimentales. Suelen estar basados en una hipótesis determinada, los participantes se asignan aleatoriamente y puede existir o no un grupo control.</i>	
Cohortes	Estudio durante un tiempo determinado de las diferencias entre expuestos y no expuestos a una variable no controlada por el investigador en un grupo de personas, organizaciones o comunidades que tienen alguna característica en común. La mayoría de los estudios son prospectivos (la recogida de información se inicia en el momento en que empieza el proyecto) pero pueden ser también retrospectivos (la recogida de información se hace a partir de registros anteriores al inicio del proyecto) o mixtos (información anterior y nueva)
Casos y controles	Se comparan de forma retrospectiva personas, organizaciones o comunidades que presentan un determinado fenómeno de salud (grupo de casos) con aquellos de características similares pero que no presentan dicho fenómeno (controles). El estudio documenta las diferencias y similitudes a partir de un cierto momento en el tiempo. Al contrario del estudio de cohortes que parte de un factor y espera la aparición del efecto, el casos y controles parte del efecto y explora qué ha podido causarlo.
Serie de casos	Se recogen y describen una serie de casos (personas, organizaciones o comunidades con una condición de salud determinada) con relación a una exposición o intervención.
ESTUDIOS OBSERVACIONALES DESCRIPTIVOS	
<i>Estos estudios tienen como objetivo, y desde una perspectiva tanto objetiva como subjetiva, identificar los detalles de ciertas condiciones, sentimientos, experiencias, comportamientos, percepciones e ideas (actuales o pasadas) y averiguar lo que significan para las personas, organizaciones y comunidades. No hay grupos control y no suele existir una hipótesis que confirmar o refutar. Al componente descriptivo le añaden el componente explicativo y de comprensión en general de situaciones reales complejas.</i>	
De prevalencia	Se recoge la prevalencia de un determinado fenómeno, es decir, la existencia o no de dicho fenómeno en el momento del estudio, y se describe en función de variables como, por ejemplo, edad, grupo de riesgo, sexo (para las personas) o tamaño, gastos, composición (para organizaciones y comunidades)
Estudios de situación	Se describe el estado actual de las personas, organizaciones o comunidades en relación, por ejemplo, a exposición, necesidades, expectativas, capacidades, retos, oportunidades, factores políticos, económicos, psicológicos, actitudes, sentimientos, percepciones, etc.
Narrativos	Se centran en una persona, organización o comunidad determinada o en un evento particular y examinan las diferentes influencias, experiencias, sentimientos, percepciones y fenómenos implicados para darles un sentido en forma de biografía, historia o perfil, estudio de caso o resumen descriptivo.
Explicación narrativa	Se describe y examina una situación dinámica o una experiencia que sucede en un determinado lugar o escenario. El objetivo es comprender lo que pasa y por qué.
Evaluación del programa	Se documentan y revisan los componentes de un programa para identificar el estado de cada uno de ellos, las interrelaciones, su impacto en el programa y cómo se puede mejorar el mismo. Esos componentes son los valores, la visión, los objetivos, teorías y creencias, la evidencia, los análisis del entorno, de los procesos, actividades, estrategias y resultados.
Construcción de hipótesis	Se desarrollan teorías/hipótesis en función de los datos recogidos.

Tabla 12. Pasos para identificar y seleccionar el tipo de diseño adecuado

ETAPAS / PREGUNTAS	EJEMPLOS
¿Qué prioridades o valores animan la investigación?	<ul style="list-style-type: none"> • Participación. • Rigor científico. • Confianza en los resultados de la investigación/evaluación.
¿Por qué se pone en marcha el estudio?	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar y mejorar el diseño de un programa. • Identificar los factores que influyen o causan el fenómeno. • Explorar, clarificar, etc. los elementos relacionados con las personas, el entorno. • Evaluar la ejecución del programa. • Evaluar la efectividad de un programa, actividad, intervención. • Confirmar/refutar una hipótesis. • Comprender los procesos asociados a un programa.
¿Qué se espera del programa, qué resultados y consecuencias tendrá?	<ul style="list-style-type: none"> • Se tiene una idea clara de lo que se espera del programa. • Se tienen algunas expectativas, pero aún no están claras o definidas. • No se tiene ninguna expectativa, ninguna hipótesis que comprobar. Es un objetivo exploratorio.
¿Qué nivel de control se quiere ejercer sobre la investigación?	<ul style="list-style-type: none"> • Manipulación y control de las variables a estudiar: métodos experimentales y cuasi-experimentales. • Observación de la situación real: métodos observacionales.

gico); ser coherente con los valores, creencias y teorías del contexto en el que se desarrolla la acción; considerar la investigación como una fuente de conocimiento de una realidad diversa y cambiante; y primar la práctica sobre la generalización. Las preguntas que se suelen hacer en estos casos están relacionadas con:

La efectividad de las acciones emprendidas.

- Qué factores influyen sobre la condición o problema de salud.
- Qué determina los entornos y comportamientos.
- Cómo mejorar el programa.

Ello permite reflexionar sobre las acciones que se han emprendido y probar otras formas de actuar para ver si funcionan mejor, es decir, basar la práctica en una evidencia dinámica. En definitiva, la actuación debería basarse en los siguientes principios:

- La salud es positiva, global, multinivel y considerablemente influenciada por los determinantes de salud.
- Las personas en colectividad tienen la capacidad de identificar y resolver los temas/problemas que se les plantean.
- La evidencia no es un producto estático sino que forma parte de un proceso en evolución (criterios cuantitativos y cualitativos).

Algunas definiciones y conceptos básicos utilizados

Para finalizar este capítulo de generalidades sobre la epidemiología laboral se ha creído interesante incluir una serie de definiciones que pueden ayudar al lector a entender un poco más los artículos y textos que describen los resultados de estudios epidemiológicos en el campo de la salud laboral.

Asociación: Relación estadística entre dos o más eventos, características u otras variables.

Caso: Un ejemplo registrable en una población o muestra de una condición o fenómeno de salud.

Cohorte: Un grupo bien definido de personas que tienen una experiencia o exposición en común y son seguidas a lo largo del tiempo para ver la incidencia de nuevas enfermedades o eventos.

Efectividad: Grado en el que una intervención produce un resultado beneficioso en las condiciones reales de la práctica habitual.

Efecto: Resultado de una acción o una causa. En epidemiología es sinónimo de medida de un efecto.

Eficiencia: Grado en el que una intervención produce un resultado beneficioso en unas condiciones ideales, como puede ser en el marco de un ensayo clínico.

Eficacia: Grado en que una intervención produce un resultado beneficioso en relación con el esfuerzo empleado en términos de recursos humanos, materiales y costes. En general se refiere a la utilización de los recursos estrictamente necesarios que produzcan la máxima efectividad.

Factor de confusión: Factor que distorsiona la verdadera relación de las variables en estudio en virtud de estar relacionada con la enfermedad y con la exposición o el factor de riesgo del estudio.

Factor de riesgo: Característica que, según la evidencia epidemiológica, se asocia causalmente con la enfermedad del sujeto.

Fracción atribuible del riesgo: Proporción de la enfermedad entre los expuestos que es atribuible a la exposición.

Incidencia: Es la frecuencia con que ocurren nuevos eventos o casos. Se pueden encontrar dos tipos de incidencia: la incidencia acumulada (casos nuevos ocurridos en una población durante un período), que mide la probabilidad de que una persona desarrolle la condición en estudio y la tasa de incidencia (fuerza que tiene una enfermedad para cambiar el estado de salud al de enfermedad por unidad de tiempo, en relación con la población susceptible en ese momento), que se calcula dividiendo el número de comienzos de enfermedad en la población por la suma de los periodos de tiempo de ob-

servación de todos los individuos de dicha población. Se expresa en número de casos por persona y año.

Población diana: Grupo de individuos a los que se pretende generalizar los resultados del estudio.

Muestra: Parte de una población que se utiliza para obtener información sobre características de la misma. Será representativa si permite estimar los parámetros de la población con un margen de error aceptable de acuerdo con el objetivo de la investigación.

Odds ratio: Medida epidemiológica de asociación obtenida en los estudios de casos y controles que resulta de dividir el producto del número de casos expuestos y el número de controles sin exposición por el producto del número de casos sin exposición y el número de controles expuestos.

Parámetro: Característica medible de una muestra o de una población.

Prevalencia: Es la proporción de casos en un momento concreto (prevalencia puntual) o durante un período predeterminado (prevalencia de período) en una población determinada. Nunca toma valores menores de 0 o mayores de 1 y suele expresarse en tanto por ciento, tanto por mil, etc. Su cálculo es apropiado para la medición de la frecuencia de condiciones o fenómenos de carácter prolongado.

Riesgo relativo: Medida epidemiológica de asociación obtenida de los estudios de cohortes que resulta de dividir la incidencia de enfermedad de la población expuesta por la incidencia en la población no expuesta, indicando la probabilidad de desarrollar una enfermedad en el grupo expuesto relativo a los no expuestos.

Sesgo: Error sistemático que puede producirse en la inclusión, asignación, recogida de datos, análisis o interpretación de un estudio, lo que origina resultados o interpretaciones incorrectos.

Validez: Grado en que una medición realmente mide o detecta lo que se supone que debe medir.

Enlaces de interés sobre epidemiología laboral

Karvonen, M and Mitheev, MI "Epidemiology of occupational health" WHO Regional Publications European Series 20 (1986)

http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0020/156071/WA400.pdf

Glosario de investigación clínica y epidemiológica

<http://www.esteve.org/glosario/>

Interactive Domain Model (IDM)

<http://www.idmbestpractices.ca/>

Bibliografía

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA COMPLEMENTARIA

- Ley 31/1995 y Ley 54/2003 de Prevención de Riesgos Laborales
- Real Decreto 39/1997 y RD 604/2006, Reglamento de los Servicios de Prevención
- Real Decreto 171/2004, Coordinación de actividades empresariales
- INSHT. Guía Técnica de “Integración de la Prevención en el Sistema General de Gestión de las empresas”.
- INSHT. Guía Técnica de “Simplificación del sistema documental de Prevención de Riesgos Laborales”
- INSHT. Guía Técnica de “Calidad de los Servicios de Prevención”.
- INSHT. Directrices del Sistema de Prevención de Riesgos Laborales.
- INSHT. Manual de procedimientos de prevención de riesgos laborales. Guía de elaboración. INSHT. 2004
- INSHT. Gestión de la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa. (3ª Edición) .2008
- INSHT. Colección de Notas Técnicas de Prevención
- AENOR. OHSAS 18001: 2007 Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo
- OIT. Directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo. 2001
- Bestratén, M. Gestión de la prevención de Riesgos laborales en un marco de excelencia empresarial. Universitat Oberta de Catalunya. 2015



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE EMPLEO
Y SEGURIDAD SOCIAL



INSTITUTO NACIONAL
DE SEGURIDAD E HIGIENE
EN EL TRABAJO