

TEMA 30

EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (INSST). NORMATIVA REGULADORA. FUNCIONES Y COMPETENCIAS. ORGANIZACIÓN. RELACIÓN CON OTROS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. RELACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. EL PAPEL DEL INSST EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

1. EL INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (INSST)

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) establece lo siguiente en su artículo 8: *“El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo es el órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas”*.

Actualmente, la denominación de este organismo es la de “Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo” (INSST) y tiene naturaleza de Organismo Autónomo, Medio Propio de la Administración General del Estado, adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social. Orgánicamente, depende directamente de la Secretaría de Estado de Trabajo.

De la definición anteriormente expuesta, es importante destacar la MISIÓN del organismo que puede resumirse en las dos áreas citadas en la ley:

- Por un lado, el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, destacando así su carácter científico-técnico. El conocimiento de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo permite identificar las áreas de mejora en ese ámbito y promover las medidas necesarias para lograr entornos más seguros y saludables. En esencia, el INSST genera conocimiento mediante el estudio e investigación y utiliza dicho conocimiento para poder asesorar y promover unas condiciones mejores en el ámbito laboral.
- Por otro, el INSST tiene la misión de promover y apoyar en la mejora de las condiciones aludidas, bien directamente, o bien por medio de los numerosos agentes que forman parte del sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo.

Por último, tras la generación de conocimiento y el ejercicio de su función asesora, el INSST lleva a cabo una importante labor de difusión por medio de: la publicación de documentos, herramientas informáticas, bases de datos o material audiovisual; la formación especializada y la celebración de eventos informativos; el asesoramiento a demanda; y otras vías que persiguen devolver a la sociedad el conocimiento y la experiencia adquirida.

2. NORMATIVA REGULADORA

Aunque la citada LPRL es la norma jurídica de mayor rango que define y regula las funciones y competencias del INSST, este organismo dispone de un conjunto de normas que complementan y detallan aquello que dispone la ley en su artículo octavo.

El Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo tiene su origen en la 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.

Posteriormente, el apartado cuatro del artículo quinto del Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, crea el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, como organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al entonces Ministerio de Trabajo.

Cuatro años después, se aprueba el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Este real decreto es de gran importancia dado que en él se integra el conjunto de funciones y competencias del INSST, antes denominado "Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo" y, por otro lado, establece la organización interna así como las relaciones con otras entidades.

No obstante, dada la fecha en la que esta norma fue publicada, 1982, desde entonces han tenido lugar numerosos cambios que han afectado a sus competencias y a sus relaciones con terceros. De todos ellos, es fundamental destacar los siguientes tres:

- Traspaso de competencias en materia laboral a las comunidades autónomas.
- Incorporación de España a la Unión Europea.
- Aprobación de la LPRL.

Por todo ello las funciones y competencias que actualmente son propias del INSST se detallarán en otro epígrafe del tema en lugar de analizar el contenido del RD 577/1982.

También es de interés poner de manifiesto que el citado real decreto fue desarrollado por dos órdenes ministeriales, ambas aprobadas el 25 de enero del año 1985. La primera de ellas desarrolla la estructura orgánica del Instituto y, la segunda, es la norma mediante la que se aprueba el "Reglamento de Funcionamiento del Consejo General del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo" al que se hará referencia en otro epígrafe.

Continuando con la revisión cronológica de la regulación normativa del INSST, en 1995 se aprueba la LPRL de la que se pueden destacar tres artículos relacionados directamente con el INSST:

- Artículo 8 sobre el "Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo": es el artículo nuclear de la LPRL en relación con las funciones y competencias del organismo. Su contenido se detallará en epígrafes posteriores.
- Artículo 9 sobre la "Inspección de Trabajo y Seguridad Social": cita expresamente al INSST como organismo asesor especializado de la ITSS.
- Artículo 13 sobre la "Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo": cuya secretaría recae en el INSST.

Como desarrollo de la LPRL, desde 1995 se han aprobado numerosas disposiciones en las que se cita expresamente al INSST. De todas ellas, se destacan las siguientes:

- RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención: en particular, es de interés el artículo 5, que regula el procedimiento para llevar a cabo la evaluación de riesgos laborales, según el cual podrán utilizar los métodos recogidos en las guías técnicas del INSST.

- RD 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado: el INSST es el responsable de llevar a cabo las evaluaciones externas de los sistemas de prevención de riesgos laborales de los departamentos ministeriales y organismos públicos de la AGE; en su caso, también podrá realizar auditorías en los términos establecidos en esta norma; actuará de asesor técnico especializado; y, por último, podrá impartir la formación equivalente al nivel intermedio regulado en el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Además de los anteriores, la mayor parte de los reales decretos que regulan las disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo frente a agentes (como los agentes químicos, físicos o biológicos), equipos (EPI o equipos de trabajo), actividades (obras de construcción) y otros, mandatan al INSST la elaboración de guías técnicas de carácter no vinculante para facilitar el cumplimiento de lo dispuesto en estos reglamentos.

3. FUNCIONES Y COMPETENCIAS

Ya se han citado algunas de las funciones y competencias que le corresponden al INSST. A continuación se transcribe literalmente el contenido íntegro del artículo 8 de la LPRL que puede tomarse como referencia para destacar las principales atribuciones que, desde la normativa, se dan al INSST:

“1. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo es el órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas. Para ello establecerá la cooperación necesaria con los órganos de las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia.

El Instituto, en cumplimiento de esta misión, tendrá las siguientes funciones:

a) Asesoramiento técnico en la elaboración de la normativa legal y en el desarrollo de la normalización, tanto a nivel nacional como internacional.

b) Promoción y, en su caso, 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 las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones en esta materia.

c) Apoyo técnico y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el cumplimiento de su función de vigilancia y control, prevista en el artículo 9 de la presente Ley, en el ámbito de las Administraciones públicas.

d) Colaboración con organismos internacionales y desarrollo de programas de cooperación internacional en este ámbito, facilitando la participación de las Comunidades Autónomas.

e) Cualesquiera otras que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y le sean encomendadas en el ámbito de sus competencias, de acuerdo con la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo regulada en el artículo 13 de esta Ley, con la colaboración, en su caso, de los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

2. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en el marco de sus funciones, velará por la coordinación, apoyará el intercambio de información y las experiencias entre las distintas Administraciones públicas y especialmente fomentará y prestará apoyo a la realización de actividades de promoción de la seguridad y de la salud por las Comunidades Autónomas.

Asimismo, prestará, de acuerdo con las Administraciones competentes, apoyo técnico especializado en materia de certificación, ensayo y acreditación.

3. En relación con las Instituciones de la Unión Europea, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo actuará como centro de referencia nacional, garantizando la coordinación y transmisión de la información que deberá facilitar a escala nacional, en particular respecto a la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y su Red.

4. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ejercerá la Secretaría General de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, prestándole la asistencia técnica y científica necesaria para el desarrollo de sus competencias”.

Además de estas funciones y competencias consignadas en la ley, en el caso particular de Ceuta y Melilla, el INSST mantiene íntegras las competencias que se describen en el artículo segundo del RD 577/1982 ya citado. En particular, los Gabinetes Técnicos Provinciales del INSST en estas dos Ciudades Autónomas tienen las siguientes competencias (se transcribe literalmente el citado artículo):

“Al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo le corresponde la gestión, asesoramiento y control de las acciones técnico-preventivas dirigidas a la disminución de los riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y especialmente:

Uno. Analizar e investigar las causas y factores determinantes de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, proponiendo las medidas correctoras que procedieren. De dichas actuaciones se informará a la Inspección de Trabajo en los casos de muerte, muy graves y graves; igualmente se emitirán los informes que, en su caso, se soliciten por autoridad competente.

Dos. Conocer, tratar y elaborar las informaciones y datos estadísticos sobre siniestralidad laboral, procediendo a la confección, estudio y valoración de estadísticas en el ámbito nacional.

Tres. Elaborar, promover y desarrollar programas de investigación sobre métodos y técnicas de seguridad e higiene en el trabajo.

Cuatro. Estudio, informe y propuesta a la Dirección General de Trabajo o a cualquier otro Organismo público, a través de la misma, de normas, en su aspecto técnico, en materia de seguridad e higiene en el trabajo, métodos ergonómicos y sobre condiciones de trabajo de mujeres, menores y trabajadores de edad madura.

Cinco. Efectuar estudios, informes y asesoramiento sobre puestos, locales y centros de trabajo, materias primas y productos intermedios y finales, tóxicos, peligrosos o penosos, a través de los Centros de Investigación y Asistencia Técnica y de los Gabinetes Técnicos Provinciales.

Seis. Realizar estudios, informes y propuestas a la Dirección General de Trabajo o a cualquier otro Organismo público, a través de la misma, de normas sobre las condiciones técnicas de trabajos y sobre determinación y fijación de concentraciones límites permisibles de contaminantes y de procedimientos para su valoración y control.

Siete. Programar, organizar y desarrollar los planes y cursos de formación, perfeccionamiento y actualización para técnicos de seguridad e higiene.

Ocho. Divulgar y propagar entre las Empresas y la población trabajadora los conocimientos y prácticas de prevención de riesgos profesionales.

Nueve. Proponer a la Dirección General de Trabajo las normas técnicas reglamentarias para la homologación de los medios y mecanismos de protección personal y colectiva de los trabajadores.

Diez. Realizar la verificación y dictamen de homologación de equipos y medios técnicos de prevención y protección, de acuerdo con las normas dictadas al efecto.

Once. Programar y desarrollar, a través de los Centros de Investigación y Asistencia Técnica y de los Gabinetes Técnicos Provinciales, controles generales y sectoriales sobre niveles de seguridad e higiene en las Empresas, prestándoles el asesoramiento pertinente y comunicando a las mismas las correcciones necesarias a efectuar.

Doce. Comunicar a la Inspección de Trabajo los casos de contravención grave o reiterada por las Empresas o sus trabajadores de normas de prevención de riesgos profesionales que pudieran entrañar peligro para la salud o integridad física de los trabajadores, así como el incumplimiento de las comunicaciones a que se refiere el apartado anterior en los mismos casos.

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.

Quince. Prestar el asesoramiento y colaboración técnica necesaria a la Dirección General de Trabajo y a la Inspección de Trabajo.

Dieciséis. Mantener informado al Instituto Nacional de la Salud o a las autoridades sanitarias correspondientes sobre las desviaciones detectadas en cuanto a riesgos especiales y a la valoración de contaminantes.

Diecisiete. Realizar cuantos cometidos, relativos a seguridad e higiene, le encomiende el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

Además de las funciones y competencias que se establecen en la normativa, el INSST presta una serie de servicios cuya relación es pública y está contenida en su “carta de servicios”. A continuación, se transcribe la información que consta en dicha carta de servicios para el período comprendido entre 2022 y 2025:

FORMACIÓN

El INSST pone a disposición del público una oferta formativa en diferentes formatos según el carácter, divulgativo o técnico, de los contenidos y el público destinatario de la actividad, tales como jornadas técnicas, cursos o talleres. Las actividades programadas por el INSST se clasifican, atendiendo a su objetivo y destinatarios, en los siguientes apartados:

- Cursos generales de interés común para cualquier persona experta en prevención de riesgos laborales.*
- Cursos por especialidades de interés particular para cualquier persona experta en seguridad, higiene industrial, ergonomía y psicología laboral aplicada.*
- Cursos para colectivos y sectores de actividad específicos.*

- *Actividades de actualización con temas novedosos o de actualidad para profesionales de la prevención de riesgos laborales.*

La adaptación progresiva a la enseñanza online se constata en el número de actividades formativas que se ofrecen con dicha tecnología cada año.

ASISTENCIA TÉCNICA A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Como órgano científico técnico de la AGE, el INSST tiene asignada la tarea de asesorar, en el ámbito de su especialización, a la Dirección General de Trabajo (DGT), a la ITSS, a la Secretaría de Estado de Seguridad Social, a otros centros directivos de la AGE y a las Comunidades Autónomas (para cuyos órganos técnicos el INSST es centro de referencia).

SERVICIO PÚBLICO GRATUITO DE ASESORAMIENTO EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES “PREVENCION10.ES”

“Prevencion10.es” es un servicio público que permite gestionar los riesgos laborales de forma sencilla a las empresas de hasta veinticinco trabajadores y trabajadoras y presta asesoramiento a los trabajadores y trabajadoras autónomos. El servicio se estructura en las siguientes áreas funcionales:

- *“evalúa-t®”: facilita a la empresa la elaboración del plan de prevención, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva.*
- *“Servicio STOP-riesgos laborales”: servicio telefónico de asistencia a las personas usuarias de “Prevencion10.es”.*
- *“autopreven-t®”: facilita al trabajador y trabajadora autónomo sin empleados o empleadas a su cargo el asesoramiento técnico necesario para el cumplimiento de sus deberes y obligaciones en materia de coordinación de actividades empresariales.*
- *“instruye-t®”: es una plataforma formativa que permite la obtención de la capacitación básica en materia de prevención de riesgos laborales.*

PROMOCIÓN DE LA SALUD Y EPIDEMIOLOGÍA LABORAL

El Departamento de Promoción de la Salud y Epidemiología Laboral tiene como misión el apoyo y asesoramiento a las empresas en la implantación de modelos avanzados y sostenibles de salud y la generación de conocimiento sobre el comportamiento epidemiológico de las enfermedades relacionada con el trabajo. Para su cumplimiento ofrece los siguientes servicios:

En el ámbito de la Promoción de la Salud en el Trabajo:

- *Gestiona la Red Española de Empresas Saludables.*
- *Presta asesoramiento a las empresas en la implantación de programas sostenibles de promoción de la salud en el trabajo.*
- *Promueve y reconoce prácticas de excelencia en promoción de la salud en el trabajo*
- *Diseña materiales de sensibilización y divulgativos en materia de promoción de la salud.*
- *Colabora con otros Institutos Europeos de Seguridad y Salud en el Trabajo y con la Red Europea de Promoción de la Salud en el Trabajo en nuevos modelos de promoción de la salud en el trabajo.*

En el ámbito de la Epidemiología Laboral:

- *Presta asesoramiento en la investigación epidemiológica de los daños a la salud relacionados con los riesgos laborales.*

- *Promueve la Vigilancia colectiva de la Salud mediante la formación.*
- *Colabora y presta servicio a otras instituciones del Estado en materia de epidemiología laboral.*
- *Elabora guías y procedimientos de epidemiología aplicada de campo para la investigación de enfermedades relacionadas con el trabajo.*
- *Impulsa el conocimiento epidemiológico en salud laboral desarrollando proyectos de investigación en colaboración con centros de excelencia.*

PRESTACIÓN DE APOYO TÉCNICO ESPECIALIZADO EN MATERIA DE ENSAYOS Y CERTIFICACIÓN DE EQUIPOS DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL (EPI)

El INSST presta apoyo técnico especializado de conformidad con el Reglamento UE 2016/425 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, relativo a los equipos de protección individual, en materia de ensayos y certificación (máscaras, mascarillas, filtros, cascos de seguridad, equipos de protección contra caídas de altura, guantes y ropa de protección mecánicos, térmicos y químicos, protectores oculares y faciales, tapones y orejeras), para lo cual cuenta con la acreditación de ENAC como Organismo Notificado nº 0159 ante la Unión Europea para la certificación de los EPI, y dispone de la acreditación ENAC como Laboratorio de ensayo LE/2151.

Según Orden TES/1184/2020, de 4 de diciembre, los servicios solicitados por las administraciones públicas en materia de ensayo de equipos de protección individual al Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, mientras permanezca la situación de crisis sanitaria producida por la COVID-19, serán atendidos con carácter prioritario respecto al resto de solicitudes que se presenten. Estos servicios incluyen:

- *Realización de ensayos de acuerdo con normas UNE-EN armonizadas.*
- *Verificación de la conformidad de los EPI con normas UNE-EN armonizadas.*
- *Procedimientos de evaluación de conformidad (Examen UE de tipo y Anexo V del Reglamento).*

PRESTACIÓN DE APOYO TÉCNICO ESPECIALIZADO EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL RIESGO POR EXPOSICIÓN A PRODUCTOS FITOSANITARIOS

El INSST es miembro de la Comisión de Evaluación de Productos Fitosanitarios (CEPF) de acuerdo con el Real Decreto 971/2014, de 21 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de evaluación de productos fitosanitarios. En particular, de conformidad con el citado real decreto, corresponde a la CEPF informar las solicitudes de autorización o aprobación de productos fitosanitarios o sustancias activas, prestando el INSST apoyo técnico especializado.

PROGRAMA INTER-LABORATORIOS DE CONTROL DE CALIDAD (PICC)

En el ámbito de la higiene industrial, es fundamental garantizar la calidad de los laboratorios que utilizan técnicas analíticas dirigidas a la realización de mediciones y análisis que permiten la detección de agentes químicos en los lugares de trabajo. Las Administraciones Públicas deben prestar apoyo en esta materia. En esta línea, el INSST coordina el desarrollo de diferentes programas interlaboratorios de control de calidad cuyo fin es contribuir a la mejora de los servicios prestados por los laboratorios especializados y, con ello, de las condiciones de trabajo.

CONSULTAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

El INSST tiene una destacada actividad de asesoramiento técnico en materia de prevención de riesgos laborales claramente demandada por la sociedad y es receptor de consultas referentes a cuestiones técnicas o normativas en materia de prevención de riesgos laborales o sobre las distintas actividades y funciones que desempeña.

BIBLIOTECA Y DOCUMENTACIÓN

Acceso a la Biblioteca y a los Servicios de Documentación de manera presencial y por vía electrónica.

EDICIONES Y PUBLICACIONES

Uno de los objetivos fundamentales del INSST es fomentar una adecuada cultura preventiva. A tal efecto, anualmente se editan publicaciones que son recogidas en el Plan Editorial del INSST en el que se presentan los trabajos de índole normativa, técnica y divulgativa en materia de prevención de riesgos laborales. La mejora continua en nuestros procesos ha dado lugar a incrementar y optimizar las ediciones digitales, así como las posibilidades de nuestra sede web, facilitando un servicio adaptativo de calidad.

OBSERVATORIO ESTATAL DE CONDICIONES DE TRABAJO (OECT)

El OECT nace a partir de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo con el objetivo de proporcionar información de calidad sobre salud laboral. El OECT cumple con su misión de trasladar el conocimiento de la prevención de riesgos laborales a la ciudadanía a través de su portal web, caracterizado por una visión multidisciplinar y actualizada de los diferentes factores que configuran el mundo del trabajo. Para lograr este objetivo, el Observatorio se nutre tanto de la propia producción científica del INSST, como de investigaciones llevadas a cabo por grupos de personas expertas de otras instituciones. Los indicadores que ofrece el OECT abarcan temas relacionados con la gestión de la prevención y las actividades preventivas, las condiciones en las que los trabajadores y trabajadoras desarrollan sus tareas y las consecuencias para la salud que de ellas se derivan. Evalúan la realidad nacional del mundo del trabajo y están diseñados por personal técnico experto del INSST basándose en información de fuentes constatadas y fiables. Dado que el mundo del trabajo está en constante cambio y evolución, el OECT actualiza y renueva sus indicadores y fuentes atendiendo a la demanda de la sociedad.

Por último, es de interés referirse a la “Memoria de actividades del INSST” que este organismo publica anualmente. En este documento se puede consultar el conjunto de actividades y servicios que desarrolla el organismo tanto a nivel nacional como internacional.

4. ORGANIZACIÓN

Desde el punto de vista normativo, la organización del INSST está establecida en el RD 577/1982 y en la Orden de 25 de enero de 1985. No obstante, ya se ha puesto de manifiesto que la situación del organismo ha variado con el tiempo dadas, entre otros, circunstancias tales como la transferencia de competencias a las comunidades autónomas o la entrada de nuestro país en la Unión Europea.

Actualmente el INSST desarrolla su actividad técnica por medio de una estructura que cuenta con diferentes sedes a nivel nacional:

- Los Servicios Centrales, ubicados en Madrid.
- Cuatro Centros Nacionales:
 - Centro Nacional de Condiciones de Trabajo (CNCT), ubicado en Barcelona.
 - Centro Nacional de Medios de Protección (CNMP), ubicado en Sevilla.
 - Centro Nacional de Nuevas Tecnologías (CNNT), ubicado en Madrid.
 - Centro Nacional de Verificación de Maquinaria (CNVM), ubicado en Bizkaia.
- Dos Gabinetes técnicos provinciales, ubicados en Ceuta y Melilla, respectivamente.

Actualmente el INSST dispone de dos órganos de dirección y participación institucional:

- La Dirección.
- El Consejo General del INSST.

El primero de ellos, la Dirección, se ejerce por un titular que es nombrado por real decreto, a propuesta de la persona titular del Ministerio de Trabajo y Economía Social. De manera resumida, le corresponden a la Dirección del INSST las funciones de representación del Instituto en el ámbito del Estado, de la Unión Europea y en el ámbito internacional, así como su dirección y gobierno.

El segundo de los citados, el Consejo General del INSST, está regulado por la ya citada "Orden de 25 de enero de 1985 por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo". A continuación se transcribe lo dispuesto en su artículo primero que debería ser puesto en el contexto actual en lo referente a las diferentes citas de las entidades implicadas:

"1. El Consejo General es el Órgano central del Organismo Autónomo Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, a través del cual participan en el mismo las Organizaciones Sindicales y Empresariales y la Administración Pública.

2. Corresponde al Consejo General en el ámbito del Estado español:

a) Elaborar los criterios y directrices de actuación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

b) Informar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social los planes nacionales de actuación en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

c) Asimismo, aprobar el anteproyecto de presupuestos de ingresos y gastos, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria.

d) Aprobar la Memoria anual de las actividades del Organismo, para su elevación al Gobierno.

e) Las demás funciones que resulten propias de su condición de Órgano participativo y, en especial, controlar colegiadamente la gestión del Instituto, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social".

5. RELACIÓN CON OTROS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

El INSST, en su calidad de órgano de referencia nacional en materia de prevención de riesgos laborales, tiene una función esencial de coordinación y colaboración con otros órganos de la Administración General del Estado (AGE). No obstante, dada la naturaleza de la materia, esta cooperación institucional será más intensa con aquellos órganos cuyas competencias estén más relacionadas con el campo de la prevención de riesgos laborales.

La LPRL señala la necesidad de una colaboración institucional en varios de sus artículos. Por su relevancia, se destaca lo dispuesto en el artículo 7 que detalla cuáles serán las actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia laboral. En este sentido, en el caso de la AGE, hay dos organismos de especial importancia con los que la colaboración del INSST es continua e intensa: por un lado, la Dirección General de Trabajo, como órgano competente, entre otros, para la elaboración de normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo; y, por otro, con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), como responsable, entre otros, de la vigilancia del cumplimiento de la citada normativa.

En relación con la ITSS, el artículo 9 de la LPRL señala lo siguiente; *“Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales”*. En referencia al contenido del epígrafe del presente tema, el citado artículo establece lo siguiente en su apartado segundo:

“2. Las Administraciones General del Estado y de las comunidades autónomas adoptarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, las medidas necesarias para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, en el ámbito de la Administración General del Estado serán prestados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Estas Administraciones públicas elaborarán y coordinarán planes de actuación, en sus respectivos ámbitos competenciales y territoriales, para contribuir al desarrollo de las actuaciones preventivas en las empresas, especialmente las de mediano y pequeño tamaño y las de sectores de actividad con mayor nivel de riesgo o de siniestralidad, a través de acciones de asesoramiento, de información, de formación y de asistencia técnica.

En el ejercicio de tales cometidos, los funcionarios públicos de las citadas Administraciones que ejerzan labores técnicas en materia de prevención de riesgos laborales a que se refiere el párrafo anterior, podrán desempeñar funciones de asesoramiento, información y comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo, con el alcance señalado en el apartado 3 de este artículo y con la capacidad de requerimiento a que se refiere el artículo 43 de esta ley, todo ello en la forma que se determine reglamentariamente.

Las referidas actuaciones comprobatorias se programarán por la respectiva Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a que se refiere el artículo 17.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para su integración en el plan de acción en Seguridad y Salud Laboral de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

Se destaca el papel del INSST como principal órgano asesor especializado de la ITSS, función que se podría extrapolar al resto de órganos de la AGE.

Continúa la LPRL identificando las principales áreas de colaboración dentro de la AGE en el campo de la seguridad y salud en el trabajo. Así, en el artículo 11 de la ley, se concreta lo que sigue: *“La elaboración de normas preventivas y el control de su cumplimiento, la promoción de la prevención, la investigación y la vigilancia epidemiológica sobre riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales determinan la necesidad de coordinar las actuaciones de las Administraciones competentes en materia laboral, sanitaria y de industria para una más eficaz protección de la seguridad y la salud de los trabajadores”*. Ya se ha puesto de manifiesto la importancia de la colaboración del INSST con las autoridades laborales, pero en este artículo se destaca también esa colaboración en materia sanitaria y de industria.

Desde una perspectiva más global, la LPRL incide en la necesidad de una colaboración institucional, a todos los niveles, en la que cada uno actuará en el marco de sus competencias. Esta necesidad se plasma en el artículo 5 del texto legal en el que se dispone lo que sigue:

“1. La política en materia de prevención tendrá por objeto la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo.

Dicha política se llevará a cabo por medio de las normas reglamentarias y de las actuaciones administrativas que correspondan y, en particular, las que se regulan en este capítulo, que se orientarán a la coordinación de las distintas Administraciones públicas competentes en materia preventiva y a que se armonicen con ellas las actuaciones que conforme a esta Ley correspondan a sujetos públicos y privados, a cuyo fin:

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local se prestarán cooperación y asistencia para el eficaz ejercicio de sus respectivas competencias en el ámbito de lo previsto en este artículo.

b) La elaboración de la política preventiva se llevará a cabo con la participación de los empresarios y de los trabajadores a través de sus organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

2. A los fines previstos en el apartado anterior las Administraciones públicas promoverán la mejora de la educación en materia preventiva en los diferentes niveles de enseñanza y de manera especial en la oferta formativa correspondiente al sistema nacional de cualificaciones profesionales, así como la adecuación de la formación de los recursos humanos necesarios para la prevención de los riesgos laborales.

En el ámbito de la Administración General del Estado se establecerá una colaboración permanente entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los Ministerios que correspondan, en particular los de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo, al objeto de establecer los niveles formativos y especializaciones idóneas, así como la revisión permanente de estas enseñanzas, con el fin de adaptarlas a las necesidades existentes en cada momento”.

Aunque el artículo integra más contenido de lo extractado anteriormente, se puede concluir que, además de las tres áreas ya mencionadas en este epígrafe (laboral, sanitaria e industria), el área de la educación es también considerada nuclear en materia de seguridad y salud en el trabajo.

De nuevo en el contexto de la LPRL, en el artículo 13 se regula la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo como órgano colegiado de participación institucional que se detallará en el siguiente epígrafe del tema. Es fundamental hacer mención de este órgano como mecanismo de colaboración entre las entidades que conforman la AGE, sin perjuicio del resto de integrantes que se señalarán en el siguiente punto del tema.

Desde una perspectiva más amplia, la internacional, la relación del INSST con el resto de organismos de la AGE también queda reflejada en el texto de la LPRL. En concreto, uno de los epígrafes incluidos en el artículo 8 ya expuesto indica lo siguiente: *“En relación con las Instituciones de la Unión Europea, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo actuará como centro de referencia nacional, garantizando la coordinación y transmisión de la información que deberá facilitar a escala nacional, en particular respecto a la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y su Red”.*

Por último, es importante volver a subrayar la función de asesoramiento que desempeña el INSST en el ámbito de la AGE que está regulada en el citado Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado. Esta norma detalla y concreta algunas de las competencias que, en esa línea, tiene el INSST en el marco de la AGE y que complementa el conjunto de acciones que el Instituto despliega para cumplir con su función de referente en este ámbito.

6. RELACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En el epígrafe anterior ya se ha subrayado la necesidad de colaboración institucional, a todos los niveles, de las Administraciones públicas. En este sentido, dado el actual reparto competencial existente en nuestro país, la colaboración y relación institucional entre el INSST y las comunidades autónomas (CCAA) se convierte en un asunto nuclear para el correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

La LPRL incide en numerosas ocasiones en la relación que debe existir entre el INSST y las CCAA. En concreto, el artículo 8 de la LPRL cita hasta en cinco ocasiones el deber de cooperación del INSST con las CCAA.

La relación del INSST con las CCAA es especialmente destacable en las siguientes áreas:

- Asesoramiento técnico especializado: directamente o por medio de los documentos y herramientas que el INSST elabora de forma continua.
- Desarrollo de proyectos técnicos: es habitual la participación conjunta de personal de las CCAA y del INSST en proyectos técnicos o en grupos de trabajo especializados en algún área de la prevención de riesgos laborales.
- Formación especializada y participación en eventos de promoción y divulgación.
- Colaboraciones puntuales en actividades preventivas: mediciones de contaminantes ambientales, resolución de consultas técnicas complejas y otros.
- Trabajo conjunto dentro de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST).

Con respecto a la última de las líneas mencionadas, la CNSST, se transcribe lo señalado en el artículo 13 de la LPRL por entender de interés para poder comprender la naturaleza de los trabajos desarrollados en su seno y el tipo de relaciones establecidas en este órgano colegiado. Además de la participación de los interlocutores sociales, lo expuesto a continuación complementa lo desarrollado en los dos epígrafes del tema relativos a la AGE y a las CCAA:

“1. Se crea la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo como órgano colegiado asesor de las Administraciones públicas en la formulación de las políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo.

2. La Comisión estará integrada por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y por igual número de miembros de la Administración General del Estado y, paritariamente con todos los anteriores, por representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

3. La Comisión conocerá las actuaciones que desarrollen las Administraciones públicas competentes en materia de promoción de la prevención de riesgos laborales, de asesoramiento técnico y de vigilancia y control a que se refieren los artículos 7, 8, 9 y 11 de esta Ley y podrá

informar y formular propuestas en relación con dichas actuaciones, específicamente en lo referente a:

- Criterios y programas generales de actuación.*
- Proyectos de disposiciones de carácter general.*
- Coordinación de las actuaciones desarrolladas por las Administraciones públicas competentes en materia laboral.*
- Coordinación entre las Administraciones públicas competentes en materia laboral, sanitaria y de industria.*

4. La Comisión adoptará sus acuerdos por mayoría. A tal fin, los representantes de las Administraciones públicas tendrán cada uno un voto y dos los de las organizaciones empresariales y sindicales.

5. La Comisión contará con un Presidente y cuatro Vicepresidentes, uno por cada uno de los grupos que la integran. La Presidencia de la Comisión corresponderá al Secretario general de Empleo y Relaciones Laborales, recayendo la Vicepresidencia atribuida a la Administración General del Estado en el Subsecretario de Sanidad y Consumo.

6. La Secretaría de la Comisión, como órgano de apoyo técnico y administrativo, recaerá en la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

7. La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo funcionará en Pleno, en Comisión Permanente o en Grupos de Trabajo, conforme a la normativa que establezca el Reglamento interno que elaborará la propia Comisión.

En lo no previsto en la presente Ley y en el Reglamento interno a que hace referencia el párrafo anterior la Comisión se regirá por la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

7. EL PAPEL DEL INSST EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

A lo largo de los epígrafes anteriores ya se ha puesto de manifiesto el papel que desempeña el INSST como coordinador e interlocutor, en el campo de la seguridad y salud en el trabajo, de las diferentes entidades que forman parte del sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo. Este papel se extiende, no sólo al ámbito nacional, sino también al ámbito internacional.

Desde el punto de vista normativo, el citado artículo 8 de la LPRL hace especial referencia a este asunto en dos ocasiones:

- “Colaboración con organismos internacionales y desarrollo de programas de cooperación internacional en este ámbito, facilitando la participación de las Comunidades Autónomas”.*
- “En relación con las Instituciones de la Unión Europea, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo actuará como centro de referencia nacional, garantizando la coordinación y transmisión de la información que deberá facilitar a escala nacional, en particular respecto a la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y su Red”.*

En el ámbito de la Unión Europea, aunque son diversas las vías de participación del INSST, podrían destacarse las siguientes:

- Asesora, técnicamente, en la elaboración de la normativa legal y el desarrollo de la normalización europea.
De especial interés resulta su participación, como representante gubernamental, en el Comité Consultivo de Seguridad y Salud (ACSH) de la Comisión Europea. Este comité es un órgano colegiado, asesor de la Comisión, de participación institucional del que forman parte representantes de tres grupos de interés: Gobierno; Trabajadores; y Empresarios.
- Actúa como Centro de Referencia Nacional en relación con las Instituciones de la Unión Europea garantizando la coordinación de la información que facilita a escala nacional, en particular respecto a la Agencia Europea (EU-OSHA) y su Red.

Adicionalmente, todavía en el ámbito de la Unión Europea, podría destacarse el trabajo que surge del denominado PEROSH (*Partnership for European Research in Occupational Safety and Health*), constituido por aquellos órganos técnicos especializados en materia de seguridad y salud en el trabajo (similares al INSST) ubicados en diferentes países de la Unión Europea. En esencia, esta colaboración tiene como principal fin la colaboración en la investigación especializada en SST y, con ello, el intercambio de conocimiento mutuo en esta área.

Más allá del ámbito europeo, el INSST también es un organismo de referencia en la relación de nuestro país con asociaciones internacionales como pueden ser la Organización Internacional del Trabajo, la Asociación Internacional de la Seguridad Social o la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, entre otros, que serán objeto de desarrollo particular en un tema diferente al presente.

Al igual que en el ámbito europeo, la relación del INSST en el ámbito internacional tiene su mayor actividad en el área del asesoramiento técnico especializado, en la participación de instrumentos normativos (por ejemplo, convenios de la OIT) o técnicos desarrollados a nivel global o en la participación en eventos de promoción y divulgación de buenas prácticas en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Además de lo anterior, se puede hacer alusión a la función que desempeña el INSST en actividades de cooperación internacional, coordinadas todas ellas de manera conjunta entre el Ministerio de Trabajo y Economía Social y el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Por último, para finalizar este tema, interesa destacar la función del INSST como referente en las acciones técnicas especializadas que se desarrollan en el marco de la Agenda 2030, programa puesto en marcha desde la Organización de Naciones Unidas que integra, entre sus objetivos de desarrollo sostenible, numerosas acciones relacionadas directa o indirectamente con el campo de la seguridad y salud en el trabajo.