

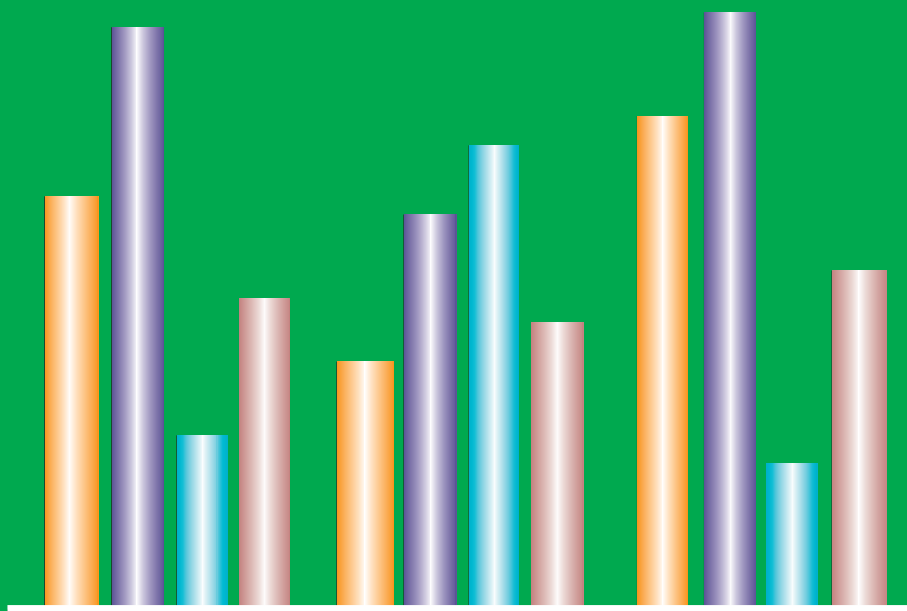


MINISTERIO  
DE TRABAJO  
E INMIGRACIÓN



INSTITUTO NACIONAL  
DE SEGURIDAD E HIGIENE  
EN EL TRABAJO

# Informe sobre el estado de **LA SEGURIDAD Y SALUD LABORAL** en España. ————— 2007



# INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA SEGURIDAD Y SALUD LABORAL EN ESPAÑA. 2007



MINISTERIO  
DE TRABAJO  
E INMIGRACIÓN



INSTITUTO NACIONAL  
DE SEGURIDAD E HIGIENE  
EN EL TRABAJO

Primera edición: abril 2009

© **INSHT**

Edita:

**INSHT**

c/ Torrelaguna 73,

28027 Madrid

Tel. 913 634 100. Fax 913 634 327

[www.insht.es](http://www.insht.es)

Producción editorial,  
coordinación técnica e impresión:

**Grupo editorial Cinca, S.A.**

Avda. Doctor Federico Rubio y Galí, 88

28040 Madrid

Tel. 91 553 22 72. Fax 91 554 37 90

[grupoeditorial@edicionescinca.com](mailto:grupoeditorial@edicionescinca.com)

[www.edicionescinca.com](http://www.edicionescinca.com)

NIPO: 792-09-025-X

Depósito legal: M. 18.752-2009

ISBN: 978-84-7425-771-7

## **Autores**

### **ANTONIA ALMODÓVAR MOLINA**

Técnico Superior de Prevención  
INSHT

### **FERNANDO G. BENAVIDES**

Catedrático de Salud Pública  
Universitat Pompeu Fabra

### **REYES DE BLAS GÓMEZ**

Jefa de Departamento Área de Estudios y Análisis  
Consejo Económico y Social de España

### **EMILIO CASTEJÓN VILELLA**

Coordinador de Ediciones y Publicaciones  
INSHT

### **JOSÉ LUIS CASTELLÁ LÓPEZ**

Director del Departamento de Normas y Asistencia  
Técnica  
INSHT

### **MIRIAM CORRALES ARIAS**

Coordinadora de Normas  
INSHT

### **CRISTINA CUENCA SÁNCHEZ DE CASTRO**

Coordinadora de Programas Técnicos  
INSHT

### **FRANCISCO GONZÁLEZ DE LENA**

Director del Gabinete del Presidente  
Consejo Económico y Social de España

### **ADRIÁN GONZÁLEZ MARTÍN**

Subdirector General de Prevención de Riesgos Laborales  
y Políticas de Igualdad

### **CARLOS HERAS COBO**

Director del Instituto de Seguridad y Salud Laboral de  
Aragón

### **RAFAEL ANTONIO LÓPEZ PARADA**

Magistrado de la Sala de lo Social de Valladolid del  
Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León  
Inspector de Trabajo y Seguridad Social en excedencia

### **JAIME LLACUNA MORERA**

Consejero Técnico  
Centro Nacional de Condiciones de Trabajo  
INSHT

### **JERÓNIMO MAQUEDA BLASCO**

Director de la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo  
Instituto de Salud Carlos III

### **M.<sup>a</sup> VICTORIA DE LA ORDEN RIVERA**

Coordinadora de Información y Observatorio  
INSHT

### **T. MANUEL RODEÑO MADERO**

Consejero Técnico de la Subdirección General de  
Ordenación de las Entidades Colaboradoras de la  
Seguridad Social

### **MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ DE LA ARENA**

Inspector de Trabajo y Seguridad Social

### **EDUARDO SANTOS ALMENDROS**

Consejero Técnico de la Subdirección General de  
Ordenación de las Entidades Colaboradoras de la  
Seguridad Social

### **JOSÉ YANES COLOMA**

Director del Secretariado Permanente  
Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el  
Trabajo

## **COORDINACIÓN**

**FEDERICO CASTELLANOS MANTECÓN. INSHT**

**EMILIO CASTEJÓN VILELLA. INSHT**



## ÍNDICE

### PRIMERA PARTE: LA SITUACIÓN EN 2007

1. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL EN EL ÚLTIMO DECENIO .....	29
2. CONDICIONES DE TRABAJO .....	39
3. DAÑOS A LA SALUD .....	55
4. ACTUACIONES NORMATIVAS .....	79
5. ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.....	89
6. ACCIONES DE PROMOCIÓN.....	119
7. COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO .....	139

### SEGUNDA PARTE: HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN

1. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA ESPAÑOL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES ..	153
2. SISTEMA NORMATIVO.....	161
3. GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN EN LA EMPRESA .....	179
4. SISTEMA DE INSPECCIÓN .....	195
5. SISTEMA DE PROMOCIÓN Y APOYO .....	201
6. SISTEMA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN .....	209
7. SISTEMA DE ASEGURAMIENTO.....	225
8. SISTEMA DE INFORMACIÓN .....	233
9. SISTEMA DE INVESTIGACIÓN.....	241
10. SISTEMA DE CONSENSO .....	249



## La articulación jurídica de la protección de la seguridad y salud en el trabajo en el Sistema Preventivo Español

«[...] Buscamos las causas del mal social; hacemos la anatomía de las clases y de los individuos para explicar los desequilibrios que se producen en la sociedad y en el hombre [...]. Pero aportamos los documentos necesarios para que se pueda dominar el bien y el mal, conociéndolos»

(Émile Zola, Carta a la juventud, 1897)

**L**A articulación jurídica de la protección de la seguridad y salud en el trabajo [de los trabajadores asalariados desde luego, sin perjuicio de los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos] que la Constitución Española encomienda a los poderes públicos como principio rector de la política social y económica [art. 40.2 CE, éstos «velarán por la seguridad e higiene en el trabajo»], descansa institucionalmente sobre *cuatro* construcciones técnicas principales.

Sobre todas, y en primer lugar, la formulación legislativa del *derecho* de los trabajadores a una «protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo», que el artículo 14.1 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) establece [más allá del derecho fundamental de todos a «la vida y a la integridad física», art. 15 CE] como verdadero soporte del conjunto normativo dispuesto en este ámbito, reiterando de este modo, y en el lugar oportuno por razón de sistema, una atribución ya conocida en nuestro ordenamiento [arts. 4.2 d) y 19.1 Ley del Estatuto de los Trabajadores].

Este derecho no deja de plantear, con todo, la cuestión básica de la determinación de su *contenido* o, de otro modo, de la identificación del conjunto de las facultades que integran el poder jurídico en que haya de consistir el derecho y sobre el que el ordenamiento extiende su tutela jurisdiccional, de la ineludible respuesta, a fin de cuentas, que deba darse al interrogante de qué sea *protección* frente a los riesgos derivados del trabajo y, más aún, qué sea *protección eficaz*. Y así, lejos el legislador de adentrarse a tal efecto en una operación de descripción directa y positiva del conjunto de tales derechos y facultades [del modo como, por ejemplo, procede la propia Constitución a la hora de abordar el contenido esencial de la liber-

tad sindical, enumerando los derechos que ésta «comprende», art. 28.1 CE], opta decididamente, tal vez por tratarse del único expediente viable en ámbito tan complejo, por definir el contenido del derecho a la «protección eficaz» de un modo indirecto o relacional, trasladando su determinación a la esfera de un deber *correlativo* [y de su contenido propio] que se impone legalmente y de inmediato al empresario.

La segunda noción es, por su parte y en consecuencia, la imposición al empresario [contraparte de la relación laboral en cuestión] de un *deber legal de protección*, en la medida en que el derecho referido de los trabajadores a la protección eficaz «supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales» (art. 14.1 LPRL). De este modo, el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en «todos los aspectos relacionados con el trabajo», a cuyo fin y en el marco de sus responsabilidades, deberá llevar a cabo la prevención de los riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en la empresa y «la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores», disponiendo además «lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención señaladas [...] a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización del trabajo» (art. 14.2 LPRL).

El alcance de la deuda de seguridad del empresario se ofrece, así pues, a juicio de doctrina y jurisprudencia mayoritarias [con recurso al «principio básico culpabilista» de la responsabilidad extracontractual del artículo 1902 del Código Civil], como un *deber general* y completo [«el deber general de prevención previsto en el artículo anterior», recono-



ce inclusive el propio art. 15.1 LPRL], como un deber de medios y no de resultados, como un deber permanente y de adaptación variable y, en fin, como un deber no compensable con las obligaciones impuestas a otros sujetos [al propio trabajador, sin ir más lejos]. O, dicho de otro modo, que el cumplimiento por parte del empresario de todas las medidas de protección que estén previstas legalmente [se quiere ver así la enumeración normativa de las obligaciones integrantes del deber de protección tan sólo como un recordatorio ejemplar, sin que, por lo mismo, llegue a agotar su contenido genérico] no le inmuniza, de modo automático y necesario, de toda responsabilidad, si se demuestra que alguna de ellas, no adoptada por no haber sido establecida, era racionalmente necesaria. Por decirlo con el Tribunal Supremo, «la diligencia requerida [al empresario en cumplimiento de su deber legal de protección] comprende no sólo las prevenciones y cuidados reglamentarios, sino además todos los que la prudencia imponga para prevenir el evento dañoso, con inversión de la carga de la prueba y presunción de conducta culpable en el agente» (Tribunal Supremo, Sala 1.ª, sentencias de 3 de julio de 1998 y de 18 de junio de 2004, de entre una abundante jurisprudencia).

Y, sin embargo, y aquí radica la tercera construcción de la relación anunciada, el legislador procede sin ambages y de modo directo a la *determinación* del contenido del deber de protección del empresario. No es que, sin más, el empresario esté obligado a la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, como es verdad que exige el artículo 14.2 LPRL, sino que este precepto legal obliga a hacerlo acto seguido, de forma expresa y elocuente, «con las especialidades que se recogen en los artículos siguientes», que se extienden, conviene no olvidar, a la formulación expresa legal de hasta *doce* grupos de obligaciones relativas al conjunto del espectro de la acción preventiva.

La determinación del deber de protección dispone legalmente, a fin de cuentas, de las siguientes *especificaciones* de su régimen jurídico a lo largo del articulado de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y de su amplio desarrollo reglamentario: 1. La expresión legal de los principios generales de la acción preventiva (art. 15). 2. El plan de prevención de riesgos laborales en la empresa [evaluación de riesgos

y planificación de la actividad preventiva] (arts. 16 y 23), con la consiguiente facilitación a los trabajadores de equipos de trabajo y de medios de protección individual adecuados para el desempeño de sus funciones (arts. 17 y 23). 3. La formación de los trabajadores (art. 19). 4. La actuación en situaciones de emergencia (art. 20) y de riesgo grave e inminente (art. 21). 5. La vigilancia periódica del estado de salud de los trabajadores en función de los riesgos inherentes al trabajo (arts. 22 y 23). 6. La protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos (art. 25). 7. La protección de la maternidad (art. 26). 8. La protección de los menores (art. 27). 9. La protección de los trabajadores temporales y los contratados por empresas de trabajo temporal (art. 28). 10. La organización de la prevención y la constitución de servicios de prevención (arts. 30 a 32 bis, cap. IV). 11. La intervención colectiva de los trabajadores en la realización de la prevención de riesgos laborales [información y consulta, representación específica a través de delegados de prevención y participación institucional mediante comités de seguridad y salud] (arts. 33 a 40, cap. V). 12. La coordinación de actividades empresariales (art. 24).

No creo por ello que la posición tradicional y extrema antes descrita del deber de protección del empresario sea compatible, no ya con el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), sino ni siquiera con el propio sistema legal vigente de prevención de riesgos laborales. Cuando la Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que la adopción por el empresario de las medidas necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores deberá hacerse de modo necesario en el marco de las *especialidades* recogidas, parece claro que el legislador ha querido ir más allá de la mera ejemplificación, para acometer en sentido estricto una operación jurídica de *determinación* del contenido del deber de protección empresarial. Y, en suma, el alcance positivo del todavía así llamado por la ley deber general de protección no podrá desembocar, seguramente, en la ilimitada y excesiva figura que a veces se quiere presentar.

Y, por último, ya en cuarto lugar de la serie de construcciones advertidas, el deber de protección del empresario no ha dejado de experimentar por cierto, a lo largo de su configuración institucional,

una *ampliación sucesiva* de su contenido [es cierto que determinable aunque ampliado], que no se limita en el presente tan sólo a las tradicionales obligaciones de hacer relativas al *qué* de la prevención [«la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores», art. 14.2 LPRL], sino que alcanza también obligaciones instrumentales relativas del *cómo* de aquélla, o modo de llevar a cabo el conjunto de acciones y medidas de prevención exigidas [«la constitución de una organización» de la prevención, art. 14.2 y capítulo IV,

«servicios de prevención», LPRL] y, asimismo, en fin, obligaciones de facilitación de la intervención colectiva de los trabajadores en la acción preventiva, relativas por tanto a *quiénes* deben participar en la misma [«información, consulta y participación» de los trabajadores, art. 14.2 LPRL].

Salamanca, diciembre de 2007

**MANUEL CARLOS PALOMEQUE**

*Catedrático de Derecho del Trabajo  
Universidad de Salamanca*



## Presentación

### CONCEPCIÓN PASCUAL LIZANA

Directora del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

SEGÚN lo dispuesto en la Orden TAS/3623/2006, la Secretaría de Estado de la Seguridad Social podrá encomendar al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en su condición de organismo científico y técnico especializado de la Administración General del Estado y Centro de Referencia Nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, el desarrollo de programas y actividades preventivas de ámbito estatal o supraautonómico a realizar por el propio Instituto o con la colaboración de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como la realización de trabajos de análisis e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y el desarrollo de actividades y trabajos sobre dichas materias y aquellas otras que puedan ser de interés o afecten al sistema de la Seguridad Social.

Tan novedosos planteamientos se materializaron en la Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social de 7 de abril de 2008, por la que se encomendaban al Instituto diversas actuaciones, la primera de las cuales era la *realización del informe anual sobre el estado de la seguridad y salud laboral en el año 2007*, que es el que hoy me complace presentar.

En el momento de plantearnos el informe cuya elaboración se nos había encomendado, tuvimos en cuenta que pocos meses antes, en junio de 2006, la OIT había aprobado el Convenio 187 y la correspondiente Recomendación 197, que comprometen a todo Miembro que ratifique el Convenio a establecer, mantener y desarrollar de forma progresiva y reexaminar periódicamente, en consulta con las organizaciones más representativas de empresarios y trabajadores, un *sistema nacional* de seguridad y salud que incluya, entre otros, la normativa, las autoridades responsables, los órganos consultivos tripartitos, los servicios de información y asesoramiento, la formación, etc. Siendo previsible que España ratifique pronto dicho Convenio, en-

tendimos que su texto debía ser una de las líneas inspiradoras del informe.

Por esta razón, en el informe que hoy presentamos no hemos querido limitarnos a una mera enumeración de los eventos más importantes del año 2007 relacionados con la prevención, sino que hemos creído conveniente complementar dicha descripción (que constituye la primera parte del informe) con un análisis del Sistema Preventivo Español, entendido como el sistema mediante el que se desarrolla la acción nacional en esta materia.

Los elementos que componen este sistema, de cuyo armónico funcionamiento depende la siniestralidad laboral, son analizados en la segunda parte de este informe desde la perspectiva de sus *funciones* actuales, poniendo de manifiesto sus bondades y debilidades, con el objetivo de generar un debate que permita conducir a la mejora del Sistema o, lo que es lo mismo, la reducción de la siniestralidad.

Para la elaboración de los distintos capítulos se solicitó la colaboración de los máximos especialistas en cada campo, debiendo destacarse que todos ellos aceptaron la petición del Instituto y la atendieron con rapidez, puntualidad y eficacia. A todos debemos manifestar el agradecimiento del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo por su colaboración, sin la cual este informe no hubiera sido posible, al menos en su forma actual.

En este momento, en que el país aborda la ardua tarea de convertir en realidad los ambiciosos objetivos formulados en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo aprobada el 28 de junio de 2007, es nuestro deseo que este informe sea una ayuda eficaz para la adopción de las decisiones que han de llevar a que nuestro país sitúe su siniestralidad laboral en cotas apropiadas al nivel de desarrollo social y económico del que disfruta en muchos otros ámbitos.



## **RESUMEN EJECUTIVO**



## Resumen ejecutivo

### Evolución del mercado de trabajo español en el último decenio

A pesar de la positiva evolución del mercado de trabajo español en los últimos años, persisten claras diferencias territoriales en el empleo y el paro, si bien con una cierta tendencia a converger. Se mantiene asimismo una tasa de empleo de las mujeres que es una de las más bajas de la UE-25, aunque la diferencia entre tasas de empleo masculinas y femeninas se ha reducido en cinco puntos porcentuales entre 1997 y 2007, a lo que ha contribuido la presencia creciente de población activa extranjera.

En los últimos años el empuje de la construcción y los servicios en términos de empleo ha llevado a una mayor dualidad en la estructura del empleo por ocupaciones, en la que han aumentado su peso relativo las categorías laborales más elevadas (pasando de un 20,3 a un 24,5% entre 1997 y 2007) y las de menor cualificación (del 13,9 al 15%).

### Condiciones de trabajo

El entorno socioeconómico es quien determina globalmente las condiciones de trabajo, acerca de las cuales la VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo muestra que la proporción de trabajadores que consideran que en su puesto tienen riesgo de sufrir un accidente de trabajo es del 71%; como es habitual la causa percibida más importante de estos riesgos son las *distracciones, descuidos y despistes*, seguidos por la rapidez necesaria en el trabajo (19,4%) y el cansancio o fatiga (17,8%). Lógicamente, se sienten más expuestos a esos riesgos los conductores profesionales, los trabajadores de la construcción y la minería y los trabajadores industriales en general (más del 80% en todos los casos), mientras en el otro extremo se en-

cuentran los empleados administrativos (34%). Un 27% de los trabajadores está expuesto a sustancias nocivas o tóxicas (polvos, humos, vapores) y un 13% de ellos desconoce los posibles efectos perjudiciales. Un 10,6% de los trabajadores manifiesta estar expuesto a niveles de ruido elevados o muy elevados, especialmente en la industria y la construcción.

Las deficiencias permanentes de diseño del puesto de trabajo afectan al 30% de los trabajadores, siendo las más frecuentes disponer de poco espacio para trabajar, los alcances alejados del cuerpo, trabajar en zonas de difícil acceso para las manos y las superficies inestables o irregulares, todo ello más frecuente en la construcción que en los otros sectores de actividad. Las demandas físicas más frecuentes experimentadas siempre o a menudo son los movimientos repetitivos de manos o brazos (55%) y mantener una misma postura (52%), destacando también que un 18% ha de realizar una fuerza importante e idéntico porcentaje debe levantar o mover cargas pesadas siempre o a menudo.

El 41% de los trabajadores considera que deben mantener siempre o casi siempre un nivel de atención alto o muy alto, mientras el 9% realiza siempre o casi siempre tareas complejas, delicadas o difíciles. Las tareas cortas y repetitivas afectan al 22%. Cuando necesitan ayuda en su trabajo, la mayoría (67%) la encuentra en sus compañeros, lo que conduce a que las relaciones personales sean consideradas positivas y de colaboración en un 76% de los casos.

Un 35% de los entrevistados trabaja los sábados siempre o frecuentemente, y un 17,2%, los domingos y festivos. Casi la mitad de los trabajadores prolonga habitualmente su jornada, el 18,5% sin compensación alguna.

El acoso psicológico se da en el 1,4% de los casos si se aplica una definición restrictiva y en un



2,9% con un criterio menos restrictivo; más frecuente es la violencia física, especialmente la cometida por personas no pertenecientes al lugar de trabajo, que afecta al 3,8% de los trabajadores. El acoso psicológico afecta más a las mujeres, a los trabajadores de menos de 45 años y a los de empresas grandes.

El 22,5% de los trabajadores considera que el trabajo afecta negativamente a su salud, destacando al respecto las actividades de transporte y comunicaciones (30%) seguido por actividades sanitarias y veterinarias y servicios sociales (28,5%); por ocupaciones, los más afectados son los conductores profesionales (33%) y los trabajadores de defensa y seguridad (29%). Los efectos más frecuentemente percibidos son el dolor de espalda (13%), los dolores de cuello y nuca (6%) y el estrés (6%).

En términos globales, un 39% de los trabajadores considera que sus condiciones de trabajo son poco preocupantes mientras, en el otro extremo, un 10% considera su trabajo agresivo desde casi todos los puntos de vista, mientras que el 12% se siente agredido claramente por los factores psicosociales. En el centro se sitúa un 33% que se siente ligeramente agredido bien por las condiciones ambientales y de seguridad (16%), bien por las psicosociales (17%). El restante 6% sería el grupo de "inclasificables".

### **Daños a la salud**

Las condiciones de trabajo determinan los daños a la salud producidos por el trabajo, que, fundamentalmente, son registrados en las estadísticas publicadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En el año 2007 el índice de incidencia de los accidentes de trabajo con baja (accidentes anuales por cada 100.000 trabajadores) ha continuado el descenso iniciado en el año 2001, hasta situarse en 5.760, con un descenso del 2% respecto al año anterior; en cambio, el número absoluto de accidentes aumentó un 1,5% como consecuencia del aumento de la población trabajadora.

Algo similar ocurrió con los accidentes mortales en jornada de trabajo: el índice de incidencia descendió un 15,8% y el número absoluto bajó un 12,8%. En este caso debe señalarse que el índice de incidencia viene disminuyendo desde 1989, habiendo acumulado desde entonces un descenso del 68%. Un 30% de los accidentes mortales fueron patologías no traumáticas, y un 20% fueron accidentes de tráfico ocurridos durante el trabajo.

Como en todos los países, la siniestralidad es más elevada en la construcción (índice de incidencia 12.600) que en el resto de los sectores de actividad, si bien debe destacarse que en los últimos años es el sector cuya siniestralidad ha descendido más rápidamente.

Las empresas de más de 250 trabajadores tienen en general una incidencia inferior al promedio; en el otro extremo, las microempresas (1-9 trabajadores) tienen una accidentabilidad general inferior al promedio pero superan éste en accidentes graves y mortales. Las empresas medianas (10-50 trabajadores) tienen mayor siniestralidad que el promedio en todas las categorías de gravedad.

Los hombres concentran el 78% de los accidentes, concentración que es especialmente elevada en el caso de los accidentes graves (90%) y de los mortales (96%) mostrando claramente las diferencias entre sexos entre las ocupaciones: en la construcción, por ejemplo, trabajan el 21% de los hombres, pero sólo el 2% de las mujeres. Respecto a la edad, los trabajadores jóvenes se accidentan proporcionalmente más que los mayores, en cambio éstos sufren más accidentes graves y mortales que sus colegas de menor edad, lo que en parte se explica por la mayor incidencia de patologías no traumáticas en los trabajadores de mayor edad.

Los accidentes con contrato temporal tienen una probabilidad de accidentarse claramente superior a la de sus colegas con contrato fijo, salvo en la agricultura, donde no se aprecia diferencia.

El índice de los trabajadores extranjeros es superior en 1,32 veces el índice nacional. Esta incidencia superior en extranjeros respecto al índice general se muestra en todos los sectores excepto en Construcción. Es especialmente llamativo el caso de la Industria, cuyo índice en los trabajadores extranjeros es superior al de la Construcción, lo que invierte el orden de índices respecto al índice general donde la Construcción es el sector que ocupa el primer puesto. Esto puede llevar a pensar que, especialmente en Industria, los trabajadores extranjeros están desempeñando tareas diferentes o con diferentes condiciones de seguridad, en tanto que en Servicios, Construcción y el sector Agrario, las condiciones de trabajo y tareas no aparentan ser tan diferentes.

Aunque apenas un 10% de los trabajadores autónomos ha optado por la protección de las contingencias profesionales, los datos disponibles muestran que su siniestralidad es en conjunto inferior en un 50% a la de los asalariados; ello ocurre en todos los sectores de actividad excepto en

la agricultura, donde la proporción es prácticamente la inversa (los autónomos se accidentan el doble que los asalariados).

Respecto a las enfermedades profesionales declaradas, tras más de diez años de ascenso continuado en su número absoluto, en 2006 se registró un cambio de tendencia, con un descenso del 27%, especialmente en el caso de las graves (descenso de un 67%). Este cambio de tendencia se ha mantenido en 2007, con un nuevo descenso del 21% en las enfermedades con baja declaradas.

Siendo virtualmente imposible un cambio tan radical de las condiciones de trabajo, las causas de este brusco cambio de tendencia (acelerado en 2007, según los datos disponibles hasta ahora) habría que buscarlas probablemente en los cambios en los sistemas de compensación (Orden TAS 4054/2005 de 27 de diciembre) y declaración (Real Decreto 1299/2006 de 10 de noviembre).

Más de la mitad (52,4%) de las enfermedades profesionales se registran en la Industria, afectan especialmente a los hombres (61%) y afectan más a la población de más de 25 años que a los menores de esa edad.

La inmensa mayoría de las enfermedades profesionales (89%) son producidas por agentes físicos, siendo la mayor parte (74% del total) enfermedades por fatiga de vainas tendinosas y parálisis de los nervios por presión (9%), ambas asociadas a problemas posturales y de movimientos repetitivos. Las enfermedades dérmicas, antaño ampliamente mayoritarias, sólo representan el 7% de los casos, mientras que la declaración de las originadas por agentes químicos es casi anecdótica (1%).

### **Novedades normativas 2007**

La legislación es uno de los principales elementos del sistema preventivo para inducir a las empresas a desarrollar acciones preventivas eficaces. Tras los importantes cambios normativos publicados en 2006 (principalmente la Ley reguladora de la subcontratación y la modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención), el año 2007 ha visto una actividad normativa abundante, pero de menor trascendencia.

Entre las novedades destaca el *Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción*, que desarrolla cuatro aspectos básicos de la Ley reguladora de

la subcontratación en el Sector de la Construcción, el Registro de Empresas Acreditadas, el Libro de Subcontratación, las reglas de cómputo de los porcentajes de trabajadores indefinidos marcados en la Ley y la simplificación documental de las obligaciones establecidas para las obras de construcción en el ordenamiento jurídico.

No menos importante es la *Resolución de 1 de agosto de 2007, de la Dirección General de Trabajo, por la que se inscribe en el registro y publica el IV Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción*. En lo que se refiere a la Seguridad y Salud en el Trabajo, el Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción regula de una forma novedosa los siguientes aspectos:

- Organización específica en el sector de la consulta y participación de los trabajadores.
- Información y formación específica que incluye los programas y duración de dicha formación en función del puesto o del oficio.
- Acreditación de la formación del punto anterior: creación de la Tarjeta Profesional de la Construcción (TPC).
- Disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a las obras de construcción
- Disposiciones más restrictivas que las reguladas en la legislación vigente.
- Disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables en las canteras, areneras, graveras y la explotación de tierras industriales.

Por el elevado número de trabajadores afectados, merece también una mención el *Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las fuerzas armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa*.

### **Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

La Inspección de Trabajo es el instrumento de que disponen las autoridades laborales para verificar el cumplimiento de la normativa laboral en general y, específicamente, de la de prevención de riesgos laborales; por ello, la eficacia de su actuación es un elemento fundamental del sistema preventivo nacional.

La Inspección de Trabajo actúa fundamentalmente de manera programada, mediante un Plan previamente acordado con las Comunidades

Autónomas, centrado en el control de las condiciones de trabajo, la gestión de la prevención y la investigación de accidentes laborales. En el año 2007 se realizaron 349.917 visitas, que dieron lugar a 433.361 actuaciones, de las que se derivaron 32.626 actas de infracción, 147.321 requerimientos y 1.781 paralizaciones; se propusieron sanciones por un importe de 124,3 millones de euros. Se han investigado 11.505 accidentes de trabajo, de los cuales un 10% fueron "in itinere"; en dichas actuaciones se sancionaron 5.763 infracciones. Las actuaciones relacionadas con los riesgos laborales representaron el 26% del total de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Respecto al control de las condiciones de trabajo, en el año 2007 se ha insistido particularmente en el sector de la construcción (que acumuló el 55% de las actuaciones) y en el control del amianto, con 2.566 actuaciones. En relación con la gestión de la prevención se ha controlado la actuación de los servicios de prevención ajenos, propios y entidades auditoras, habiéndose realizado 16.382 actuaciones y detectado 1.070 infracciones.

### Promoción y apoyo

Las actuaciones de promoción de la prevención y apoyo a la acción preventiva son desarrolladas por diversas instituciones, si bien la mayoría de ellas cuentan con financiación pública.

Por su volumen y presupuesto, la principal institución pública de ámbito nacional que actúa en este campo es el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. En el año 2007 sus principales esfuerzos se han dirigido a la puesta en marcha del Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo, sin perjuicio del desarrollo de sus actividades habituales de divulgación a través de sus publicaciones periódicas y monográficas, de asesoramiento técnico especializado, asesoramiento normativo, formación, relaciones internacionales y su actuación como Secretaría de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Por su volumen global, las Comunidades Autónomas desarrollan en su conjunto una importantísima tarea en el campo que nos ocupa, en el que deben destacarse sus actuaciones sobre las empresas de elevada tasa de siniestralidad.

El resto de las actuaciones suelen dirigirse a dar respuesta a problemas «locales», con excepción de la formación, que se desarrolla en la mayoría de

las Comunidades Autónomas dirigiéndose sobre todo a estudiantes de todos los niveles.

Es destacable el pequeño número de casos en el que se organizan programas dirigidos a proporcionar a las empresas soporte para la mejora continua de las condiciones de trabajo (programas «Objetivo cero accidentes»).

El otro gran protagonista de las acciones de promoción y apoyo lo constituyen las mutuas de accidentes de trabajo, si bien no están autorizadas a dedicar a esta función más que el 1% de las cuotas recaudadas (Orden TAS/3623/2006); dichas acciones se realizan desde el año 2001 en el marco de los planes generales de actividades preventivas de la Seguridad Social. Finalizado en 2005 el plan 2004-2005 y dado que la citada Orden no fue publicada hasta el 29 de noviembre, ello no permitió dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma respecto al desarrollo de actividades preventivas en el año 2006, siendo, en consecuencia, el año 2007 el primero en el que se han desarrollado las actividades preventivas según lo dispuesto en la citada Orden.

Financiada también por la Seguridad Social desarrolla sus actividades la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, habiéndose aportado a la misma, en el ejercicio 2007, 25 millones de euros, dedicados fundamentalmente a subvencionar actuaciones de los agentes sociales.

## SEGUNDA PARTE: HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE PREVENCIÓN

### Introducción al sistema preventivo español

De la lectura del capítulo II de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, dedicado a la política de prevención, se deduce que el legislador ha considerado la organización de la prevención a nivel nacional como un sistema mediante el que se busca la efectiva coordinación de todas las entidades que lo componen, la armonización de sus respectivas actuaciones y la participación de las organizaciones de empresarios y trabajadores, todo ello de conformidad con lo establecido en los Convenios 155 y 187 (aún no ratificado) de la OIT.

En el mismo sentido la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012) no es sino un instrumento para establecer el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales a corto y, sobre todo, a medio y largo pla-

zo que pretende dotar de coherencia y racionalidad a las actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo desarrolladas por todas los actores relevantes.

El Sistema Preventivo español no puede entenderse, sin embargo, 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; 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 CCAA; etc. Frente a esta situación sólo puede concluirse que *la coordinación entre las Administraciones Autonómicas, y entre éstas 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

En España, la potestad legislativa en relación con la materia laboral está atribuida al Estado y no a las Comunidades Autónomas. Además, el Tribunal Constitucional interpretó desde su sentencia 18/1982, de 4 de mayo, que la atribución que la Constitución y los Estatutos de Autonomía realizan en favor del Estado no se limita a la potestad legislativa en sentido estricto, sino que incluye también la potestad reglamentaria.

Sin embargo, en la actualidad la distribución de competencias normativas con relación al conjunto de los trabajadores con relación jurídica laboral, tanto del sector público como del privado, está en fase de transformación, pues de la aplicación de los preceptos de los nuevos Estatutos de

Cataluña, Islas Baleares y Andalucía resulta que en el ámbito territorial de estas tres comunidades todas los preceptos en materia de seguridad y salud en el trabajo que no estén contenidos en normas estatales con rango de Ley podrían ser desarrolladas reglamentariamente por la comunidad autónoma de forma diferenciada. Como el Derecho español de seguridad y salud en el trabajo está constituido en gran parte por normas reglamentarias, los efectos sobre el mismo de esta redistribución de las competencias normativas pudieran ser importantes, aunque todavía no se han materializado.

El sistema normativo de seguridad y salud en el trabajo convive en el ordenamiento jurídico español con otros sistemas normativos con finalidad preventiva, con los cuales interactúa de forma no siempre armónica. Los más importantes de estos subsistemas paralelos —pero no los únicos— son los referentes a seguridad industrial, comercialización de sustancias y preparados químicos peligrosos y normativa sobre edificación y requisitos de los edificios. Es desde luego llamativo que el contexto y contenido de los distintos regímenes regulatorios presenten notables diferencias entre sí, a pesar de que finalmente vengán a confluír sobre un mismo objeto de su regulación, abordado desde distintos enfoques.

### Gestión de la prevención en la empresa

El artículo 10 del Real Decreto 39/1997 permite que las empresas, mediante la concertación con servicios de prevención ajenos o mancomunados, no dispongan de ningún efectivo personal preventivo dentro de la propia plantilla. Dirige a las empresas a la externalización absoluta de la prevención, situación que deteriora el soporte de una eficaz integración de la prevención convirtiéndose en un cometido a realizar exclusivamente desde el exterior.

En base a ello, resulta posible que las empresas que no tengan la obligación de constituir un servicio propio de prevención puedan prescindir de una organización preventiva interna al no ser exigible contar con ningún efectivo personal como trabajador designado con formación preventiva, algo que debería ser inadmisibles y contradice la propia letra del artículo 31.1 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Si el Reglamento de los Servicios de Prevención, al desarrollar esta determinación legal, se hubiera

ajustado al sentido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se habrían resuelto una gran parte de los problemas que ahora se manifiestan en la mayoría de las empresas, por deficiencias de la integración de la prevención al no disponer en su plantilla de nadie que se dedique como función laboral a los aspectos preventivos. Lo más sorprendente es que después de diez años de vigencia del Reglamento de los Servicios de Prevención, ante lo desafortunado de su contenido, continúe una situación normativa que dirige a cumplimientos meramente formales y no a la implantación efectiva de la prevención en la empresa.

Para eliminar las disfunciones apuntadas, todas las empresas, como requisito obligatorio y común, deberían disponer de trabajadores designados en número suficiente, que proyecten su actuación preventiva sobre todos los centros de trabajo de la empresa, con una dedicación plena o parcial, pero controlada, según casos, a los aspectos preventivos, con formación preventiva adecuada a las actividades a realizar, o constituir un servicio de prevención propio cuando por el número de trabajadores se establezca como obligatorio o mancomunado en los supuestos que están previstos.

Asimismo, los servicios de prevención propios deberían disponer de la totalidad de las especialidades preventivas. Tan sólo las empresas con una plantilla inferior a un número que se establezca podrán excluir la vigilancia de la salud como especialidad también obligatoria, la cual tendrá que concertarse con un servicio de prevención ajeno.

Los servicios de prevención ajenos deberían tener como función principal prestar apoyo complementario o especializado a las empresas, completando las actuaciones de los trabajadores designados, servicios de prevención propios o mancomunados, de forma permanente como colaboración continuada o específica para un encargo determinado, según las situaciones.

### Sistema de Inspección

En primer lugar se ponen de manifiesto las insuficiencias de la regulación reglamentaria contenida en el RD 39/1997, de 17 de enero, sobre los servicios de prevención y la Orden de 27 de junio de 1997, que desarrolla el anterior, en relación con los requisitos de acreditación y revocación de la acreditación de los servicios de prevención ajenos y las empresas auditoras, existiendo criterios dis-

tintos en función de la comunidad autónoma que lleve a cabo la actuación administrativa en este terreno, incluso cuando se trata de entidades con ámbito supraautonómico.

También se viene considerando insuficiente la regulación relativa a la determinación de la suficiencia de los recursos humanos y materiales de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos.

Un segundo aspecto a destacar es la problemática que se está generando como consecuencia de una cada vez mayor prestación transnacional de servicios de empresas extranjeras, en particular de la Unión Europea, en España. Las dificultades surgen debido a que si bien tienen una base común las normativas de uno y otros países, como son las directivas de la UE, no siempre existe correspondencia absoluta de las exigencias en España a las empresas con las que existen en los países de procedencia de las empresas que vienen a prestar servicios en España. La normativa y la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas prohíbe el que un Estado miembro establezca restricciones a la libre prestación de servicios a empresas de otros Estados miembros, entendiéndose que ello ocurre en ocasiones si deben cumplir requisitos o exigencias no contempladas en el país de origen. Por otra parte, se presentan problemas relacionados con la validez o no de la actuación de los servicios de prevención acreditados en otros países cuando la empresa desarrolla su actividad en España, y otros temas como la validez en España de los reconocimientos médicos realizados en otros países y lo mismo en relación con la formación en prevención de riesgos laborales a los trabajadores.

Por último, se destaca por algunas Inspecciones Provinciales la problemática que se deriva de la presencia en España de trabajadores de otros Estados miembros de la UE que, siendo autónomos conforme a la normativa de los países de origen, no lo serían conforme a la nuestra, con la incidencia que ello puede tener en materias como el empleo y la Seguridad Social, pero también la de prevención de riesgos laborales y las obligaciones y responsabilidades con carácter general y en supuestos de accidentes de trabajo.

### Sistema de promoción y apoyo

En este campo de actuación las instituciones que actúan pueden clasificarse básicamente por la procedencia de su financiación. Financiadas direc-

tamente por la Administración del Estado se encuentran el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Financiadas por las Comunidades Autónomas, se encuentran los distintos Institutos y Centros Autonómicos, que también desarrollan este tipo de labores. Finalmente, financiadas por la Seguridad Social se encuentran las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, definido en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales como un órgano científico técnico especializado de la Administración General de Estado, tiene asignadas por dicha Ley un amplio espectro de funciones coherentes con dicha definición; sin embargo, su estructura y organización son todavía hoy las que estableció en su día el Real Decreto 557/1982.

Los servicios técnicos de las comunidades autónomas determinan su actividad básicamente en función de la accidentabilidad laboral, quedando bastante más atrás las actuaciones en los campos de higiene industrial, ergonomía y psicología. En el futuro inmediato, sin embargo, la habilitación de técnicos para tareas de control y requerimiento marcará en gran medida sus actuaciones y, probablemente, aumentará la eficacia de las mismas.

Respecto a las mutuas, y según la legislación vigente, sus actuaciones preventivas no pueden implicar la atribución de derechos subjetivos respecto a sus destinatarios ni sustituir las obligaciones legales directas de los empresarios, por lo que deben orientarse preferentemente a coadyuvar en las pequeñas empresas y en las empresas y sectores con mayores indicadores de siniestralidad a la mejor incardinación de los planes y programas preventivos de las distintas administraciones competentes, al desarrollo de la I + D + I y a la divulgación, educación y sensibilización; el límite presupuestario máximo de dichas actuaciones es el uno por ciento de las cuotas recaudadas por contingencias profesionales.

### Sistema de educación y formación

En los últimos veinte años, no menos de sesenta disposiciones legales elaboradas por siete ministerios distintos incluyen en su texto prescripciones explícitas relativas a la formación en

prevención de riesgos laborales, en general exigiendo que determinados sujetos estén debidamente formados en prevención para desempeñar ciertas tareas. Los datos de la VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (2006) indican que en los dos últimos años el 50% de los trabajadores ha recibido formación en prevención. Las Encuestas anteriores daban resultados no muy distintos.

De lo anterior se deduce que, en los últimos años, la formación en prevención ha sido objeto de muchas realizaciones. Lamentablemente, sin embargo, en muchos casos estas realizaciones se han llevado a cabo sin las técnicas docentes capaces de convertir lo enseñado en operativo; se ha tratado de una formación teórica que no ha sido capaz de alcanzar aspectos tan necesarios como la modificación de las actitudes.

En todas las titulaciones de Formación Profesional Específica se incluye la materia Formación y Orientación Laboral (FOL) en la que, entre otros, se imparten temas generales de prevención de riesgos laborales. De las 136 titulaciones existentes, cincuenta y ocho disponen de un módulo específicamente dedicado a la prevención y en ochenta y dos existen en el currículum contenidos preventivos. Sólo en cuatro familias profesionales no se da ninguna de ambas circunstancias: comunicación, imagen y sonido; imagen personal; informática; y servicios socioculturales a la comunidad.

En el ámbito de la Formación Profesional para el Empleo (reunión de las antiguas Formación Profesional Ocupacional y Formación Profesional Continua) existen 130 certificados de profesionalidad, de los cuales cincuenta y cuatro disponen de un módulo específico de formación preventiva, sesenta y cuatro no disponen de dicho módulo pero sí de materias afines y en doce no se da ninguna de ambas circunstancias.

En la «escuela» (Enseñanza Primaria, Secundaria Obligatoria y Bachillerato) la enseñanza de la prevención se ha desarrollado de manera importante en los últimos años en forma de materia transversal, en el marco de la enseñanza en valores; no existen pues materias específicas, sino una «impregnación» de todo el currículum y la propia vivencia escolar. Existen numerosas experiencias de realización de materiales docentes y de espacios docentes experimentales específicos para la formación en prevención.

Respecto a los profesionales para la prevención, en vías ya de extinción la vía «excepcional»

de formación establecida por el Reglamento de los Servicios de Prevención y próximo su traspaso total al ámbito universitario, se echa en falta la existencia de una «truncalidad común» para todas las enseñanzas y se detecta poca concreción de las especialidades, poca definición de objetivos «actitudinales», poca integración de la carrera en espacios superiores del saber y poca preparación específica del profesorado.

### Sistema de aseguramiento

En la mayoría de los países donde el sistema de aseguramiento de contingencias profesionales es de carácter público, la búsqueda de la eficiencia económica a largo plazo hace que la prevención sea uno de sus principales, cuando no el principal, de sus objetivos.

El seguro español, en cambio, presta una escasa atención a sus funciones preventivas, pues sólo autoriza a las mutuas a dedicar a tales funciones el 1% de sus ingresos, a pesar de que el régimen de accidentes de trabajo es amplia y permanentemente excedentario. En momentos como los actuales, en los que el conjunto del Sistema de Seguridad Social registra excedentes muy elevados, la racionalidad económica sugeriría aumentar sustancialmente los fondos que la Seguridad Social dedica a prevención; los destinatarios de este aumento deberían ser las pequeñas y medianas empresas.

### Sistema de información

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.

No obstante, se detecta un déficit de información objetiva con relación a los trabajadores expuestos a factores de riesgos, especialmente a sustancias cancerígenas y riesgos biológicos, para los que debe haber un registro de empresas donde haya una alta probabilidad de trabajadores expuestos a estos contaminantes.

Respecto a las fuentes de datos disponibles, el principal problema es que desconocemos la fiabilidad de los datos registrados. Los gestores de las diferentes fuentes de datos disponibles tienen la responsabilidad de evaluar la calidad de los da-

tos y adoptar las medidas necesarias para incrementar su fiabilidad y exhaustividad.

El sistema de información en seguridad y salud en el trabajo necesita una Unidad Central que dé coherencia al conjunto de datos disponibles y convierta estos datos en indicadores útiles para la toma de decisiones. Para ello, es necesario definir y consensuar el conjunto de indicadores que necesita la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Dado el 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 ayudara a mejorar de forma continua su funcionamiento.

### Sistema de investigación

Los distintos foros de discusión desarrollados en estos últimos años son coincidentes a la hora de identificar las principales lagunas en materia de I+D en seguridad y salud en el trabajo, lo que permite deducir un cierto nivel de consenso con respecto a las áreas de intervención preferente en el proceso de mejora del sistema investigador.

Estas áreas están vinculadas a: el *desarrollo y potenciación de capital humano*, el *desarrollo de estructuras de apoyo al investigador* y la *creación de oportunidades para la investigación*.

Movilizar el capital humano existente en la actualidad en el espacio profesional de Prevención de Riesgos Laborales, hacia el terreno de la investigación, mediante la promoción de una cultura investigadora entre los profesionales, lo que implica que la propia actividad profesional sea un generador de conocimiento y a su vez requiere un esfuerzo en materia de formación continuada en metodología y habilidades de investigación.

La generación de estructuras de apoyo a la investigación se ha evidenciado como experiencia exitosa en otros ámbitos, así las Unidades de Investigación Hospitalarias ocuparon un papel estratégico en el desarrollo de la investigación biomédica en nuestro país y han constituido un antecedente de las actuales fundaciones hospitalarias que canalizan hoy en día la mayor parte del esfuerzo investigador que se realiza desde el Sistema Nacional de Salud.

En el plano del desarrollo de ayudas a la investigación la aparición del subprograma de I+D

en Seguridad y Salud en el Trabajo dentro del Programa Nacional de Tecnología para el Bienestar del Plan Nacional de I+D+I 2004-2007 ha constituido un importante avance, o un avance cualitativo, al considerar la Prevención de Riesgos Laborales como área de conocimiento científico de interés para el conjunto de la sociedad española, en general, y particularmente de la comunidad científica.

El establecimiento de una previsión de gastos en materia de I+D dentro del Plan de Actuación de las Mutuas, y el desarrollo por parte de algunas comunidades autónomas de programas de apoyo a la investigación en seguridad y salud en el trabajo contribuyen a cerrar un conjunto de iniciativas que tratan de estimular la actividad científica en las disciplinas preventivas.

El desarrollo, por parte del Ministerio de Educación y Ciencia, del Sistema de Evaluación y Seguimiento del Programa Nacional de I+D+I (SISE) permite apuntar una serie de medidas que consoliden la investigación dentro de nuestro Sistema Preventivo. Dentro de estas medidas se encuentran el desarrollo de:

- Ayudas pre y post doctorales de formación de investigadores mediante convocatorias de carácter específico.
- Instrumentos de financiación de Unidades de Investigación dentro de los organismos públicos.
- Medidas orientadas a la coordinación con otros organismos de especial interés en este ámbito, especialmente con el Sistema de Seguridad Social.
- Medidas de impulso a la participación de empresas de prevención de riesgos laborales y/o servicios de prevención de grandes empresas.
- Convocatorias específicas en materia de salud y seguridad en el trabajo, diferenciadas de otros programas de investigación.

### Sistema de consenso

A la vista del análisis de los resultados de la negociación colectiva, la situación permite y requiere un nuevo esfuerzo para mejorar sus contenidos en materia preventiva. La inercia de los contenidos preventivos de los convenios, la escasa ampliación de los mismos en una etapa de profunda renovación normativa y de importantes

cambios en los sistemas de producción y de organización de las empresas o la escasa presencia de la prevención en los convenios sectoriales son elementos suficientes para este planteamiento.

Parece también que hay un cierto desfase entre los criterios de orientación de la negociación colectiva expresados en el nivel confederal y los resultados de ésta en materia preventiva. Precisamente la escasez de resultados de las cláusulas preventivas y las razones que la doctrina ha aportado para explicar esta situación llevan a que los planteamientos de un mayor desarrollo de la negociación colectiva deban responder a bases realistas y perseguir objetivos realizables.

No se trata de que el convenio compita con la norma estatal, ni tan siquiera en el esquema más tradicional de la mejora cuantitativa. Los valores límite ambientales para la exposición a un agente químico, la altura de la barandilla de un andamio o la resistencia al corte de un equipo de protección individual no parecen temas de los que la negociación colectiva deba ocuparse. Habría que partir de que el principal problema de la prevención es cómo hacer efectivas reglas como éstas que acabamos de comentar en la ejecución del cumplimiento de los derechos y obligaciones de las dos partes de la relación laboral. A partir de ahí, habría que incluir en la negociación colectiva regulaciones sobre el modo de ejecutar el contrato de trabajo y desarrollar las relaciones laborales, que favorezcan la prevención.

Con esta perspectiva, se trataría, en primer lugar, de analizar de qué manera los distintos temas tratados habitualmente en los convenios pueden incidir en la prevención, y en esto entraría desde la formación profesional a las competencias de los representantes de los trabajadores, pasando por la ordenación del tiempo de trabajo o el régimen de faltas o sanciones. A partir de este análisis, se podría introducir en las regulaciones convencionales la perspectiva de la prevención, para que ésta no se ignore y para que se fomente. Al hilo de esta reflexión, surgiría otra que, aunque tenga un sentido muy instrumental, puede ser importante para un conocimiento real de la situación de la negociación colectiva en este campo. Se trataría de revisar el actual contenido de las hojas estadísticas de convenios colectivos sobre cláusulas preventivas, para adecuarlo a esta diversidad de cláusulas que, particularmente en desarrollo de los últimos cambios normativos, pueden aparecer.

En segundo lugar, habría que considerar cómo la negociación colectiva puede abordar específica-



mente los temas que hemos comentado, incidiendo en la efectividad de la regulación estatal, en los concretos ámbitos de la organización del trabajo y del modo de trabajar. Las evaluaciones de riesgos, los planes preventivos, la formación profesional, el asesoramiento preventivo, la actuación de los representantes de los trabajadores o la coordinación de las acciones preventivas de empresas que comparten un mismo proceso productivo están vinculadas a la ordenación de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales, que es propia de la negociación colectiva. En esta línea, habría que comenzar por recordar las distintas llamadas a la regulación convencional que la Ley efectúa y valorar las posibilidades de hacerlas efectivas.

Es lógico que el convenio sectorial tenga un cierto grado de generalidad en sus regulaciones, para evitar la falta de adaptabilidad a las características de las distintas empresas de su ámbito, incluidas las características de los riesgos. Pero no hay que pensar siempre en regulaciones exhaustivas, detalladas y exclusivas del nivel sectorial. La prevención de riesgos laborales puede ser un terreno de desarrollo de fórmulas de descentralización coordinada de la negociación colectiva, combinando garantías y regulaciones básicas comunes en el sector con adaptación de éstas a las especialidades de las empresas, siendo muy importante para ello el papel de los órganos de administración del convenio y el de los órganos especializados en prevención en las empresas.

**PRIMERA PARTE:**  
**LA SITUACIÓN EN 2007**



# 1. Evolución del mercado de trabajo español en el último decenio

REYES DE BLAS GÓMEZ

Jefa de Departamento Área de Estudios y Análisis  
Consejo Económico y Social de España

La evolución de las grandes cifras del mercado de trabajo español ha sido muy positiva a lo largo del último ciclo de crecimiento económico. Atendiendo a las de la Encuesta de Población Activa, el empleo creció en cerca de 7,1 millones de personas entre el segundo trimestre de 1997 y el segundo de 2007, y el paro se redujo en ese mismo periodo —descontando los cambios estadísticos operados en su definición— en más de 1,2 millones de personas, pese al aumento en 5,8 millones de la población activa. Así, la tasa general de empleo, que mide la proporción de personas ocupadas sobre el total en edad de trabajar establecida en España (16 y más años) ha crecido 13,4 puntos porcentuales, y la tasa de paro ha pasado del 18,5 al 8,0 por 100: menos de la mitad. De igual forma, el número de afiliados en alta a la Seguridad Social ha crecido en estos diez años en más de 6,3 millones, y el paro registrado ha experimentado un descenso cifrado en 663.000 personas (cuadro 1).

En el contexto europeo esta evolución ha supuesto, sobre todo, un cambio claro de posición del mercado de trabajo español, que ha pasado de ocupar uno de los peores puestos en empleo y en paro a situarse en el tramo intermedio, y en los primeros lugares si se atiende al ritmo de aumento del empleo. En el año 2000, la tasa de empleo española se situaba, para la población de 15 a 64 años, 6,3 puntos porcentuales por debajo de la correspondiente a la UE-25; en 2006, la superaba en 0,1 puntos. De igual forma, la tasa de paro española era, en 2000, 4,7 puntos superior a la del conjunto UE-25, mientras que en 2006 sólo era 0,6 puntos mayor. La diferencia con los tres mejores países de la Unión también se ha acortado: de 17,5 a 10,1 puntos en empleo y de 10,1 a 4,4 puntos en paro entre 2000 y 2006.

Como consecuencia de dicha evolución, del efecto de sucesivas intervenciones en su marco regulatorio básico, y de la irrupción de nuevos elementos entre los factores socioeconómicos que lo

CUADRO 1

Principales agregados del mercado de trabajo en España, 1997-2007  
(Miles de personas y porcentajes, segundos trimestres)

	1997	2007	Variación
EPA, 2.º trim			
Población 16 y más años	32.549,8	37.591,9	5.042,1
Desempleo	3.016,2	1.760,0	-1.256,2
Empleo	13.275,5	20.367,3	7.091,8
Actividad	16.291,7	22.127,3	5.835,6
Tasa paro (% actividad)	18,5	8,0	-10,6
Tasa empleo (% población)	40,8	54,2	13,4
Movimiento laboral registrado			
Paro registrado*	2.650,7	1.987,4	-663,3
Afiliación*	12.921,1	19.233,9	6.312,8

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [www.ine.es/inebase].

**CUADRO 2**  
**Tasas de Empleo y paro en las CCAA, 1997-2007**  
 (% población 16 y más años y % población activa, segundos trimestres)

	<i>Tasa de empleo</i>		<i>Tasa de paro</i>	
	1997	2007	1997	2007
Andalucía	34,2	49,4	31,4	12,0
Aragón	42,6	56,1	14,3	5,3
Asturias (Principado de)	34,5	45,7	20,7	9,1
Balears (Illes)	50,0	61,8	11,9	5,5
Canarias	43,1	55,3	20,6	9,8
Cantabria	38,4	52,5	20,6	6,3
Castilla-La Mancha	38,2	51,4	18,8	7,8
Castilla y León	38,1	49,5	19,8	7,3
Cataluña	46,1	58,5	17,3	6,1
Comunidad Valenciana	41,6	54,9	20,8	8,7
Extremadura	34,3	46,0	29,2	12,2
Galicia	40,6	50,3	19,0	7,6
Madrid (Comunidad de)	43,5	59,7	17,7	6,3
Murcia (Región de)	42,0	56,6	18,0	6,6
Navarra (Comunidad Foral de)	47,1	58,0	10,1	5,3
País Vasco	42,4	54,3	18,5	6,0
Rioja (La)	43,6	55,9	11,8	4,9

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

configuran, el panorama del mercado de trabajo español es hoy notablemente distinto —y mejor en un buen número de aspectos— al de hace apenas diez años. En este panorama se dibujan, no obstante, varios rasgos estructurales que ya se percibían con claridad entonces. Algunos de tales rasgos son comunes a todos los países europeos: predominio indiscutible del empleo de carácter asalariado (76,2 por 100 en 1997, 82,4 por 100 en 2007); peso creciente del sector servicios (62,0 y 66,2 por 100 en cada uno de esos dos años mismos), mayor presencia femenina en el mercado de trabajo a cualquier edad (con una tasa de actividad del 38,7 por 100 en 1997 y del 48,8 por 100 en 2007). Otros son más característicos de España en cuanto país mediterráneo, como el predominio de las pequeñas empresas en el tejido productivo y en el empleo, o como el menor peso del trabajo a tiempo parcial (12 por 100 en 2007). Y otros son, en fin, peculiares en el panorama comparado, de manera muy destacada la temporalidad en el empleo asalariado.

Por otro lado, en el caso español persisten claras diferencias territoriales en el empleo y en el paro y, sobre todo, importantes desigualdades en el acceso al empleo (y en la calidad del mismo) de algunos colectivos, singularmente jóvenes,

mujeres y personas con discapacidad, a cuya corrección habrá que seguir dedicando buena parte de las iniciativas de actuación pública.

Sobre las diferencias territoriales cabe señalar que en los últimos cinco años parece haberse producido cierta convergencia en los grandes agregados de los mercados de trabajo regionales. La dispersión en las tasas de empleo, medida por la desviación estándar, creció hasta el año 2000 y desde entonces ha descendido suavemente; a su vez, la distancia entre la mejor y la peor posición en ese indicador se ha reducido bastante en el último decenio. Así, en el segundo trimestre de 1997, la distancia en las tasas de empleo era tal que la más alta superaba en un 46 por 100 a la más baja, mientras que en el mismo trimestre de 2007 esa distancia se cifra en un 35 por 100 (cuadro 2).

Con todo, esa relativa convergencia no puede hacer olvidar que se trata todavía de distancias muy grandes. Un dato ilustrativo es la posición actual de las CCAA respecto del objetivo general de empleo trazado en la EEE para el año 2010, esto es, lograr una tasa de empleo del 70 por 100 para la población de 15 a 64 años: Ya en 2006, cuatro CCAA (Cataluña, Navarra, Madrid y Baleares) superaban con claridad ese valor de referencia y una más (La Rioja) lo había alcanzado; en el otro

CUADRO 3

## Tasas de Empleo y paro por sexo y edad, 1997-2007

(% población total y % población activa en cada grupo de edad y sexo, segundos trimestres)

Sexo y edad	Tasa de empleo		Tasa de paro	
	1997	2007	1997	2007
<i>Varones</i>				
Total	54,5	65,1	16,1	6,1
De 16 a 19 años	14,5	27,2	44,9	24,3
De 20 a 24 años	43,1	62,8	30,2	12,2
De 25 a 54 años	79,8	88,1	13,9	5,1
De 55 y más años	23,1	27,3	10,3	4,6
<i>Mujeres</i>				
Total	27,9	43,7	28,0	10,5
De 16 a 19 años	8,5	15,4	59,2	36,7
De 20 a 24 años	31,9	50,5	42,0	18,3
De 25 a 54 años	43,9	65,8	25,4	9,2
De 55 y más años	7,2	11,8	12,4	6,9
<i>Ambos sexos</i>				
Total	40,8	54,2	20,7	8,0
De 16 a 19 años	11,6	21,5	51,0	29,1
De 20 a 24 años	37,6	56,8	35,6	14,9
De 25 a 54 años	61,9	77,1	18,3	6,9
De 55 y más años	14,3	18,8	10,9	5,4

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [www.ine.es/inebase].

extremo, las tasas de Extremadura, Andalucía y Asturias no llegaban al 60 por 100. De igual forma, la tasa de paro más alta todavía supera en 2,5 veces (en un 246 por 100) a la más baja en el segundo trimestre de 2007.

Persiste también una baja movilidad que contribuye a mantener esas distancias. Según el Euro barómetro sobre movilidad geográfica realizado por la Comisión Europea en septiembre de 2005, sólo un 11 por 100 de la población en España declara haberse movido entre regiones de su mismo país, siete puntos menos que la media de la UE-25.

Sobre las diferencias en empleo y paro más acusadas cuando se atiende a los grupos básicos de población, es obligado subrayar la persistencia de tasas de empleo más bajas y tasas de paro más altas entre las mujeres y entre los jóvenes.

A pesar del indudable mayor dinamismo de la creación de empleo en el sexo femenino a lo largo de todo el último decenio, cabe recordar que la tasa de empleo de las mujeres se sitúa todavía muy por debajo de la correspondiente a los varones y permanece entre las más bajas de toda la UE-25. En el segundo trimestre de 2007, la tasa de empleo femenina entre 25 y 54 años, que es el gru-

po de edad donde se concentra la actividad laboral de las mujeres, era ya del 65,8 por 100, más de 20 puntos superior a la que se recogía diez años atrás (43,9 por 100 en el mismo trimestre de 1997). A su vez, el desempleo femenino, aunque ha descendido más rápidamente que el masculino, sigue siendo mucho más alto: 10,5 frente a 6,1 por 100 en el segundo trimestre del año 2007. En cuanto a los jóvenes, los de 20 a 24 años de edad (donde ya es alta la participación en el mercado de trabajo) presentaban en ese mismo trimestre una tasa de empleo del 56,8 por 100, 2,5 puntos más que la correspondiente al total de edades, pero su tasa de paro era del 14,9 por 100, casi 7 puntos por encima de la general. Es verdad que hace diez años las diferencias en empleo eran desfavorables para este grupo, pero las tasas de paro, en distancia, son más desfavorables a los jóvenes ahora que hace 10 años: cuando el paro era "uniformemente elevado" (cuadro 3).

Además de esas diferencias, la presencia creciente de población activa extranjera en el mercado de trabajo español ha hecho surgir, en los últimos años, nuevos perfiles personales en el empleo y en el paro. Por una parte, ha impulsado el creci-

CUADRO 4

**Asalariados del sector privado por nacionalidad y contrato, 2005-2006**  
(Miles de personas y porcentaje de temporales, promedios anuales)

Nacionalidad		Indefinido	Temporal	% Temporal
2005	Española	7.387,9	3.335,0	31,1
	Extranjera no UE-25	623,3	993,5	61,4
2006	Española	7.680,9	3.442,5	30,9
	Extranjera no UE-25	739,9	1.225,6	62,4
Var 2005-2006	Española	293,0	107,5	-0,2
	Extranjera no UE-25	116,6	232,1	0,9

Fuente: CES, *España 2006; Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral*. 2007.

miento del empleo en edades relativamente jóvenes y en el sexo femenino, contribuyendo así a reducir las distancias anteriormente visibles. Por otra parte, hay signos que apuntan a una menor inserción en el empleo de los inmigrantes, como son sus tasas de temporalidad mucho más elevadas (y la mayor frecuencia con la que ocupan empleos de baja cualificación, incluso descontando que se trata de personas con un nivel medio de formación algo inferior al de la nacionalidad española y al de las nacionalidades europeas más desarrolladas (la antigua UE-15) (cuadro 4).

También en estos dos últimos aspectos los cambios han sido visibles en el último decenio, con una tendencia negativa a una más desigual distribución por colectivos de los puestos de trabajo según sus principales características: grupo de ocupación, rama de actividad económica y, dentro del empleo asalariado, tipo de contrato, de manera que se asocian tasas de empleo más bajas, mayores tasas de paro, más frecuencia de temporalidad y mayor peso de ocupaciones de baja cualificación en ciertas ramas de actividad. Es muy probable que esta tendencia esté directamente relacionada con la fuerte entrada de población extranjera en el mercado de trabajo, pero también hay una importante asociación de estas circunstancias entre los jóvenes y las mujeres de nacionalidad española, en especial en los grupos de bajo nivel formativo pero también en no pocas ocasiones con independencia del mismo, como atestiguan los estudios sobre la incidencia del fenómeno conocido como sobrecualificación.

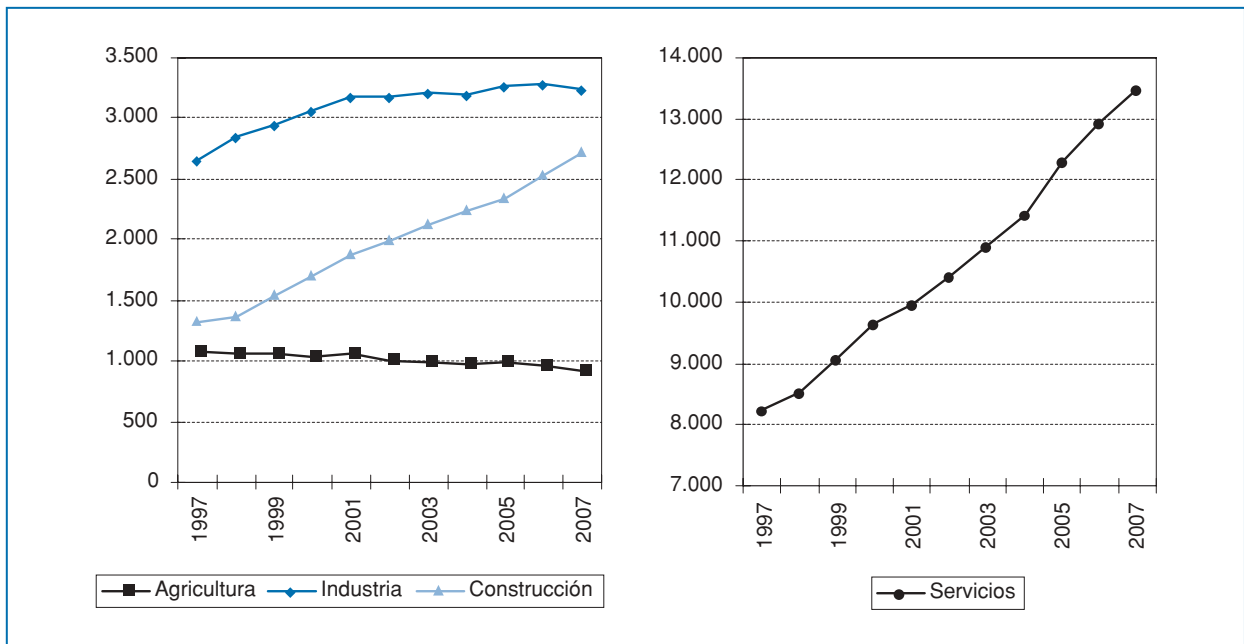
Los datos de empleo por sectores de actividad dibujan la misma perspectiva desde hace al menos cinco años, con un fuerte dinamismo de los servicios y la construcción, cierto estancamiento de la industria y un progresivo declive del sector primario. En los diez últimos años, el empleo en los servicios

ha crecido en 5,3 millones de personas y el correspondiente a la construcción en 1,4 millones; en los últimos diez años, este sector ha crecido a un 7,5 por 100 de tasa media acumulativa anual, doblando en 2007 de manera más que cumplida el número de ocupados que tenía en 1997 (gráfico 1).

Cuando se atiende, dentro de los sectores, a las ramas de actividad económica, es visible en estos diez años un proceso doble: de un lado, cierta mayor concentración del empleo por ramas; de otro, un cambio progresivo hacia un mayor peso de algunas y un menor peso de otras. Así, en 1997, las cinco ramas con más número de ocupados en proporción al total a dos dígitos de la CNAE93 suponían un 47 por 100 de ese total, y en 2007 un 52 por 100. Añadiendo tres ramas más, el porcentaje se elevaba al 65 por 100 en 1997, y al 69 por 100 en 2007. Entre las actividades que más peso han ido ganando en esta estructura se encuentra, en primer lugar, el grupo de inmobiliarias, alquileres y otros servicios a empresas, con 3,6 puntos de aumento, de los cuales 2,2 puntos corresponden a la rama 74, de "otras actividades y servicios a empresas" (compuesta básicamente por servicios avanzados, como consultoras, de una parte, y de servicios tradicionales ahora externalizados, como las limpieza interior de edificios y locales, de otra parte). La rama de la construcción, que ya era la segunda mayor en 1997, con un 9,9 por 100, también ha dado un salto muy fuerte, hasta el 13,3 por 100 en 2007: 3,4 puntos en diez años. A continuación se encuentran las ramas de hogares que emplean personal doméstico y hostelería, con 1,2 y 1 punto más, respectivamente, en los últimos diez años.

En el otro extremo, los mayores retrocesos se apuntan en el sector primario y en la industria manufacturera, pero también en varias ramas de servicios, singularmente el comercio (aunque sigue siendo la más importante por volumen de em-

**GRÁFICO 1**  
**Empleo por sectores de actividad, 1997-2007**  
 (Miles de personas, segundos trimestres)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa [www.ine.es/inebase].

pleo), y dos grandes ramas asociadas a servicios públicos: administración pública, defensa y seguridad social obligatoria; y educación (cuadro 5).

En definitiva, en los últimos años construcción y servicios han sido los grandes motores del aumento del empleo, y suponen en 2007 cuatro quintas partes del total de los ocupados en España. Dentro del sector servicios, en los últimos años es visible que tres ramas de actividad: otras actividades empresariales, hostelería y hogares

que emplean personal doméstico, se configuran como los principales generadores de empleo. Más de la mitad del empleo creado en servicios se concentra, pues, en actividades que, como la construcción, son intensivas en mano de obra y de baja o media cualificación. A su vez, este crecimiento arroja ventaja para las personas de nacionalidad extranjera (y más en concreto fuera del ámbito UE), en el caso de la construcción varones y en el caso de las ramas señaladas de servicios, mujeres.

**CUADRO 5**  
**Estructura del empleo por ramas de actividad, 1997-2007**  
 (porcentajes, segundos trimestres)

RAMAS	1997			2007		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<b>A Agricultura, ganadería, caza y silvicultura</b>	<b>7,62</b>	<b>8,66</b>	<b>5,72</b>	<b>4,26</b>	<b>5,26</b>	<b>2,82</b>
01 Agricultura, ganadería, caza y actividades relacionadas	7,39	8,34	5,64	4,09	5,02	2,76
02 Silvicultura, explotación forestal y actividades relacionadas	0,23	0,32	0,08	0,17	0,24	0,06
<b>B Pesca</b>	<b>0,42</b>	<b>0,57</b>	<b>0,14</b>	<b>0,26</b>	<b>0,37</b>	<b>0,11</b>
05 Pesca, acuicultura y actividades relacionadas	0,42	0,57	0,14	0,26	0,37	0,11
<b>C Industrias extractivas</b>	<b>0,54</b>	<b>0,79</b>	<b>0,07</b>	<b>0,30</b>	<b>0,46</b>	<b>0,07</b>
CA Extracción de productos energéticos	0,29	0,43	0,04	0,07	0,09	0,03
10 Extracción y aglomeración de antracita, hulla, lignito y turba	0,24	0,37	0,00	0,04	0,07	0,01
11 Extracción de petróleo y gas natural y actividades de los servicios relacionados, excepto prospección	0,04	0,04	0,04	0,02	0,03	0,02



**CUADRO 5 (Continuación)**  
**Estructura del empleo por ramas de actividad, 1997-2007**  
 (porcentajes, segundos trimestres)

RAMAS	1997			2007		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
12 Extracción de minerales de uranio y torio	0,01	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
CB Extracción de otros minerales excepto productos energéticos	0,24	0,36	0,03	0,23	0,36	0,04
13 Extracción de minerales metálicos	0,02	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00
14 Extracción de minerales no metálicos ni energéticos	0,23	0,34	0,03	0,23	0,36	0,04
<b>D Industrias manufactureras</b>	<b>18,81</b>	<b>22,32</b>	<b>12,35</b>	<b>15,07</b>	<b>19,03</b>	<b>9,37</b>
DA Industria de la alimentación, bebidas y tabaco	2,86	3,21	2,23	2,32	2,49	2,07
15 Industria de productos alimenticios y bebidas	2,80	3,15	2,15	2,28	2,45	2,03
16 Industria del tabaco	0,07	0,06	0,08	0,04	0,04	0,04
DB Industria textil y de la confección	1,99	1,19	3,47	0,94	0,63	1,39
17 Industria textil	0,78	0,71	0,91	0,45	0,42	0,48
18 Industria de la confección y de la peletería	1,21	0,48	2,57	0,49	0,21	0,91
DC Industria del cuero y del calzado	0,72	0,61	0,93	0,32	0,30	0,34
19 Industria del cuero; de artículos de marroquinería y viaje y artículos de guarnicionería, talabartería y zapatería	0,72	0,61	0,93	0,32	0,30	0,34
DD Industria de la madera y del corcho	0,65	0,89	0,20	0,47	0,70	0,14
20 Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	0,65	0,89	0,20	0,47	0,70	0,14
DE Industria del papel; edición, artes gráficas y reproducción de soportes grabados: total	1,40	1,62	1,01	1,14	1,34	0,86
21 Industria del papel	0,30	0,38	0,17	0,21	0,27	0,12
22 Edición, artes gráficas y reproducción de soportes grabados	1,10	1,24	0,84	0,93	1,07	0,74
DF Coquerías, refino de petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	0,09	0,12	0,02	0,08	0,11	0,05
23 Coquerías, refino de petróleo y tratamiento de combustibles nucleares	0,09	0,12	0,02	0,08	0,11	0,05
DG Industria química	1,08	1,18	0,89	0,95	1,05	0,80
24 Industria química	1,08	1,18	0,89	0,95	1,05	0,80
DH Industria de la transformación del caucho y materias plásticas	0,67	0,90	0,26	0,51	0,65	0,31
25 Fabricación de productos de caucho y materias plásticas	0,67	0,90	0,26	0,51	0,65	0,31
DI Industrias de otros productos minerales no metálicos	1,08	1,46	0,38	1,05	1,50	0,41
26 Fabricación de otros productos minerales no metálicos	1,08	1,46	0,38	1,05	1,50	0,41
DJ Metalurgia y fabricación de productos metálicos	2,35	3,38	0,45	2,40	3,59	0,68
27 Metalurgia	0,67	0,97	0,13	0,58	0,90	0,12
28 Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	1,67	2,41	0,31	1,82	2,69	0,57
DK Industria de la construcción de maquinaria y equipo mecánico	1,34	1,75	0,59	1,31	1,90	0,46
29 Industria de la construcción de maquinaria y equipo mecánico	1,34	1,75	0,59	1,31	1,90	0,46
DL Industria de material y equipo eléctrico, electrónico y óptico	1,11	1,27	0,80	0,89	1,04	0,67
30 Fabricación de maquinas de oficina y equipos informáticos	0,15	0,14	0,16	0,05	0,05	0,04
31 Fabricación de maquinaria y material eléctrico	0,52	0,65	0,26	0,44	0,55	0,27
32 Fabricación de material electrónico; fabricación de equipo y aparatos de radio, televisión y comunicación	0,25	0,30	0,16	0,21	0,25	0,15
33 Fabricación de equipo médico-quirúrgico, de precisión, óptica y relojería	0,19	0,18	0,21	0,19	0,19	0,20
DM Fabricación de material de transporte	1,90	2,66	0,49	1,50	2,10	0,65
34 Fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques	1,37	1,91	0,39	1,12	1,56	0,50
35 Fabricación de otro material de transporte	0,52	0,75	0,11	0,38	0,54	0,15
DN Industrias manufactureras diversas	1,57	2,07	0,64	1,19	1,63	0,56
36 Fabricación de muebles; otras industrias manufactureras	1,49	1,96	0,62	1,09	1,51	0,50
37 Reciclaje	0,08	0,11	0,01	0,10	0,12	0,06
<b>E Producción y distribución de energía eléctrica, gas y agua</b>	<b>0,63</b>	<b>0,87</b>	<b>0,20</b>	<b>0,56</b>	<b>0,78</b>	<b>0,25</b>
40 Producción y distribución de energía eléctrica, gas, vapor y agua caliente	0,46	0,64	0,13	0,35	0,47	0,17
41 Captación, depuración y distribución de agua	0,17	0,23	0,07	0,21	0,30	0,08
<b>F Construcción</b>	<b>9,93</b>	<b>14,72</b>	<b>1,07</b>	<b>13,32</b>	<b>21,32</b>	<b>1,84</b>
45 Construcción	9,93	14,72	1,07	13,32	21,32	1,84

**CUADRO 5 (Continuación)**  
**Estructura del empleo por ramas de actividad, 1997-2007**  
 (porcentajes, segundos trimestres)

RAMAS	1997			2007		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
<b>G Comercio; reparación de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores y artículos personales y de uso doméstico</b>	<b>16,55</b>	<b>14,82</b>	<b>19,74</b>	<b>15,17</b>	<b>13,23</b>	<b>17,96</b>
50 Venta, mantenimiento y reparación de vehículos motor; venta al por menor de combustible para los mismos	2,30	3,18	0,67	2,06	2,94	0,81
51 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas	4,05	4,62	2,99	3,70	4,22	2,94
52 Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor; reparación efectos personales y enseres domésticos.	10,20	7,02	16,08	9,42	6,07	14,22
<b>H Hostelería</b>	<b>6,23</b>	<b>5,58</b>	<b>7,44</b>	<b>7,24</b>	<b>5,49</b>	<b>9,77</b>
55 Hostelería	6,23	5,58	7,44	7,24	5,49	9,77
<b>I Transporte, almacenamiento y comunicaciones</b>	<b>5,93</b>	<b>7,71</b>	<b>2,65</b>	<b>5,88</b>	<b>7,65</b>	<b>3,34</b>
60 Transporte terrestre; transporte por tubería	3,59	5,12	0,76	2,99	4,51	0,79
61 Transporte marítimo, de cabotaje y por vías de navegación interiores	0,12	0,17	0,03	0,10	0,14	0,04
62 Transporte aéreo y espacial	0,24	0,23	0,27	0,30	0,32	0,28
63 Actividades anexas a los transportes; actividades de agencias de viajes	0,77	0,90	0,53	1,05	1,12	0,95
64 Correos y telecomunicaciones	1,22	1,30	1,07	1,44	1,55	1,28
<b>J Intermediación financiera</b>	<b>2,70</b>	<b>2,87</b>	<b>2,39</b>	<b>2,45</b>	<b>2,20</b>	<b>2,80</b>
65 Intermediación financiera, excepto seguros y planes de pensiones	1,87	2,11	1,45	1,58	1,53	1,65
66 Seguros y planes de pensiones, excepto seguridad social obligatoria	0,74	0,68	0,85	0,63	0,51	0,81
67 Actividades auxiliares a la intermediación financiera	0,09	0,08	0,09	0,24	0,17	0,33
<b>K Actividades inmobiliarias y de alquiler; servicios empresariales</b>	<b>6,27</b>	<b>5,10</b>	<b>8,42</b>	<b>9,84</b>	<b>8,41</b>	<b>11,89</b>
70 Actividades inmobiliarias	0,35	0,30	0,45	0,86	0,78	0,98
71 Alquiler de maquinaria y equipo sin operario, de efectos personales y enseres domésticos	0,16	0,18	0,12	0,22	0,25	0,18
72 Actividades informáticas	0,38	0,45	0,27	1,09	1,36	0,69
73 Investigación y desarrollo	0,14	0,12	0,17	0,21	0,20	0,24
74 Otras actividades empresariales	5,24	4,05	7,42	7,45	5,81	9,80
<b>L Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria</b>	<b>6,54</b>	<b>6,52</b>	<b>6,59</b>	<b>6,08</b>	<b>6,12</b>	<b>6,03</b>
75 Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	6,54	6,52	6,59	6,08	6,12	6,03
<b>M Educación</b>	<b>5,95</b>	<b>3,44</b>	<b>10,57</b>	<b>5,64</b>	<b>3,36</b>	<b>8,91</b>
80 Educación	5,95	3,44	10,57	5,64	3,36	8,91
<b>N Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales</b>	<b>5,55</b>	<b>2,50</b>	<b>11,18</b>	<b>5,95</b>	<b>2,35</b>	<b>11,12</b>
85 Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	5,55	2,50	11,18	5,95	2,35	11,12
<b>O Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad; servicios personales</b>	<b>3,70</b>	<b>3,07</b>	<b>4,86</b>	<b>4,20</b>	<b>3,46</b>	<b>5,26</b>
90 Actividades de saneamiento público	0,28	0,41	0,04	0,41	0,60	0,13
91 Actividades asociativas	0,45	0,35	0,63	0,45	0,36	0,57
92 Actividades recreativas, culturales y deportivas	1,88	1,89	1,87	1,92	1,98	1,83
93 Actividades diversas de servicios personales	1,09	0,42	2,31	1,42	0,51	2,72
<b>P Actividades de los hogares</b>	<b>2,61</b>	<b>0,46</b>	<b>6,60</b>	<b>3,77</b>	<b>0,50</b>	<b>8,46</b>
95 Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	2,61	0,46	6,60	3,77	0,50	8,46
<b>Q Organismos extraterritoriales</b>	<b>0,01</b>	<b>0,00</b>	<b>0,02</b>	<b>0,01</b>	<b>0,01</b>	<b>0,02</b>
99 Organismos extraterritoriales	0,01	0,00	0,02	0,01	0,01	0,02

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa* [www.ine.es/inebase].

Este proceso ha llevado a una mayor dualidad en la estructura del empleo por ocupaciones, en la que, por una parte, pesan más las categorías ocupacionales más elevadas, singularmente las de técnicos y profesionales, que han pasado de suponer

un 20,3 a un 24,5 por 100 del total entre 1997 y 2007, y por otra las de menor cualificación, en especial algunas relacionadas con servicios: en conjunto, del 13,9 al 15 por 100 los trabajadores en la categoría 9, de ocupaciones sin cualificación (cuadro 6).

**CUADRO 6**  
**Estructura del empleo por ocupaciones, 1997-2007**  
 (porcentajes, segundos trimestres)

Grupos de ocupación CNO94	1997			2007		
	T	V	M	T	V	M
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>1 Dirección de las empresas y de la Administración Pública</b>	<b>8,6</b>	<b>9,1</b>	<b>7,6</b>	<b>7,4</b>	<b>8,5</b>	<b>5,7</b>
A Dirección administración pública y empresas de 10 o más asalariados	2,1	2,8	0,8	2,4	3,1	1,4
10 Poder ejecutivo y legislativo de la Administración Pública; dirección de organizaciones	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11 Dirección de empresas	2,0	2,7	0,8	2,3	3,0	1,2
B Gerencia de empresas con menos de 10 asalariados	2,6	3,2	1,6	2,7	3,3	1,8
12 De comercio	1,0	1,1	0,8	0,8	0,8	0,7
13 De hostelería	0,6	0,7	0,4	0,6	0,6	0,5
14 De otras empresas	1,1	1,4	0,4	1,3	1,8	0,7
C Gerencia de empresas sin asalariados	3,8	3,1	5,2	2,3	2,2	2,5
15 De comercio	2,5	1,7	4,0	1,3	1,0	1,7
16 De hostelería	1,1	1,1	1,0	0,5	0,5	0,5
17 De otras empresas	0,3	0,4	0,2	0,5	0,6	0,4
<b>2 Técnicos y profesionales científicos e intelectuales</b>	<b>11,6</b>	<b>9,1</b>	<b>16,4</b>	<b>12,5</b>	<b>10,1</b>	<b>15,9</b>
D Profesiones asociadas a títulos 2.º y 3.º ciclo universit. y afines	6,5	5,7	7,8	7,8	7,1	8,9
20 En ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería	0,8	1,0	0,4	1,5	1,9	0,9
21 En ciencias naturales y sanidad	1,3	1,2	1,6	1,4	1,1	1,7
22 En enseñanza	2,2	1,6	3,4	2,4	1,8	3,2
23 Profesionales del derecho	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8
24 Profesionales en organiz. empresas ciencias sociales y humanas	0,8	0,7	1,0	1,1	0,9	1,5
25 Escritores, artistas y otras	0,5	0,4	0,6	0,7	0,7	0,7
E Profesiones asociadas a una titulación de 1er ciclo univ. y afines	5,2	3,3	8,6	4,7	3,0	7,0
26 En ciencias físicas químicas matemáticas e ingeniería y asimilados	1,0	1,3	0,3	1,1	1,5	0,4
27 En c. naturales y sanidad, excepto ópticos fisioterapeutas y asimilados	1,2	0,3	2,7	1,1	0,3	2,2
28 En enseñanza	2,5	1,2	4,9	1,9	0,8	3,6
29 Otras	0,6	0,5	0,7	0,6	0,4	0,8
<b>3 Técnicos y profesionales de apoyo</b>	<b>8,7</b>	<b>8,4</b>	<b>9,3</b>	<b>12,0</b>	<b>11,3</b>	<b>13,1</b>
F Técnicos y profesionales de apoyo	8,7	8,4	9,3	12,0	11,3	13,1
30 En ciencias físicas, químicas e ingeniería	1,8	2,2	0,9	2,6	3,4	1,5
31 En ciencias naturales y sanidad	0,5	0,3	1,0	0,8	0,5	1,3
32 En educación infantil, instructores de vuelo, navegación y conducción	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,4
33 En operaciones financieras y comerciales	2,6	3,4	1,3	3,3	4,0	2,3
34 En gestión administrativa	2,9	1,8	5,0	4,0	2,2	6,5
35 Otros	0,8	0,7	0,9	1,1	1,1	1,2
<b>4 Empleados de tipo administrativo</b>	<b>10,3</b>	<b>7,1</b>	<b>16,1</b>	<b>9,2</b>	<b>5,4</b>	<b>14,6</b>
G Empleados de tipo administrativo	10,3	7,1	16,1	9,2	5,4	14,6
40 En servicios contables financ. y apoyo a produc. y transporte	1,9	2,2	1,5	1,7	1,8	1,4
41 En bibliotecas, correos y asimilados	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
42 Operadores de máquinas de oficina	0,2	0,2	0,2	0,1	0,0	0,1
43 Auxiliares administrativos (sin tareas de atención al público) no clasificados anteriormente	3,4	2,0	6,0	2,1	0,9	3,7
44 Auxiliares administrativos (con tareas de atención al público) no clasificados anteriormente	2,7	1,4	5,1	2,7	1,1	4,9
45 En trato directo con el público en agencias de viajes, recepcionistas y telefonistas	0,6	0,3	1,1	1,0	0,5	1,9
46 Cajeros, taquilleros y otros asimil. en trato directo con público	1,1	0,7	1,8	1,2	0,6	2,2
<b>5 Trabajadores de servicios de restauración personales protección y vendedores de comercio</b>	<b>13,6</b>	<b>9,8</b>	<b>20,6</b>	<b>15,4</b>	<b>9,4</b>	<b>24,0</b>
H Trabajadores de servicios de restauración y personales	7,0	4,2	12,1	8,8	4,4	15,1
50 Servicios de restauración	3,7	3,2	4,5	4,8	3,5	6,7
51 Servicios personales	3,3	1,0	7,6	4,0	0,9	8,4
J Trabajadores de servicios de protección y seguridad	1,7	2,6	0,2	1,6	2,5	0,3
52 Servicios de protección y seguridad	1,7	2,6	0,2	1,6	2,5	0,3
K Dependientes de comercio y asimilados	4,9	3,0	8,3	5,0	2,5	8,6
53 Dependientes de comercio y asimilados	4,9	3,0	8,3	5,0	2,5	8,6

**CUADRO 6 (Continuación)**  
**Estructura del empleo por ocupaciones, 1997-2007**  
 (porcentajes, segundos trimestres)

Grupos de ocupación CNO94	1997			2007		
	T	V	M	T	V	M
<b>6 Trabajadores cualificados en agricultura y pesca</b>	<b>5,7</b>	<b>6,6</b>	<b>4,0</b>	<b>2,5</b>	<b>3,3</b>	<b>1,3</b>
<i>l</i> Trabajadores cualificados en agricultura y pesca	5,7	6,6	4,0	2,5	3,3	1,3
60 En actividades agrícolas	2,8	3,6	1,3	1,4	1,9	0,6
61 En actividades ganaderas	1,5	1,6	1,5	0,6	0,7	0,4
62 En otras actividades agrarias	1,0	1,0	1,1	0,3	0,4	0,2
63 Pescadores y trabajadores de piscifactoría	0,3	0,4	0,1	0,2	0,2	0,1
<b>7 Artesanos y trabajadores cualificados de ind. manufact., const. y minería excepto operadores</b>	<b>17,0</b>	<b>24,4</b>	<b>3,4</b>	<b>16,4</b>	<b>26,2</b>	<b>2,4</b>
<i>M</i> Trabajadores cualificados de construcción excepto operadores maquinaria	7,7	11,8	0,2	9,5	15,9	0,3
70 Encargados de obra y otros encargados de construcción	0,3	0,5	0,0	0,6	1,0	0,0
71 En obras estructurales de construcción y asimilados	4,1	6,3	0,1	5,1	8,6	0,1
72 De acabado de construcciones y asimilados; pintores y otros	3,3	5,0	0,1	3,8	6,2	0,2
<i>N</i> Trabajadores cualificados de ind. extractivas, metalurgia, const. de maquinaria y asimilados	5,5	8,3	0,2	4,6	7,8	0,2
73 Encargados en metalurgia y jefes de talleres mecánicos	0,2	0,4	0,0	0,2	0,4	0,0
74 En industrias extractivas	0,3	0,5	0,0	0,1	0,2	0,0
75 Soldadores, chapistas, montadores de estruct. metal., herreros, elabor. de herram. y asim.	1,9	2,8	0,1	1,7	2,8	0,0
76 Mecánicos y ajustadores maquinaria y equipos eléctricos y electrónicos	3,1	4,7	0,1	2,6	4,3	0,1
<i>P</i> Trab. cualif. indust. de artes graf., textil y confecc., de alim., ebanistas, artesanos y otros	3,8	4,2	3,0	2,3	2,6	1,9
77 Mecánicos de prec., trab. artes graf., ceramistas, vidrieros y artesanos de la madera y otros	0,9	1,2	0,4	0,5	0,6	0,2
78 Industria de alimentación, bebidas y tabaco	1,2	1,4	0,9	1,0	1,0	1,0
79 Tratamiento de madera, ebanistas, industria textil, confección, piel, cuero, calzado y asim.	1,6	1,6	1,6	0,9	0,9	0,7
<b>8 Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores</b>	<b>10,3</b>	<b>13,4</b>	<b>4,4</b>	<b>9,2</b>	<b>13,5</b>	<b>3,0</b>
<i>Q</i> Operadores de instalaciones industriales de maquinaria fija; montadores y ensambladores	5,1	5,5	4,2	4,1	5,0	2,6
80 Jefes de equipo y encargados en instalaciones industriales fijas	0,1	0,2	0,0	0,1	0,2	0,0
81 Operadores de instalaciones industriales fijas y asimilados	0,8	1,1	0,2	0,7	1,1	0,2
82 Encargados de operadores de máquinas fijas	0,3	0,4	0,1	0,2	0,4	0,1
83 Operadores de máquinas fijas	3,1	2,9	3,4	2,3	2,6	1,9
84 Montadores y ensambladores	0,8	0,9	0,5	0,7	0,9	0,5
<i>R</i> Conductores y operadores de maquinaria móvil	5,2	7,9	0,2	5,1	8,4	0,4
85 Maquinista de locomotora; operador de maquin. agric. y de equipos pesados móviles; marineros	1,0	1,5	0,0	1,3	2,2	0,1
86 Conductores vehículos para transporte urbano o por carretera	4,3	6,5	0,1	3,8	6,2	0,3
<b>9 Trabajadores no cualificados</b>	<b>13,9</b>	<b>11,4</b>	<b>18,4</b>	<b>15,0</b>	<b>11,7</b>	<b>19,8</b>
<i>S</i> Trabajadores no cualificados en servicios (excepto transportes)	7,4	3,5	14,5	8,7	3,3	16,5
90 De comercio	0,6	0,6	0,7	0,4	0,5	0,4
91 Empleados domésticos y otro personal limpieza interior edificios	5,1	0,7	13,1	6,6	0,7	15,1
92 Conserje de edificios, limpiacristales y vigilantes	1,0	1,3	0,5	1,0	1,3	0,7
93 Otros trabajadores no cualificados en otros servicios	0,7	0,9	0,3	0,6	0,8	0,4
<i>T</i> Peones agricultura, pesca, construcción, industrias manufactureras y transportes	6,5	7,9	3,8	6,3	8,4	3,3
94 De pesca y agropecuarios	1,8	2,0	1,6	1,6	1,8	1,3
95 De minería	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
96 De construcción	1,7	2,6	0,1	2,4	4,0	0,2
97 De industrias manufactureras	1,8	1,9	1,6	1,0	0,8	1,4
98 De transporte y descargadores	1,0	1,3	0,5	1,2	1,8	0,5
<b>0 Fuerzas armadas</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,1</b>
<i>U</i> Fuerzas armadas	0,4	0,7	0,0	0,4	0,6	0,1
00 Fuerzas armadas	0,4	0,7	0,0	0,4	0,6	0,1

Fuente: INE, Encuesta de población activa.

CUADRO 7

**Empleo por ocupaciones, sexo y nacionalidad, 2006**

(Ocupados en cada gran grupo, sexo y nacionalidad en miles de personas, y variación sobre el año anterior en porcentaje. Promedios anuales)

Ocupaciones (Grupos CNO94)	Españoles			
	2006		% var. 2005-2006	
	Varones	Mujeres	v	m
Total	10.256,2	6.873,9	1,1	3,4
1 Dirección empresas y de AAPP	912,0	424,5	8,9	8,2
2 Técnicos y profesion científicos e intelectuales	1.099,5	1.203,5	0,8	3,6
3 Técnicos y profesionales de apoyo	1.192,7	954,6	4,6	4,2
4 Empleados de tipo administrativo	623,6	1.127,1	3,8	4,1
5 Trabaj servicios restauración, personales, protección; vendedores comercio	968,9	1.575,8	0,4	3,9
6 Trabaj cualificados en agricultura y pesca	388,0	114,1	-5,3	-3,2
7 Trabaj cualificados ind manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	2.560,2	198,5	-0,8	-6,5
8 Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	1.450,3	205,5	1,5	-1,7
9 Trabajadores no cualificados	985,1	1.061,8	-2,2	3,1

Ocupaciones (Grupos CNO94)	Extranjeros no UE			
	2006		% var. 2005-2006	
	Varones	Mujeres	v	m
Total	1.229,3	931,9	18,9	22,2
1 Dirección empresas y de AAPP	35,0	15,3	34,1	9,3
2 Técnicos y profesion científicos e intelectuales	24,3	14,4	-8,3	12,5
3 Técnicos y profesionales de apoyo	29,1	27,3	-5,5	11,4
4 Empleados de tipo administrativo	17,6	49,2	-23,5	55,7
5 Trabaj servicios restauración, personales, protección; vendedores comercio	155,6	292,1	37,0	24,8
6 Trabaj cualificados en agricultura y pesca	27,8	2,5	-28,0	-19,4
7 Trabaj cualificados ind manufactureras, construcción y minería, excepto operadores	438,2	25,1	24,2	8,2
8 Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores	117,1	18,0	30,4	24,1
9 Trabajadores no cualificados	382,4	487,6	15,1	20,5

Fuente: CES, *España 2006; Memoria sobre la Situación Socioeconómica y Laboral*. 2007.

Los resultados de los años más recientes muestran crecimientos relativos más altos en los grupos 5 (trabajadores en servicios de restauración, personales, de protección y vendedores de comercio) y 9 (trabajadores no cualificados), por una parte, y del grupo 3 (técnicos y profesionales de apoyo), por otra. Pero presentan, además, diferencias claras por sexo y nacionalidad (cuadro 7) que vienen a acentuar la distinta estructura ocupacional del empleo en España cuando se atiende a estas dos variables: la nacionalidad española está

menos concentrada por ocupaciones y muestra, por sexo, una elevada importancia de las especializaciones industriales y la construcción entre los varones, apenas entre las mujeres, con un peso en cambio mucho más alto entre ellas de los grupos administrativo y de hostelería y servicios personales; los hombres extranjeros no comunitarios se especializan mucho más que los españoles en oficios industriales y de la construcción, y las mujeres en la más baja posición, con más de un 50 por 100 en la categoría 9.

## 2. Condiciones de trabajo

ANTONIA ALMODÓVAR MOLINA

Técnico Superior de Prevención  
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

### 2.1. INTRODUCCIÓN

EN el periodo 2006-2007 el INSHT ha realizado la VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (VI ENCT), dirigida a trabajadores, con el objetivo general de obtener información actualizada sobre las condiciones de trabajo de todos los colectivos laborales en España.

En este capítulo se desarrollan algunos de los resultados destacables obtenidos con esta Encuesta, pero, antes que nada, se indican a continuación los datos básicos de su ficha técnica.

La población o universo de esta Encuesta está constituida por los trabajadores ocupados de todas las actividades económicas, pertenecientes a todo el territorio nacional (a excepción de Ceuta y Melilla). La muestra realizada abarcó a un total de 11.054 trabajadores, a los que se les realizó una entrevista personal en su domicilio.

El procedimiento de muestreo fue polietápico, estratificado por conglomerados y con selección aleatoria de las unidades primarias de muestreo (municipios) y de las unidades secundarias (secciones); la selección de las últimas (trabajadores) se realizó por rutas aleatorias y cuotas de actividad económica, tamaño de plantilla y comunidad autónoma. Para un nivel de confianza del 95,5% (dos sigmas) y  $P=Q$ , el error muestral para el conjunto de la muestra es de  $\pm 0,95\%$ . El trabajo de campo fue realizado entre el 12 de diciembre de 2006 y el 11 de abril de 2007.

El cuestionario aplicado aborda los diferentes aspectos relacionados con las condiciones en las que se realiza el trabajo. En concreto, en este informe se van a aportar datos relativos a las condiciones de seguridad, las condiciones ambientales, el diseño del puesto de trabajo, las exigencias físicas y mentales de trabajo, los factores psicosociales y de organización, la percepción que el trabajador tiene sobre los efectos del trabajo sobre su salud y,

finalmente, una valoración global de las condiciones de trabajo a partir de un análisis cluster.

### 2.2. CONDICIONES DE SEGURIDAD

Respecto a la seguridad en el trabajo, en la Encuesta se ha analizado la exposición de los trabajadores a riesgos de accidente en su puesto, los riesgos más frecuentes y sus causas.

En general, el 71% de los trabajadores se considera expuesto a algún riesgo de accidente en el desarrollo de su trabajo. Este porcentaje alcanza las frecuencias más altas, por sector de actividad, en la construcción, y por ocupación del trabajador, entre los camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores, los trabajadores de la construcción y minería y los mecánicos, reparadores, soldados (ver Tabla 1).

Los riesgos de accidente de trabajo señalados con mayor frecuencia por los trabajadores son: los cortes y pinchazos (29%), los golpes (26,6%), las caídas de personas al mismo nivel (19,3%), las caídas de personas desde altura (15,8%), las caídas de objetos, materiales o herramientas (13,3%), los accidentes de tráfico (12%), las quemaduras (contacto con superficies calientes, con productos químicos, etc. (9,9%)) y los sobreesfuerzos por manipulación manual de cargas (9%).

Por otra parte, preguntados los trabajadores por las causas de los riesgos de accidente en su trabajo han destacado por su mayor frecuencia: las distracciones, descuidos, despistes, falta de atención (45%); que se trabaja muy rápido (19,4%); el cansancio o fatiga (17,8%); las causas relacionadas con el tráfico (12,5%); y las posturas forzadas o la realización de sobreesfuerzos (12,3%).

Al agrupar las causas de los riesgos de accidente en bloques se pone de manifiesto un predominio de las "exigencias del trabajo" (32,1%),

**TABLA 1**  
**Trabajadores que se consideran expuestos a riesgo de accidente según la ocupación**

Datos en %	Expuesto	No expuesto	NC	Total
Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	97,4	2,6	0,0	100,0
Trabajadores de la Construcción y Minería	93,6	5,3	1,1	100,0
Mecánico, reparador, soldador	92,3	7,0	0,7	100,0
Obrero en producción industrial mecanizada; montador	86,0	13,2	0,8	100,0
Trabajador de la industria tradicional, artesano	85,3	14,0	0,7	100,0
Defensa y seguridad	81,8	18,2	0,0	100,0
Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	80,9	18,3	0,8	100,0
Personal sanitario	79,4	20,3	0,3	100,0
Serv. doméstico, limpieza; cocineros, camareros; barrenderos	75,8	23,7	0,4	100,0
Vendedores, agentes comerciales y dependientes	60,3	39,4	0,3	100,0
Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	59,8	40,2	0,0	100,0
Directivos de empresas o de Administraciones Públicas	59,5	40,1	0,4	100,0
Técnicos en Ciencias e Informáticos	58,1	41,9	0,0	100,0
Personal docente	48,0	51,5	0,5	100,0
Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	40,5	58,2	1,3	100,0
Empleados administrativos	34,0	65,5	0,4	100,0

Base: Total de trabajadores.

seguidas de los “factores personales” (27,1%), las deficiencias del “lugar de trabajo” (18,5%), las deficiencias de las “instalaciones y equipos de trabajo” (7,3%) y las específicamente relacionadas con la “prevención de riesgos laborales” (6%).

Al comparar el grupo de trabajadores que se consideraba expuesto a riesgo de accidente en su trabajo con el grupo de trabajadores que había sufrido un accidente en los dos últimos años, se evidencia que con la experiencia próxima aumenta la relevancia de las causas relacionadas con las condiciones organizativas del trabajo y disminuye la de las causas relativas a los factores personales.

### 2.3. CONDICIONES AMBIENTALES

En lo que se refiere a las condiciones ambientales, en la Encuesta se ha analizado la exposición de los trabajadores a contaminantes químicos (manipulación e inhalación) y biológicos; además, se ha estudiado el ambiente térmico en los puestos de trabajo y la exposición a ruido, vibraciones y radiaciones.

Un 17,6% de los trabajadores manipula sustancias o preparados nocivos o tóxicos en su trabajo, sustancias o preparados que mayoritariamente se

presentan etiquetados. Por su parte, un 21% de los trabajadores señala que en su puesto de trabajo respira polvos, humos, aerosoles, gases o vapores nocivos o tóxicos.

Considerando en conjunto a los que manipulan o respiran productos nocivos o tóxicos, se encuentra que el total de trabajadores afectado es del 27,5%. Por sector de actividad, la mayor exposición se señala en Construcción (49,1%), Industria (42,4%) y sector Agrario (39,9%); en el sector Industria destacan las ramas de actividad de Química (57,4%), Otras Industrias (47,8%) y Metal (46,4%).

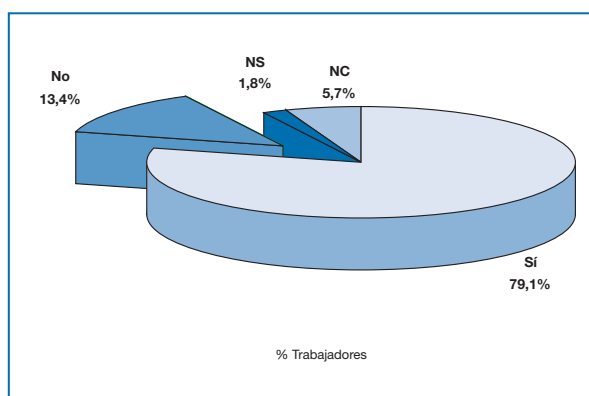
Entre los trabajadores que manipulan o respiran productos nocivos o tóxicos, el 13,4% afirma que desconoce los posibles efectos perjudiciales de estas sustancias sobre su salud. (Ver Gráfico 1).

La presencia de agentes biológicos en el trabajo es señalada por el 9% de los trabajadores: el 2,7% indica que debe manipularlos de forma *deliberada o intencionada* y el 6,3% que debe hacerlo de manera *involuntaria, habitual o esporádica*.

Por sector de actividad, los trabajadores del sector Agrario son los que con mayor frecuencia indican que, de una u otra forma, deben manipular agentes biológicos (17,4%). Por rama de actividad, sin embargo, son los trabajadores de las Actividades

GRÁFICO 1

Conocimiento de los efectos perjudiciales de las sustancias o preparados manipulados o inhalados



Base: Trabajadores que manipulan o respiran sustancias o preparados nocivos o tóxicos.

sanitarias, veterinarias y Servicios Sociales los que expresan en mayor medida que están expuestos, de una u otra forma, a riesgos biológicos (51%). Y, por ocupación, como puede observarse en la Tabla 2, específicamente destaca el personal sanitario (64,8%).

Respecto al ambiente térmico, se ha preguntado a los trabajadores por la temperatura y la humedad en su puesto de trabajo. Del conjunto de

los trabajadores que no realizan su trabajo al aire libre la mayor parte de la jornada, la mayoría considera confortable la temperatura de su puesto, aunque el 24,4% la califica de inconfortable bien por frío o bien por calor. En este sentido, los trabajadores del sector Agrario y los de Construcción son los que consideran, con mayor frecuencia, que la temperatura con la que trabajan, tanto en verano como en invierno, es inconfortable (50,8% y 43,8%, respectivamente).

Por su parte, al preguntar por la humedad en el puesto de trabajo al total de los trabajadores, el 78,4% considera que es adecuado, el 13,3% que es muy húmedo y el 4,1% que es muy seco. Las diferencias por sector siguen siendo acusadas, destacando la valoración de muy húmedo entre los trabajadores del sector Agrario (39,1%) y Construcción (27,0%), y la valoración de muy seco de nuevo en el sector Agrario (13,5%).

En lo que se refiere al ruido, el 37% de los trabajadores indica que en su puesto de trabajo tienen que soportar un ruido *molesto, elevado o muy elevado*. Centrando el análisis en los trabajadores que manifiestan que en su puesto existe un ruido *elevado o muy elevado*, los sectores más afectados son Industria (25%) y Construcción (22%). (Ver Gráfico 2)

TABLA 2

Presencia de agentes biológicos en el trabajo según la ocupación del trabajador

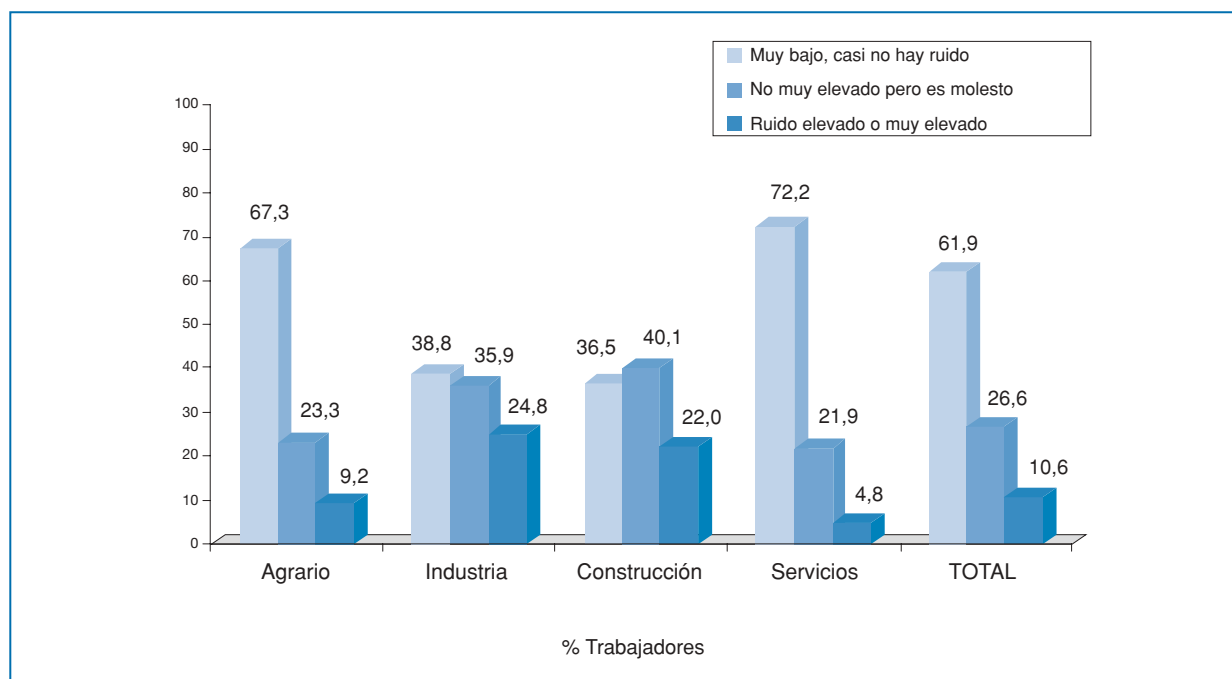
Datos en %	Sí, de forma deliberada o intencionada	Sí, de manera involuntaria	No	NS	NC	Total
Trabajadores de la Construcción y Minería	0,9	4,4	92,1	0,7	1,9	100,0
Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	2,2	3,8	89,0	2,2	2,8	100,0
Personal sanitario	<b>26,7</b>	<b>38,1</b>	33,4	0,2	1,6	100,0
Personal docente	0,7	4,5	88,5	1,4	4,9	100,0
Serv. doméstico, limpieza; cocineros, camareros; barrenderos	1,0	9,4	86,8	0,7	2,0	100,0
Vendedores, agentes comerciales y dependientes	0,5	2,3	92,6	0,8	3,7	100,0
Empleados administrativos	0,3	2,5	92,3	0,6	4,3	100,0
Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	9,8	8,5	79,0	0,9	1,7	100,0
Defensa y seguridad	2,0	8,8	85,0	0,7	3,6	100,0
Mecánico, reparador, soldador	2,5	5,1	90,2	0,4	1,8	100,0
Obrero en producción industrial mecanizada; montador	2,1	4,4	91,1	0,7	1,6	100,0
Trabajador de la industria tradicional, artesano	2,1	3,1	90,8	2,1	1,8	100,0
Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	0,5	1,8	92,2		5,5	100,0
Técnicos en Ciencias e Informáticos	3,3	5,1	86,9	0,3	4,5	100,0
Directivos de empresas o de Administraciones Públicas	1,4	2,3	92,1	1,4	2,8	100,0
Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	9,6	4,1	84,9	—	1,4	100,0
Total	2,7	6,3	87,3	0,9	2,8	100,0

Base: Total de trabajadores.



GRÁFICO 2

## Percepción de los trabajadores del nivel de ruido en su puesto de trabajo según sector de actividad



Base: Total de trabajadores.

Nota: Ruido elevado se corresponde con la categoría de respuesta "Existe ruido elevado que no permite seguir una conversación con otro compañero que esté a tres metros"; y el ruido muy elevado se corresponde con la categoría de respuesta "Existe ruido de nivel muy elevado que no permite oír a un compañero que esté a tres metros aunque levante la voz".

Al preguntar al trabajador por la existencia de vibraciones, producidas por herramientas manuales, máquinas, vehículos, etc., en su puesto de trabajo, el 14% indica que en su puesto de trabajo tiene vibraciones. En el 8,7% de los casos se refiere a vibraciones en *mano o brazo* y en el 5,3%, a vibraciones en *cuerpo entero*.

Por sector de actividad, son los trabajadores del sector de la Construcción los que en mayor porcentaje tienen vibraciones (23,5% en *mano o brazo* y 12,9% en *cuerpo entero*), seguidos por los del sector Industria (16,6% en *mano o brazo* y 7,8% en *cuerpo entero*). Dentro de este último sector, destaca la rama del Metal (20,1% en *mano o brazo* y 10,7% en *cuerpo entero*).

Por ocupación, los trabajadores que indican en mayor medida la presencia de vibraciones en su puesto de trabajo, como se muestra en la Tabla 3, son: los Trabajadores de la Construcción y Minería; los Mecánicos, reparadores, soldadores; los Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores; y los Obreros en producción industrial mecanizada, montadores.

Por último, el estudio de la presencia de radiaciones en el trabajo muestra que el 8% de los

trabajadores se considera expuesto en su trabajo a la emisión de radiaciones, porcentaje que alcanza el 14% en Industria. Las radiaciones señaladas con mayor frecuencia son las *ultravioletas* (excluida la luz solar), indicada por el 3,7% de los trabajadores.

Por sector de actividad, los trabajadores del sector Industria y de Construcción son los que en mayor medida señalan las radiaciones *ultravioletas* (9,6% y 6%, respectivamente) y los trabajadores de Servicios, los *rayos-x*, *rayos gamma* o manejo de *radioisótopos* (2,4%).

## 2.4. DISEÑO DEL PUESTO DE TRABAJO

Las deficiencias relativas al diseño del puesto de trabajo se han analizado a partir de una serie de preguntas sobre la frecuencia (*siempre/casi siempre, a menudo, a veces, raramente, nunca o casi nunca*) con la que el trabajador está expuesto a diferentes aspectos en su trabajo: disponer de muy poco espacio para trabajar con comodidad; tener que alcanzar herramientas, elementos u objetos de trabajo situados muy altos o muy bajos,

**TABLA 3**  
**Vibraciones en el puesto de trabajo según la ocupación del trabajador**

Datos en %	Sí, de forma deliberada o intencionada	Sí, de manera involuntaria	No	NS	NC	Total
Trabajadores de la Construcción y Minería	25,5	13,3	60,1	0,5	0,6	100,0
Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	15,4	17,9	66,6		0,2	100,0
Personal sanitario	3,3	3,0	93,2	0,2	0,2	100,0
Personal docente	1,1	3,1	95,0	0,2	0,7	100,0
Serv. doméstico, limpieza; cocineros, camareros; barrenderos	4,6	2,1	92,6	0,2	0,4	100,0
Vendedores, agentes comerciales y dependientes	1,7	1,3	96,6	0,3	0,1	100,0
Empleados administrativos	0,6	0,7	97,8	0,1	0,8	100,0
Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	12,4	10,0	77,2	0,2	0,2	100,0
Defensa y seguridad	2,3	3,9	93,1	0,3	0,3	100,0
Mecánico, reparador, soldador	26,6	8,3	64,9	0,2	—	100,0
Obrero en producción industrial mecanizada; montador	15,8	10,0	73,7	0,2	0,2	100,0
Trabajador de la industria tradicional, artesano	18,4	2,8	77,9	0,3	0,6	100,0
Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	2,3	2,3	95,4	—	—	100,0
Técnicos en Ciencias e Informáticos	3,3	3,6	93,1	—	—	100,0
Directivos de empresas o de Administraciones Públicas	3,3	2,8	93,1	0,2	0,5	100,0
Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	2,1	0,7	97,2	—	—	100,0
Total	8,7	5,3	85,5	0,2	0,4	100,0

Base: Total de trabajadores.

o que obliguen a estirar mucho el brazo; trabajar en zonas de muy difícil acceso para las manos; disponer de una silla de trabajo muy incómoda; iluminación inadecuada para el trabajo que se realiza; trabajar sobre superficies inestables o irregulares.

El análisis del bloque de aspectos relacionados con el diseño del puesto de trabajo ha puesto en evidencia que un 30,7% de los trabajadores consideran deficiente, *siempre/casi siempre* o *a menudo*, algún aspecto del diseño de su puesto.

Los aspectos que resultan más molestos al conjunto de los trabajadores son: “disponer de muy poco espacio para trabajar con comodidad” (14,7%) y “tener que alcanzar herramientas, elementos u objetos de trabajo situados muy altos o muy bajos, o que obliguen a estirar mucho el brazo” (alcances alejados del cuerpo) (11,5%).

Por ramas de actividad, los trabajadores que con mayor frecuencia señalan que *siempre/casi siem-*

*pre* o *a menudo* tienen que trabajar con “muy poco espacio para trabajar con comodidad” y en “zonas de muy difícil acceso para las manos” pertenecen a Construcción y a Otras Industrias. También es significativa, en Construcción, la frecuencia de trabajadores que se quejan de tener que alcanzar elementos alejados del cuerpo. Por su parte, los más expuestos a “trabajar sobre superficies inestables o irregulares” pertenecen a Agricultura, ganadería, caza y pesca y a Construcción. (Ver Tabla 4)

Atendiendo a la ocupación de los trabajadores, se observa que “disponer de muy poco espacio para trabajar con comodidad” se da significativamente más entre los Trabajadores de la Construcción y la Minería (23,4%), entre los Mecánicos, reparadores y soldadores (22,4%) y entre Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores (21,6%). Por su parte, tener que alcanzar elementos alejados del cuerpo molesta también, especialmente, a los que trabajan en la Construcción y Minería (29,3%) y a Mecánicos, reparadores, soldadores (28,3%).

**TABLA 4**  
**Aspectos inadecuados del diseño del puesto de trabajo según rama de actividad**

Datos en %	Agricultura, ganadería, caza y pesca	Ind. manufacturera y extractiva	Industria Química	Métal	Otras Industrias	Construcción	Comercio, Hostelería	Transporte y Comunicaciones	Interm. financieros, Act. inmobiliarias, Serv. empresariales	Administración pública y Educación	Act. sanitarias y veterinarias; Servicios sociales	Otras actividades sociales y personales	Total
Disponer de muy poco espacio para trabajar con comodidad	13,2	13,7	15,2	13,6	22,2	23,4	15,4	18,1	8,9	9,0	14,4	11,7	14,7
Alcances alejados del cuerpo	13,8	12,2	13,9	15,7	15,4	28,8	10,1	6,0	5,0	3,6	6,3	10,0	11,5
Trabajar en zonas de muy difícil acceso para las manos	15,0	9,1	7,2	12,2	21,9	23,0	6,7	5,7	3,2	2,8	5,5	9,3	9,4
Silla muy incómoda	3,3	6,7	0,7	4,5	4,7	4,8	4,8	11,5	8,0	11,2	6,1	4,0	6,3
Iluminación inadecuada para el trabajo que se realiza	6,1	7,8	13,8	6,3	8,2	11,8	5,4	5,7	6,0	6,1	5,0	4,7	6,8
Superficies inestables o irregulares	28,4	5,3	4,0	9,3	10,6	26,2	3,6	7,6	3,2	5,1	2,2	7,3	8,9

Base: Total trabajadores.

Categorías de respuesta: "Siempre o casi siempre" y "a menudo".

Las casillas sombreadas indican diferencias estadísticamente significativas.

## 2.5. DEMANDAS FÍSICAS DE TRABAJO

Las demandas físicas de trabajo más frecuentes a las que los trabajadores están expuestos *siempre/casi siempre* o *a menudo*, son: "realizar movimientos repetitivos de manos o brazos" y "mantener una misma postura". También es importante la frecuencia de trabajadores expuestos a "manipular cargas", ya sean personas u otras cargas pesadas (24%) y a adoptar "posturas dolorosas o fatigantes". (Ver Gráfico 3)

Por ocupaciones, los "movimientos repetitivos de manos o brazos" destacan entre los Trabajadores de la industria tradicional, artesanos y los Obreros en producción industrial mecanizada, montadores (75,9% y 70,7%, respectivamente). También destaca la frecuencia de quienes deben "mantener una misma postura" entre Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores (78,7%) y en Empleados administrativos (71,7%).

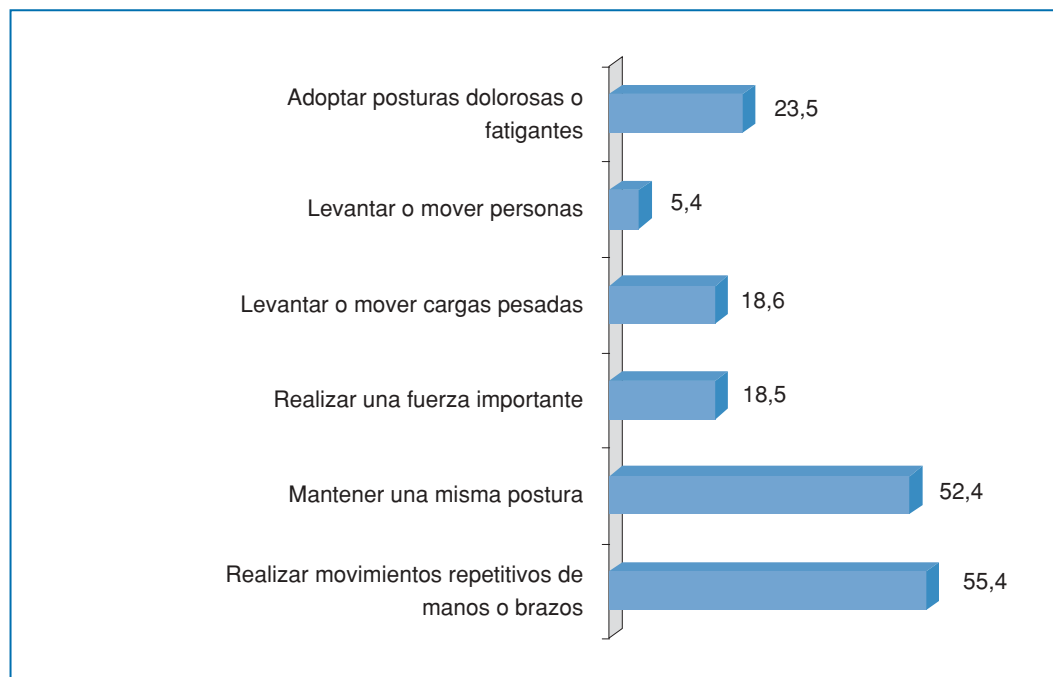
Las "posturas dolorosas o fatigantes" afectan significativamente en mayor medida a los Trabajadores de la Construcción y Minería (53%), a Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros (51,2%) y a Mecánicos, reparadores y soldadores (43,7%). "Manipular cargas pesadas" o "realizar una fuerza importante" afecta particularmente a Trabajadores de la Construcción y Minería (41,5% y 43,8%, respectivamente) y a los

Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros (41,2% y 37%).

Del análisis de la relación entre posición de trabajo y diseño del puesto se desprende que los trabajadores que desarrollan su trabajo en posiciones de trabajo muy forzadas (*de pie con las rodillas flexionadas, agachados con la espalda doblada o arrodillados, en cuclillas o tumbados*) son quienes, con mayor frecuencia, disponen de "muy poco espacio para trabajar con comodidad", tienen que alcanzar elementos alejados del cuerpo, trabajan en "zonas de difícil acceso para las manos" o se quejan de una "iluminación insuficiente". Además, también son los que con mayor frecuencia trabajan sobre "superficies inestables o irregulares".

Por otra parte, el 74,2% de los trabajadores señala sentir molestias en distintas zonas de su cuerpo que achaca a posturas y esfuerzos derivados del trabajo que realizan. Entre las molestias más frecuentes figuran las localizadas en la zona *baja de la espalda* (40%), la *nuca/cuello* (27%) y la zona *alta de la espalda* (26,6%). Considerando la ocupación, es el Personal sanitario, los Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros y los Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores quienes mayores porcentajes de molestias de esta naturaleza manifiestan (80,7%, 80,4% y 80%, respectivamente).

GRÁFICO 3  
Demandas físicas de trabajo



Base: Total de trabajadores.

Categorías de respuesta: "Siempre o casi siempre" o "a menudo".

## 2.6. CARGA MENTAL DE TRABAJO

En general, en la Encuesta se han obtenido elevados porcentajes de afectación de las variables relacionadas con la carga mental de trabajo. La realización de la tarea exige para un importante porcentaje de trabajadores, "siempre o casi siempre", *mantener un nivel de atención alto o muy alto, realizar tareas muy repetitivas y de muy corta duración, atender a varias tareas al mismo tiempo o trabajar muy rápido* (ver Gráfico 4).

La necesidad de *mantener un nivel de atención alto o muy alto* es especialmente frecuente en los sectores de Industria y Servicios (44,2% y 42,2%); por rama de actividad, en Transporte y Comunicaciones, Administración Pública y Educación, Actividades sanitarias, veterinarias y Servicios sociales y en Química (ver Tabla 5); y por ocupación, entre los Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores (71%), el Personal docente (67%), los Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes (63%) y el Personal sanitario (63%).

Por su parte, la *realización de tareas muy repetitivas y de muy corta duración, siempre o casi siempre*, destaca en los sectores Agrario e Industria (ambos con un 26%); por rama de actividad, en Química, Industria manufacturera y extractiva, Metal,

Comercio y Hostelería, Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, y Transporte y comunicaciones (ver Tabla 5); y por ocupación, entre los trabajadores de la Industria tradicional, artesano (34,7%), obrero en producción industrial mecanizada, montador (34,2%) y el servicio doméstico, limpieza, cocineros, camareros, barrenderos (30,3%).

Si en la repetitividad de la tarea la carga está influida por el esfuerzo de mantener la atención a pesar de que la tarea ofrece poca variación, en el hecho de tener que realizar *tareas complejas, complicadas o difíciles* la carga viene determinada por la dificultad de la información que debe ser tratada, las inferencias que deben hacerse, las decisiones que deben tomarse, etc. En este caso, las ramas de actividad donde se muestran mayores porcentajes son la Intermediación financiera, actividades inmobiliarias y de alquiler, y servicios empresariales, las Actividades sanitarias, veterinarias y Servicios Sociales, Otras Industrias y la Administración pública y Educación (ver Tabla 5); y por ocupación, destacan las frecuencias de los Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes (30%), Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores (30%), Técnicos en ciencias e informáticos (20%), Defensa y seguridad (17%) y Personal sanitario (16,7%).

GRÁFICO 4  
Exigencias mentales de la tarea



Base: Total de trabajadores.

Categoría de respuesta: "Siempre o casi siempre".

Otro factor relacionado con la carga mental en el trabajo es la necesidad de *atender a varias tareas al mismo tiempo*. Este aspecto es especialmente frecuente en el sector Servicios (23,7%), y, dentro de este sector, en las Actividades sanitarias, veterinarias y Servicios Sociales, en Comercio y Hostelería y en la Administración pública y Educación (ver Tabla 5). Por ocupación, destacan los Directivos de empresas o de administraciones públicas (33%), el Personal docente (29,4%) y el Personal sanitario (28,8%).

Si se analiza la posible relación entre estas exigencias mentales de trabajo y sintomatología psicósomática, los resultados indican que los trabajadores expuestos a elevadas exigencias de atención y repetitividad o de atención y complejidad tienen porcentajes de respuesta significativamente mayores que los no expuestos, en un conjunto de síntomas psicósomáticos (cansancio, alteraciones del sueño, dolores de cabeza, alteraciones del apetito o digestivas, etc.).

Cuando se habla de exigencias de la tarea ligadas al concepto de carga de trabajo mental, una variable a tener en cuenta es el factor tiem-

po, no sólo en cuanto a tiempo de exposición, es decir, el mantenimiento de la atención y la concentración a lo largo de la jornada laboral, sino también el tener que trabajar con rapidez, ya sea porque se ha de seguir un ritmo prefijado, ya sea porque deben cumplirse unos plazos predefinidos.

A este respecto, el sector Servicios es el que tiene mayores exigencias temporales ya que alcanza un mayor porcentaje de respuesta en ambos casos: *trabajar muy rápido* (20,2%) y *trabajar con plazos estrictos y cortos* (14,2%), mientras que es el sector Agrario el que muestra menores demandas (14,1% y 9,2%, respectivamente). Por rama de actividad, Comercio y Hostelería presenta mayores demandas de *trabajar muy rápido* (26,1%), mientras que Transporte y Comunicaciones destaca en la necesidad de *trabajar con plazos estrictos y cortos* (18,3%). En la Tabla 6 se muestran los resultados por ocupación del trabajador.

Si se consideran los casos en los que se dan ambas exigencias, *trabajar muy rápido y trabajar con plazos estrictos*, el porcentaje de trabajadores afectado es del 10%.

**TABLA 5**  
**Exigencias mentales de la tarea según rama de actividad**

Datos en %	Nivel de atención alto o muy alto	Tareas muy repetitivas y de muy corta duración	Tareas complejas, complicadas o difíciles	Atender a varias tareas al mismo tiempo
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	24,9	25,9	2,6	11,2
Industria manufacturera y extractiva	49,6	28,5	5,8	14,7
Química	56,6	30,1	6,5	14,3
Metal	48,4	27,0	9,2	16,2
Otras Industrias	38,3	20,2	13,1	12,9
Construcción	37,2	18,8	8,9	10,5
Comercio y Hostelería	31,7	26,0	4,2	26,8
Transportes y Comunicaciones	58,8	25,0	6,7	15,6
Intermediación financiera, activ. inmobiliarias y de alquiler, y servicios empresariales	43,3	18,2	15,7	21,6
Administración pública y Educación	57,8	12,5	12,9	25,8
Actividades sanitarias y veterinarias; Servicios Sociales	57,6	22,2	13,9	29,4
Otras actividades sociales y personales	26,4	22,8	5,6	17,4

Base: Total de trabajadores.

Categoría de respuesta: "Siempre o casi siempre".

## 2.7. FACTORES PSICOSOCIALES

Atendiendo a los factores de carácter psicosocial, se exponen a continuación de forma breve una muestra de los resultados generales obtenidos:

- Apoyo social. Cuando el trabajador pretende obtener ayuda si la solicita, de compañeros, jefes u otros, lo más frecuente es encontrarla entre los compañeros (67,3%).
- Desarrollo de habilidades y autorrealización en el trabajo. En general y considerando las respuestas "siempre/casi siempre" o "a menudo", los trabajadores manifiestan tener la oportunidad de *hacer lo que saben hacer mejor* en un 63,7% (siendo los que dicen que "casi nunca/nunca" o "raramente" el 14,8%); el 73,3% manifiesta que su trabajo le proporciona el sentimiento de *realizar un trabajo bien hecho*; y el porcentaje aumenta al 75,6% de los trabajadores cuando se plantea si tiene la sensación de *realizar un trabajo útil*. Por otra parte, más de la mitad de los encuestados indica que tiene *oportunidades de aprender y prosperar* en su trabajo (54,9%); por el contrario, el 21,8% de los trabajadores manifiesta su desacuerdo o su total desacuerdo con esta posibilidad.

- Autonomía. En general, respecto a poder elegir o modificar diversos aspectos del trabajo, hay que destacar lo siguiente: el 24,1% no puede decidir cuándo coger las vacaciones o días libres, el 11,7% no tiene libertad para poner en práctica sus propias ideas en su trabajo, el 23,8% no puede variar el método de trabajo, el 23,1% no puede modificar el ritmo de su trabajo, el 23,5% no puede modificar la distribución o duración de las pausas y el 21,9% no puede modificar el orden de las tareas.
- Determinantes del ritmo de trabajo. Las *demandas directas de personas* se muestran como el elemento que con mayor frecuencia determina el ritmo de trabajo, seguida de la existencia de *plazos de tiempo que hay que cumplir* (ver Gráfico 5).
- Estabilidad en el empleo. El 68,5% de los trabajadores indica que no cree que pierda el empleo en los próximos seis meses, mientras que el 14,5% manifiesta que sí puede perderlo próximamente. Estos últimos trabajadores presentan un porcentaje más elevado de síntomas de orden psicossomático (alteraciones del sueño, cansancio, dolores de cabeza, mareos, dificultades de concentración, problemas de memoria, etc.) que aquellos trabajadores que creen que no lo van a perder.

**TABLA 6**  
**Exigencias temporales según la ocupación del trabajador**

Datos en %	Trabajar muy rápido	Trabajar con plazos muy estrictos y cortos
Trabajadores de la Construcción y Minería	15,3	12,7
Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores	19,3	18,4
Personal sanitario	22,6	16,3
Personal docente	8,6	7,7
Serv. doméstico, limpieza; cocineros, camareros; barrenderos	28,4	16,5
Vendedores, agentes comerciales y dependientes	15,3	9,7
Empleados administrativos	17,1	10,8
Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros	12,2	8,6
Defensa y seguridad	15,0	9,5
Mecánico, reparador, soldador	17,9	15,2
Obrero en producción industrial mecanizada; montador	23,7	16,0
Trabajador de la industria tradicional, artesano	21,8	18,1
Profesionales del Derecho, las Ciencias Sociales y las Artes	18,9	25,0
Técnicos en Ciencias e Informáticos	16,1	15,8
Directivos de empresas o de Administraciones Públicas	21,9	17,4
Otras ocupaciones propias de estudios medios o superiores	10,3	13,8

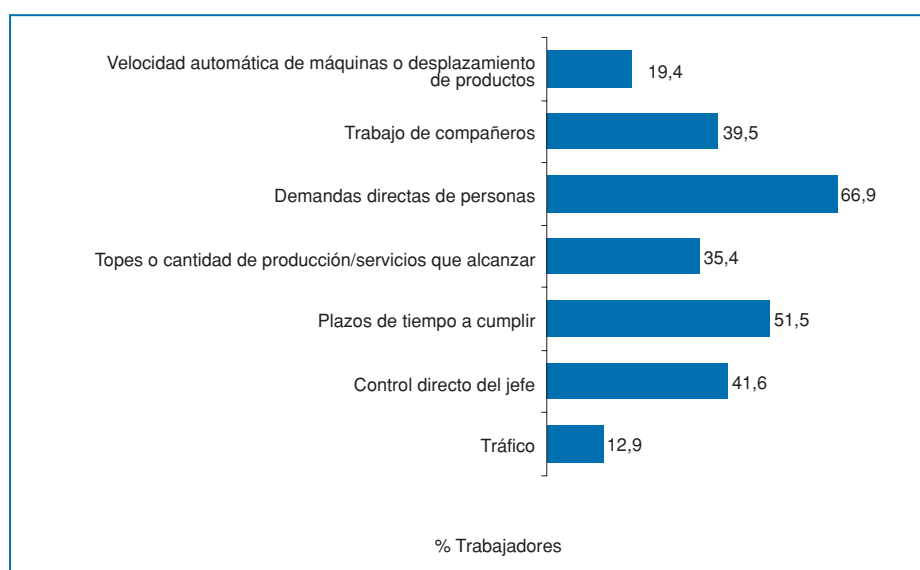
Base: Total de trabajadores.

Categoría de respuesta: Siempre o casi siempre.

— Salario. El 42% de los encuestados considera que recibe un buen sueldo por su trabajo frente al 26,2% que considera lo contrario. Hay que

resaltar que el 30,5% se mantiene en una posición neutra respecto a esta cuestión (ni de acuerdo ni en desacuerdo).

**GRÁFICO 5**  
**Determinantes del ritmo de trabajo**



Base: Total de trabajadores.

TABLA 7  
Conductas de acoso psicológico según sexo

Datos en %	Criterio restrictivo (diario o semanal)	Criterio menos restrictivo (diario, semanal o mensual)
Mujeres	1,7	3,4
Hombres	1,2	2,5
TOTAL	1,4	2,9

Base: Total de trabajadores.

- Promoción. En cuanto a la cuestión relativa a si el trabajo ofrece buenas posibilidades de ascenso profesional, el 39,5% de los encuestados considera que su trabajo no le ofrece buenas posibilidades de ascenso frente al 34,3% que las considera buenas.
- Relaciones personales. Al preguntar por las relaciones personales en el trabajo, un 75,8% considera que son *positivas y de colaboración*, frente a un 6,6% que indica que no lo son. Las personas que señalan que no tienen unas relaciones positivas en su trabajo presentan un mayor grado de afectación en su salud de todos los aspectos psicosomáticos considerados (le cuesta dormir o duerme mal, tiene sensación continua de cansancio, se nota tenso, irritable, etc.) que quienes sí disponen de relaciones positivas.
- Tiempo de trabajo. Una tercera parte de los entrevistados (35,5%) afirma trabajar los sábados siempre o frecuentemente y un 17,2% lo hace los domingos y días festivos. Por otra parte, casi la mitad de los trabajadores (45,3%) suele prolongar su jornada laboral; un 26,8% recibe por ello una compensación bien sea económica o en tiempo libre y un 18,5% lo hace sin compensación alguna.
- Adaptación del horario de trabajo a los compromisos sociales y familiares. Un 23,8% de los entrevistados manifiesta que su horario de trabajo se adapta muy bien a los compromisos familiares y sociales, mientras que un 7% declara que no se adapta nada bien. Se observa que las personas que en mayor medida manifiestan que sus horarios de trabajo no se adaptan a sus necesidades familiares y sociales son las personas que trabajan en *horario fijo de noche* (18,9%) o *a turnos* (17%). Por el contrario, el horario en que los trabajadores manifiestan tener una mejor adaptación entre su vida laboral y

su vida social y familiar son el *horario fijo de mañana* (31,6%).

- Conductas violentas en el trabajo. Las *amenazas de violencia física* (3,8%), la *violencia física* cometida por personas no pertenecientes al lugar de trabajo (3,8%) y la *discriminación por la nacionalidad* (1,1%) son los problemas más frecuentes relacionados con las conductas violentas o de discriminación en el trabajo.
- Acoso psicológico en el trabajo. Los trabajadores que con más frecuencia señalan estar expuestos a conductas de *acoso psicológico* son mujeres (ver Tabla 7), trabajadores de menos de 45 años y trabajadores de empresas con plantillas grandes. Quienes manifiestan ser objeto de comportamientos de acoso presentan una sintomatología de corte psicosomático significativamente mayor que los trabajadores que no están expuestos a comportamientos de este tipo.

## 2.8. PERCEPCIÓN DE LA INFLUENCIA DEL TRABAJO SOBRE LA SALUD

En general, el 22,5% de los trabajadores considera que el trabajo está afectando a su salud. Esta frecuencia es más alta, por ramas de actividad, en Transporte y Comunicaciones (30%), seguido por Actividades sanitarias, veterinarias y Servicios sociales (28,5%); por ocupación, los Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores (33%), Defensa y seguridad (29%), Trabajador de la industria tradicional, artesano (29%) y Personal sanitario (28,8%) son los que con mayor frecuencia tienen esta percepción.

Las dolencias que con más frecuencia atribuyen los encuestados al trabajo son: el dolor de espalda, el dolor de cuello/nuca y el estrés (ver Tabla 8).



## 2.9. VALORACIÓN GLOBAL DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO: ANÁLISIS CLUSTER

La valoración global de las condiciones de trabajo ha sido estimada mediante un conjunto de dieciocho variables referidas a: aspectos organizativos de la empresa, psicosociales, ergonómicos, de entorno físico, exposición a contaminantes y riesgo de accidente.

Para este análisis se han tomado como base las respuestas que, dentro de una escala ordinal, han dado los trabajadores a la siguiente pregunta: «Indique en qué medida le molestan o preocupan

los siguientes aspectos de su trabajo actual». Los aspectos considerados fueron dieciocho: la autonomía para realizar su trabajo, el ritmo de trabajo, el horario de trabajo, la dificultad o complejidad de las tareas, la monotonía, la cantidad de trabajo, las relaciones con compañeros, las relaciones con jefes, las relaciones con otras personas no empleadas en su empresa, las posturas que debe adoptar, los esfuerzos físicos que ha de realizar, el ruido existente en su puesto de trabajo, la iluminación del puesto, la temperatura y humedad en el puesto, la manipulación o respiración de sustancias nocivas o tóxicas, el riesgo de tener un accidente, el riesgo de tener una enfermedad y el riesgo de perder el empleo.

TABLA 8

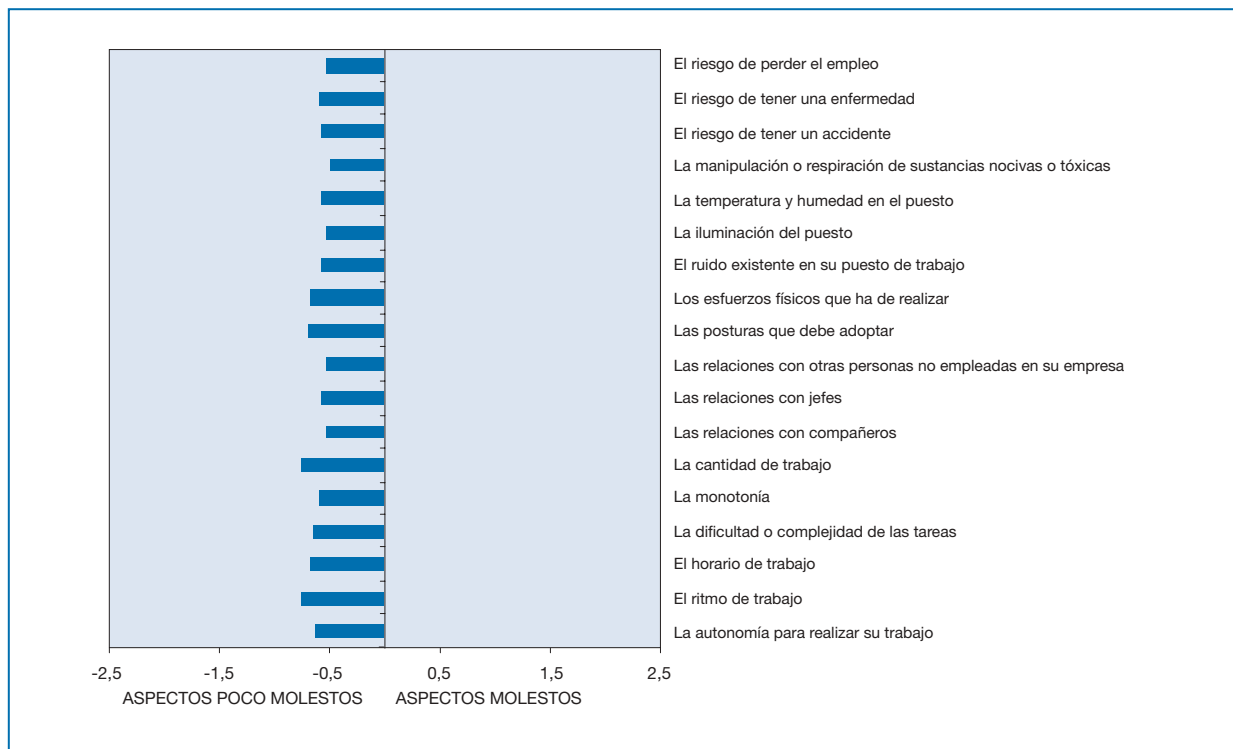
**Dolencias que, en opinión del trabajador, son atribuibles al trabajo**

	% Trabajadores (Base: trabajadores que consideran que el trabajo afecta a su salud)	% Trabajadores (Base: total de trabajadores)
Dolor de cuello, nuca	28,1	6,3
Dolor de espalda	57,6	13,0
Hernia de disco	5,9	1,3
Dolor en miembro superior	16,4	3,7
Dolor en muñeca, mano o dedos	9,1	2,1
Dolor en miembro inferior	15,2	3,4
Esguince, luxación, fractura o les. muscular	3,5	0,8
Quemaduras	3,1	0,7
Heridas por cortes, pinchazos, golpes y proyecciones	7,0	1,6
Enfermedades del corazón	1,2	0,3
Tensión arterial alta	2,3	0,5
Enfermedades de las venas	2,9	0,6
Dolor de estómago, alteraciones gastrointestinales	3,4	0,8
Dificultades o enfermedades respiratorias	3,9	0,9
Asma	1,0	0,2
Enfermedades o problemas de la piel	1,8	0,4
Alergias	2,8	0,6
Intoxicación aguda	1,1	0,2
Disminución de la audición	3,4	0,8
Dolor de cabeza	8,5	1,9
Vértigos o mareos	2,2	0,5
Alteraciones de la visión o fatiga visual	7,1	1,6
Estrés	27,9	6,3
Depresión	5,4	1,2
Cansancio crónico	7,2	1,6
Problemas de insomnio o alteraciones del sueño en general	6,2	1,4
Problemas de la voz	2,1	0,5
Enfermedades del hígado y sus vías biliares	0,2	0,0
Enfermedades del riñón y vías urinarias	0,4	0,1

*Pregunta de respuesta múltiple.*

GRÁFICO 6

## Grupo 1.º: Trabajadores poco molestos o preocupados por sus condiciones de trabajo



De forma global, los aspectos definidos como más molestos/preocupantes por los trabajadores han sido: el riesgo de tener un accidente; el riesgo de perder el empleo y la cantidad de trabajo, pues entre un 22,6% y un 21,5% de los trabajadores percibe estos factores como molestos o preocupantes.

Las respuestas a esos dieciocho aspectos evaluados por los trabajadores fueron estandarizadas con el fin de realizar una clasificación que agrupase a los trabajadores que comparten un perfil global semejante. En la presente Encuesta pudo clasificarse al 94% de la muestra y se formaron cinco grupos internamente homogéneos a partir de un análisis cluster. Por una parte, emergieron dos grupos claramente polarizados (molestan o preocupan poco las condiciones de trabajo *versus* molestan o preocupan mucho todas las condiciones de trabajo); y, por otra, aparecieron otros tres grupos que respondieron a diferentes combinaciones de las dieciocho variables de clasificación.

Los grupos formados son los siguientes:

- **Grupo primero.** Es el grupo más numeroso, lo forma el 39,2% de la muestra encuestada. Este grupo es el que mejores condiciones de trabajo percibe, pues todos los aspectos considerados son, en media, “poco molestos/poco preocupantes” (ver Gráfico 6).

Además, en comparación con la distribución observada en la muestra global, es el colectivo que presenta menor siniestralidad, que en menor medida considera que el trabajo afecta a su salud (un 12,1% frente al 22,8% observado en la muestra global) y que presenta una menor frecuencia de síntomas psicossomáticos.

- **Grupo segundo.** Este grupo lo forma el 10,3% de la muestra encuestada. Es el grupo más crítico o sensibilizado; este grupo está muy molesto/preocupado por los dieciocho factores de clasificación (ver Gráfico 7).

Además, en comparación con la distribución observada en la muestra global: se encuentran sobre-representados el sector de Construcción y Metal; hay un mayor porcentaje de hombres (69,6% frente al 58,5% del total); es el grupo que presenta una mayor frecuencia de trabajadores con contrato temporal (40,1% frente al 33,4% del total); son superiores los porcentajes de trabajadores de la Construcción y minería, de Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores, de Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros, de Mecánicos, reparadores, soldadores y de Trabajadores de la industria tradicional y artesanos; es el grupo con mayor siniestralidad laboral; es en el que un mayor porcentaje de trabajadores

GRÁFICO 7

Grupo 2.º: Trabajadores molestos o preocupados por todos los factores que definen sus condiciones de trabajo

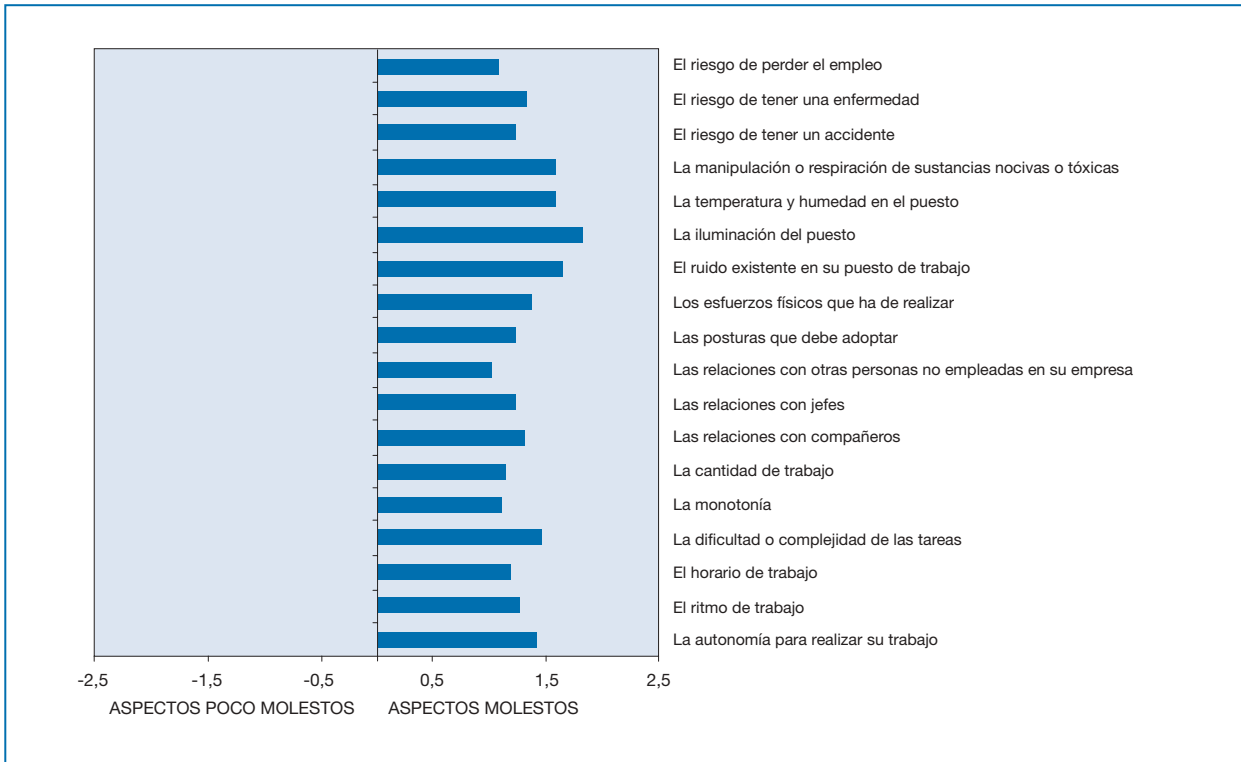


GRÁFICO 8

Grupo 3.º: Trabajadores molestos o preocupados por todos los factores relativos a la esfera psicosocial

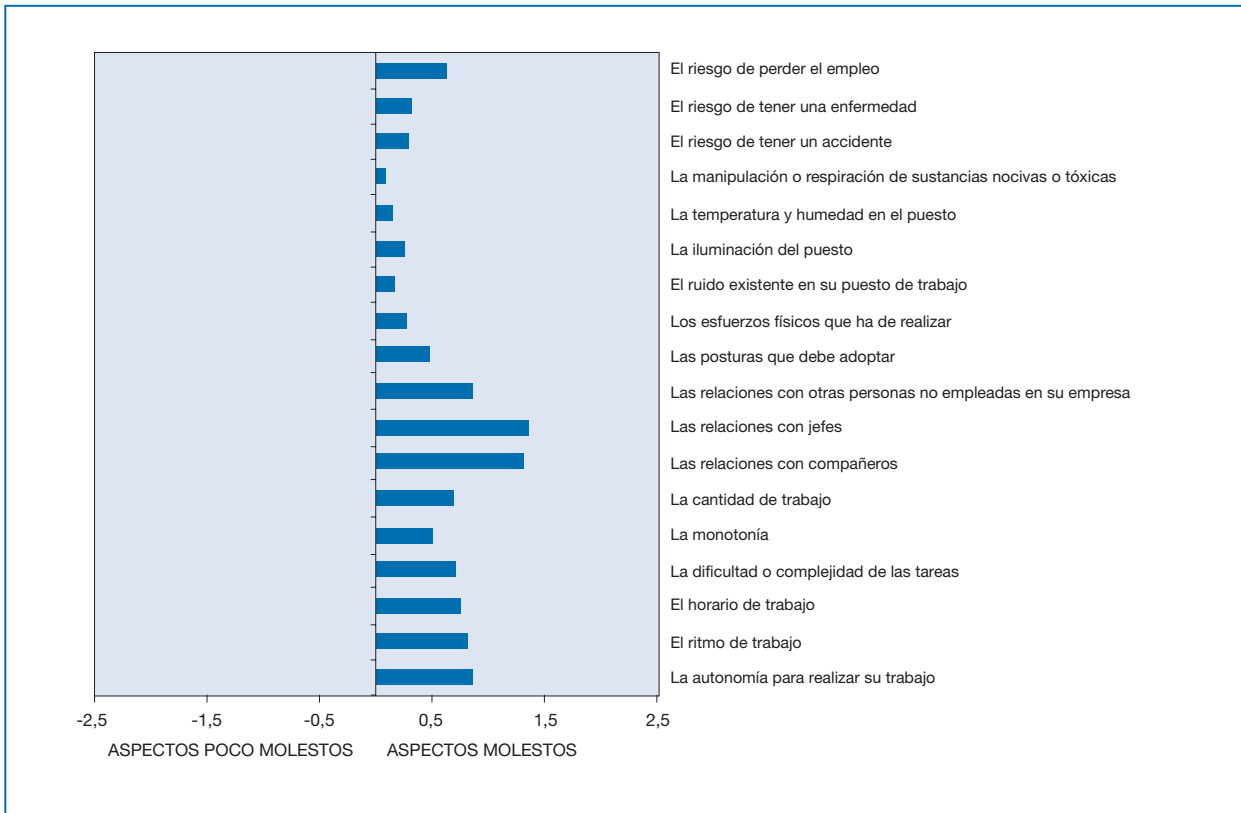
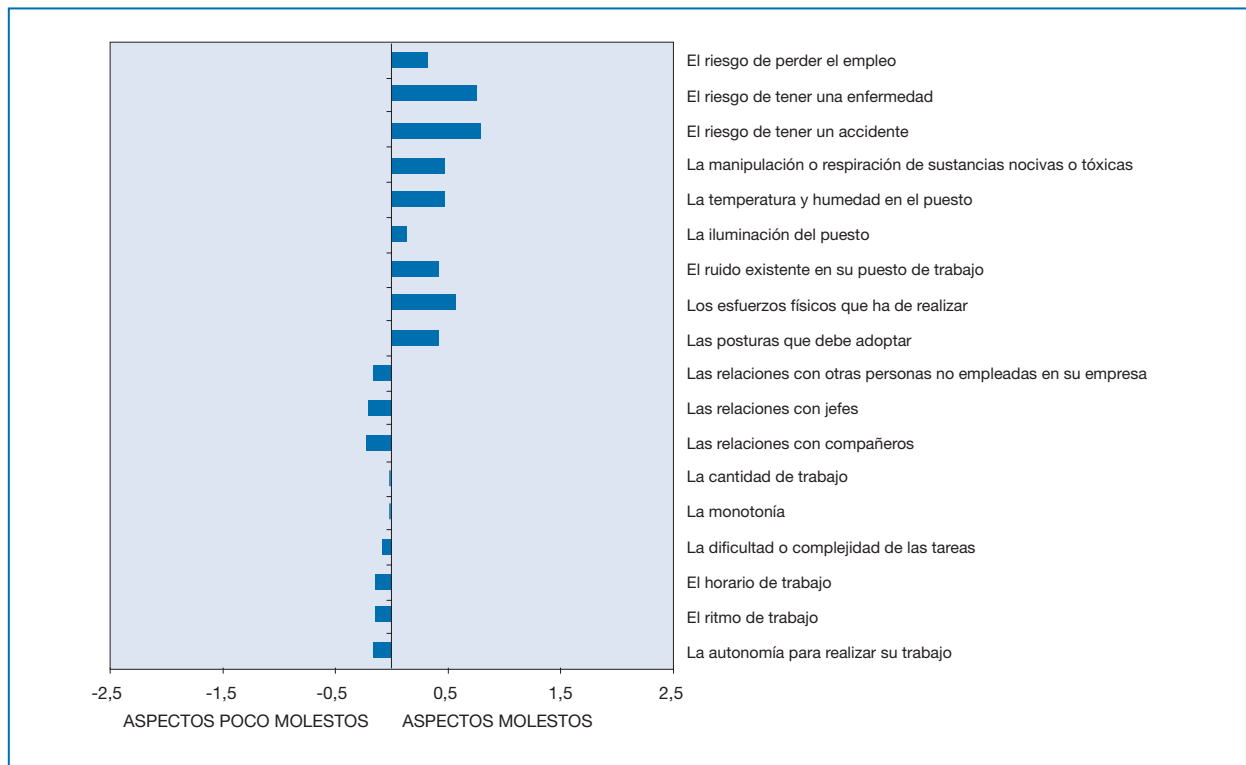


GRÁFICO 9

Grupo 4.º: Trabajadores con moderado grado de molestia/preocupación con relación a factores de ambiente físico y seguridad



considera que el trabajo está afectando a su salud (35,7%); y hay una mayor frecuencia de trabajadores con síntomas psicósomáticos que en el resto de grupos.

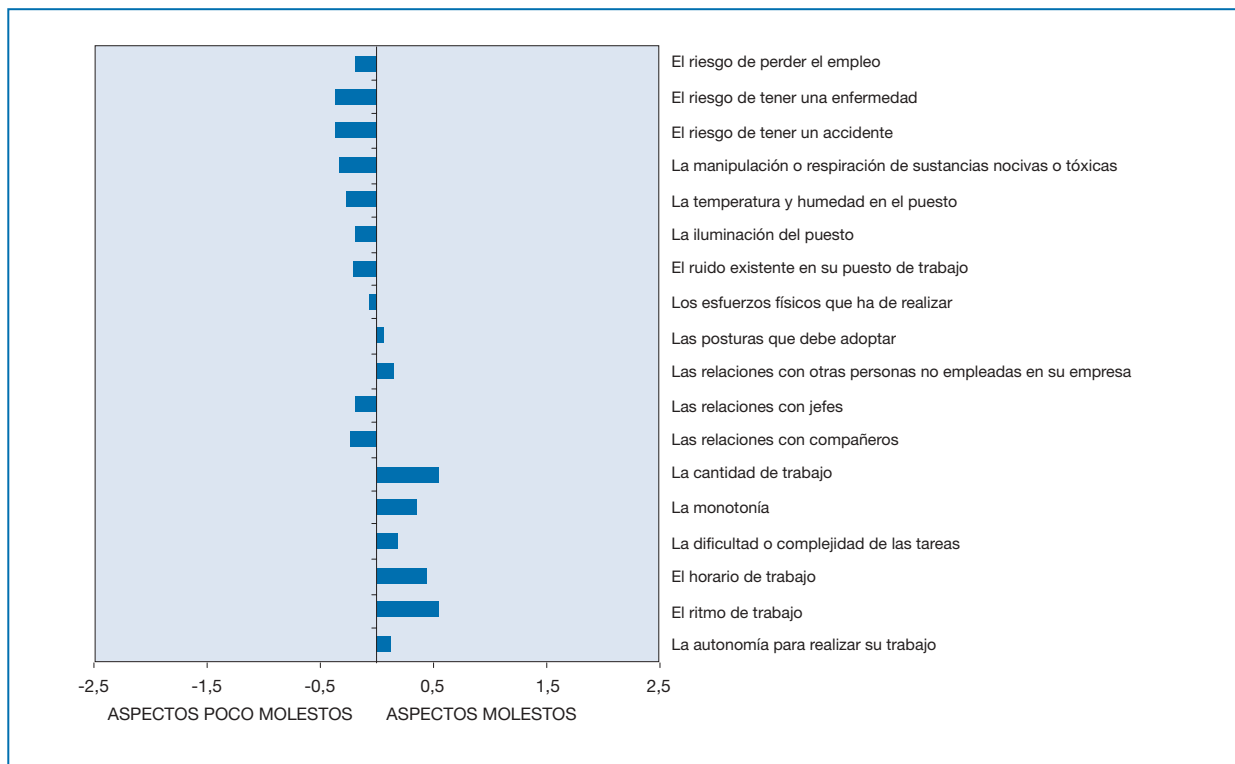
- **Grupo tercero.** Este grupo lo forma el 11,6% de la muestra encuestada. En este grupo los aspectos que producen molestia o preocupación en los encuestados se centran fundamentalmente en aspectos psicosociales (ver Gráfico 8). Además, en comparación con la distribución observada en la muestra global: destacan las ramas de actividad de Comercio y Hostelería, de Intermediación financiera, actividades inmobiliarias y de alquiler, y servicios empresariales, y de la Administración Pública y Educación; están sobre-representados los Vendedores, agentes comerciales y dependientes y los Empleados administrativos; tienen una mayor representación los trabajadores menores de 35 años; y es el tercer grupo en cifras de siniestralidad.
- **Grupo cuarto.** Es un colectivo en el que, aunque globalmente valoran como poco molestos/poco preocupantes los distintos factores, se percibe una ligera inclinación hacia los ambientales y de seguridad. A este grupo pertenece el 15,6% de la muestra (ver Gráfico 9).

Además, en comparación con la distribución observada en la muestra global: se encuentran sobre-representadas las ramas de Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca y Construcción; hay un mayor porcentaje de hombres (66,7% frente al 58,5% del total); hay una mayor representación de trabajadores de más de 34 años; hay un mayor porcentaje de trabajadores de la Construcción y minería, los Camioneros, repartidores, taxistas y otros conductores, los Agricultores, ganaderos, pescadores y marineros y los Mecánicos, reparadores, soldados; y es el segundo grupo con mayor siniestralidad laboral.

- **Grupo quinto.** Es un colectivo en el que, aunque globalmente también valora como poco molestos/preocupantes los distintos factores, se percibe una ligera inclinación hacia los factores psicosociales. A este grupo pertenece el 17,4% de la muestra (ver Gráfico 10). Además, en comparación con la distribución observada en la muestra global: están más representadas las ramas de Comercio y Hostelería, de Intermediación financiera, actividades inmobiliarias y de alquiler, y servicios empresariales y de las Actividades sanitarias, veterinarias y Servicios

GRÁFICO 10

Grupo 5.º: Trabajadores con moderado grado de molestia/preocupación con relación a factores psicosociales



sociales; hay una mayor frecuencia de mujeres (49% frente al 41,5% del total); es el grupo con mayor porcentaje de contratos indefinidos; están so-

bre-representados los Empleados administrativos; y hay una mayor frecuencia de trabajadores con síntomas como la cefalea y la irritabilidad.

## 3. Daños a la salud

### M.<sup>a</sup> VICTORIA DE LA ORDEN RIVERA

Coordinadora de Información y Observatorio  
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

#### 3.1. ACCIDENTES DE TRABAJO EN JORNADA DE TRABAJO

EN cuanto a los accidentes de trabajo, se analizan los valores absolutos, los índices de incidencia y, de las más de 50 variables que se recogen en el parte, aquellas que presentan un mayor interés. Se han seleccionado como variables de interés la rama de actividad, el tamaño de empresa, el sexo, la edad, el tipo de contrato y el tipo de accidente, teniendo en cuenta las variables de “desviación” y “forma-contacto” del accidente, y además se han analizado dos colectivos específicos por su interés: los trabajadores extranjeros y los trabajadores autónomos.

En el año 2007 se registraron 1.022.067 accidentes de trabajo con baja<sup>1</sup>. De estos accidentes, 924.981 fueron accidentes en jornada de trabajo<sup>2</sup> y 97.086, un 9,5% del total, fueron accidentes de trabajo “in itinere”<sup>3</sup>. Respecto al año 2006, el número de accidentes en jornada de trabajo aumentó un 1,5% y el de accidentes “in itinere”, un 5,7%. En cifras absolutas, el sector que registró un mayor aumento en el número de accidentes de trabajo en jornada fue el de Servicios (3,2%), seguido por Agrario con un 1,6%. Otro tanto sucedió con los accidentes de trabajo “in itinere”, que aumentaron en Agrario (8,3%) y en Servicios (6,8%).

Analizando los accidentes de trabajo en jornada de trabajo de las principales ramas de actividad, destaca negativamente el aumento del número de accidentes de la “Fabricación de otro material de transporte” y “Actividades anexas a transportes. Comunicaciones”, con 18,0%, y 12,1%, respectiva-

mente, y de forma positiva las reducciones experimentadas en “Extracción de petróleo, gas, uranio y torio” (-21,7%), “Fabricación de maquinaria de oficina, material informático y electrónico” (-14,0%) y “Transporte aéreo y espacial” (-10,9).

El número de los accidentes de trabajo de un sector y su aumento o disminución están relacionados tanto con las condiciones de trabajo en ese sector como con la población que está trabajando en él. Para eliminar el efecto de este último condicionante, se emplean los índices de incidencia<sup>4</sup>, que representan el número de accidentes que se producen en el periodo considerado por cada 100.000 trabajadores afiliados. Salvo que se indique otra cosa, al referirnos al índice de incidencia se entenderá por tal el índice de accidentes de trabajo con baja en jornada de trabajo en el periodo del año 2007 por cada 100.000 trabajadores afiliados con las contingencias por accidente de trabajo cubiertas.

El colectivo de los trabajadores afiliados con las contingencias cubiertas incluye los trabajadores afiliados al Régimen General y Minería del carbón, al Régimen Especial Agrario, al Régimen Especial del Mar y a los trabajadores del Régimen Especial de trabajadores autónomos que hayan optado por la cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En 2007 la población afiliada con la cobertura por accidente de trabajo cubierta era, de media, 16,06 millones de trabajadores, un 3,6% más que en 2006.

El índice de incidencia del año 2007 es de 5.760,3 accidentes por cada 100.000 trabajadores afiliados, un 2% menor que el del año 2006 (figuras 1 y 2).

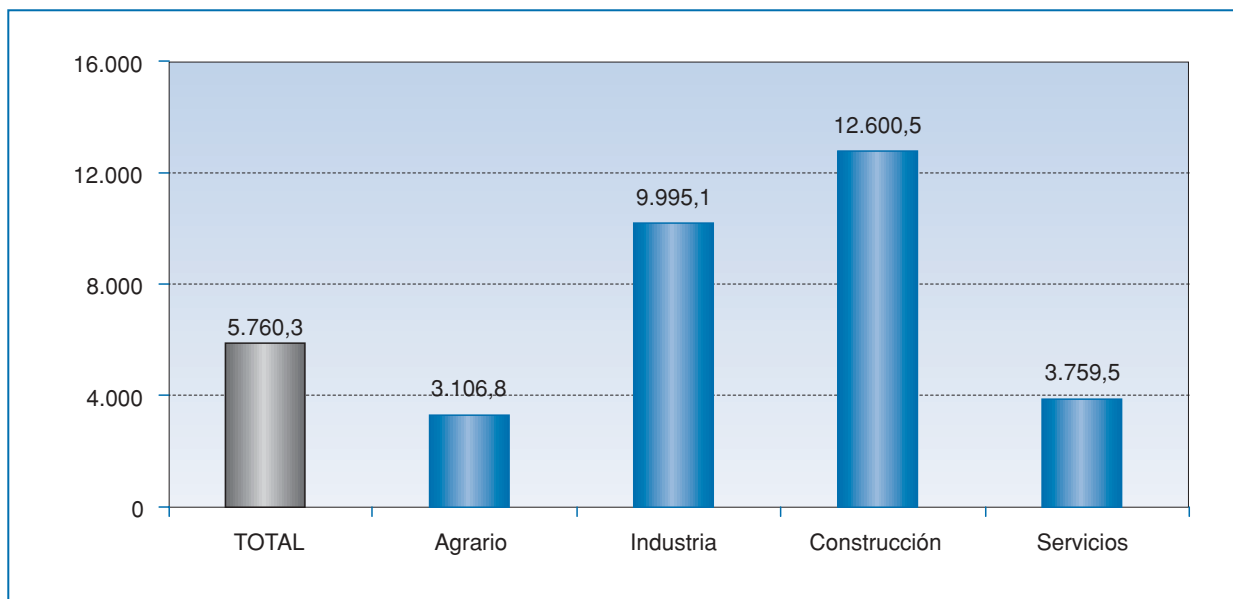
<sup>1</sup> Se considera accidente de trabajo con baja cuando conlleva la ausencia del trabajo de más de un día, excluido el día del accidente.

<sup>2</sup> Los accidentes de trabajo en jornada de trabajo incluyen todos los acaecidos dentro de la jornada laboral.

<sup>3</sup> In itinere. Son los accidentes sucedidos en el trayecto al ir o volver del trabajo.

<sup>4</sup> Índice de incidencia = (N.º de accidentes de trabajo / Población afiliada con las contingencias por Accidente de Trabajo cubiertas) x 100.000.

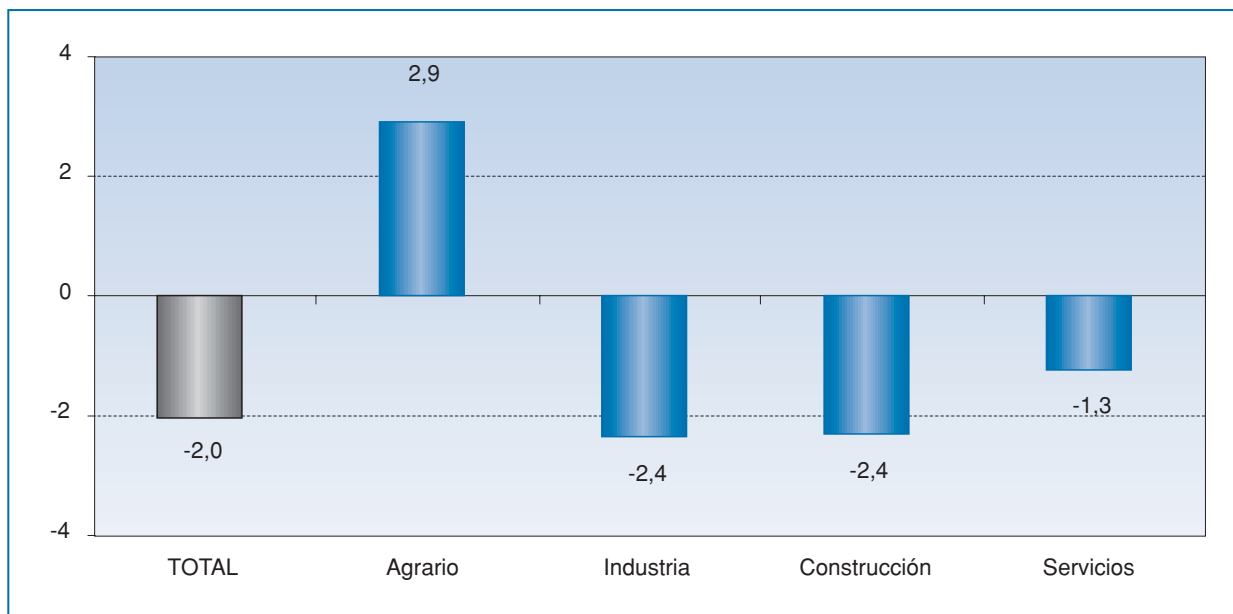
**FIGURA 1**  
**Índice de incidencia de accidentes de trabajo en jornada de trabajo, por sector de actividad. 2007**



Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2007. MTIN.

Índice de Incidencia = N.º de Accidentes de Trabajo dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cubierta, multiplicado por 100.000.

**FIGURA 2**  
**Variación del índice de incidencia de accidentes de trabajo en jornada de trabajo, totales, por sector de actividad. 2007**



Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2007. MTIN.

Índice de Incidencia = N.º de Accidentes de Trabajo dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cubierta, multiplicado por 100.000.

El sector que presenta un índice de incidencia más alto es Construcción, que con 12.600,5 duplica la media, seguido por Industria con 9.995,1. Por debajo de la media está el sector Servicios con 3.759,5

y el Agrario con 3.106,8. Respecto al año 2006, todos los sectores excepto el Agrario (2,9%) han disminuido sus índices, Construcción e Industria (-2,4%, en ambos casos) y -1,3% en el sector Servicios.

En la tabla 1 se recogen los índices de incidencia del año 2007 por rama de actividad y las variaciones respecto a 2006. Se han sombreado en azul claro las ramas con índice inferior al percentil 25 (3.444,72) y en azul oscuro las que superan el percentil 75 (10.204,21).

Las ramas que están por encima del percentil 75 y que empeoran sus índices son: “Extracción y aglomeración de carbón”, “Extracción de minerales no energéticos” y “Fabricación de otro material de transporte”.

Por el contrario, la “Metalurgia” y las “Actividades de saneamiento público” son las ramas que más han disminuido sus índices entre las superiores al percentil 75.

### 3.2. ACCIDENTES DE TRABAJO MORTALES

Los accidentes de trabajo mortales merecen una especial atención, por sus consecuencias irremediables y el alto coste económico y social que conllevan.

En el año 2007, el 99% de los accidentes que se registraron en jornada de trabajo fueron leves, un 0,9% graves y un 0,1% mortales. Este 0,1% supone 826 accidentes de trabajo mortales en jornada de trabajo, que en términos relativos supone un índice de incidencia mortal de 5,1 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores afiliados (figura 3). El número de accidentes mortales disminuyó respecto a 2006 un -12,8%, al igual que el índice de incidencia, que descendió un 15,8%.

**TABLA 1**  
**Índice de incidencia de accidentes de trabajo en jornada de trabajo por rama de actividad 2007 y variación respecto a 2006**

Ramas	II AT 2007	Variación 2007-2006	Ramas	II AT 2007	Variación 2007-2006
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2.908,2	3,13	Fabric. de muebles. Otras manufac. Reciclaje	11.056,2	-0,72
Pesca y acuicultura	7.692,9	2,85	Produc. y distr.de electricidad,gas y agua	5.843,2	2,96
Extracción y aglomeración de carbón	44.041,0	5,65	Construcción	12.600,5	-2,39
Extrac. de petróleo, gas, uranio y torio	25.017,9	-6,52	Venta y reparac. vehículos. Venta combust.	6.637,5	-1,75
Extracción de minerales no energéticos	13.256,9	2,88	Comercio al por mayor. Interm. del comercio	4.750,4	3,50
Industria de alimentos, bebidas y tabaco	10.122,5	-3,67	Comercio al por menor. Reparac. domésticas	4.132,0	-2,57
Industria textil y de la confección	4.551,2	5,14	Hostelería	5.359,3	-3,79
Industria del cuero y del calzado	3.644,5	-3,07	Transporte terrestre y por tubería	7.587,3	-3,37
Industria de la madera y corcho. Cestería	16.236,2	-4,40	Transporte marítimo y fluvial	8.640,1	-8,66
Industria del papel. Artes gráficas. Edición	5.680,2	-9,72	Transporte aéreo y espacial	8.776,6	-6,51
Coquerías. Refinerías. Trat. combus. nucleares	2.670,5	5,60	Activ. anexas a transportes. Comunicaciones	5.939,3	2,35
Industria química	6.322,2	0,48	Instituciones financieras y seguros	528,8	-7,93
Fabric. productos de caucho y mat. plásticas	9.950,1	-0,98	Inmobiliarias. Alquiler de bienes muebles	2.852,5	5,48
Fabric. de productos minerales no metálicos	10.449,4	-4,30	Activ. informáticas. Investigac. y desarrollo	842,4	-22,50
Metalurgia	25.222,6	-10,73	Otras actividades empresariales	2.098,0	2,47
Fabric. productos metálicos excep. maquin.	14.581,0	-3,52	Admón. Pública. Defensa. Seg. Soc. Org. extrat.	3.552,0	5,66
Construcción maquinaria y equipo mecánico	9.228,9	-5,20	Educación	1.217,7	-13,03
Fabric. máq. ofic., mat. informát. y electrónico	6.336,2	-16,09	Activ. sanitarias y veterin. Servic. sociales	3.122,8	-6,82
Fabric. de maquinaria y material eléctrico	7.269,3	7,18	Actividades de saneamiento público	10.474,0	-11,98
Fabric. instr. médicos, precisión y similares	2.230,9	-8,21	Activ. asociativas, recreativas y culturales	2.816,0	6,08
Fabricación de automóviles y remolques	5.957,3	1,41	Activ. diversas de servicios personales	6.634,4	11,21
Fabricación de otro material de transporte	12.311,4	4,57	Hogares que emplean personal doméstico	3.049,4	26,24

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2006 y 2007. MTIN.

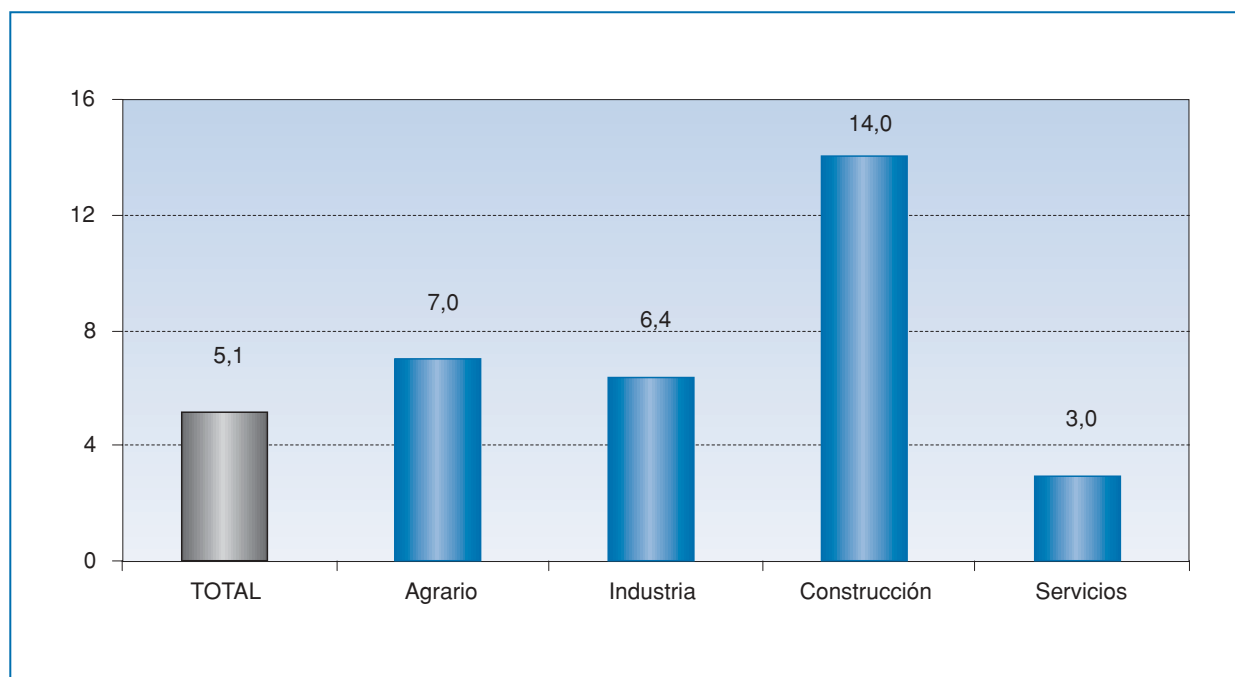
Índice de Incidencia = N.º de Accidentes de Trabajo dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cubierta, multiplicado por 100.000.

II: Índice de Incidencia, AT: Accidentes de Trabajo.



FIGURA 3

Índice de incidencia de accidentes de trabajo mortales, en jornada de trabajo, por sector de actividad. 2007



Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales 2007. MTIN.

Índice de Incidencia = N.º de Accidentes de Trabajo dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cubierta, multiplicado por 100.000.

In itinere se produjeron 341 accidente de trabajo mortales, 2,1 accidentes por cada 100.000 trabajadores.

Los accidentes mortales en jornada de trabajo se pueden clasificar por su forma de ocurrencia en 3 grupos bien diferenciados:

- los debidos a patologías no traumáticas, infartos, derrames cerebrales, etc., que son la forma de accidente más frecuente y suponen, en 2007, un 30,4% del total de accidentes de trabajo mortales;
- los accidentes de tráfico acaecidos durante la jornada de trabajo que son un 20,1% y que unidos a los anteriores suman más de la mitad de todos los accidentes mortales; y
- el resto de accidentes por las demás causas que llamaremos "traumáticos", un 49,5% del total.

Dentro de este último grupo de accidentes "traumáticos" destacan por su importancia los *aplastamientos contra un objeto inmóvil* (16,5%) y los *atrapamientos* (13,3%) (figura 4).

Por sectores de actividad se observan diferencias en las formas de accidente mortal más co-

mún. Así, en Agricultura los *choques o golpes con un objeto en movimiento* suponen un 20,41% de los accidentes de trabajo mortales, las *patologías no traumáticas*, un 14,29% y los *atrapamientos y aplastamientos (en, entre y bajo)* representan un 20,41% de los accidente de trabajo mortales. En Pesca, el 51,72% de las muertes están causadas por *ahogamientos* y un 24,14% son *patologías no traumáticas*.

En Industria destacan las *patologías no traumáticas* (34,62%), los *atrapamientos y aplastamientos* (22,44%) y los *golpes como resultado de una caída* (8,97%). En Construcción destacan los accidentes mortales por *golpes resultado de una caída* con más del 31,65%, las *patologías no traumáticas* representan el 21,22% y los *atrapamientos y aplastamientos* suponen un 16,91%.

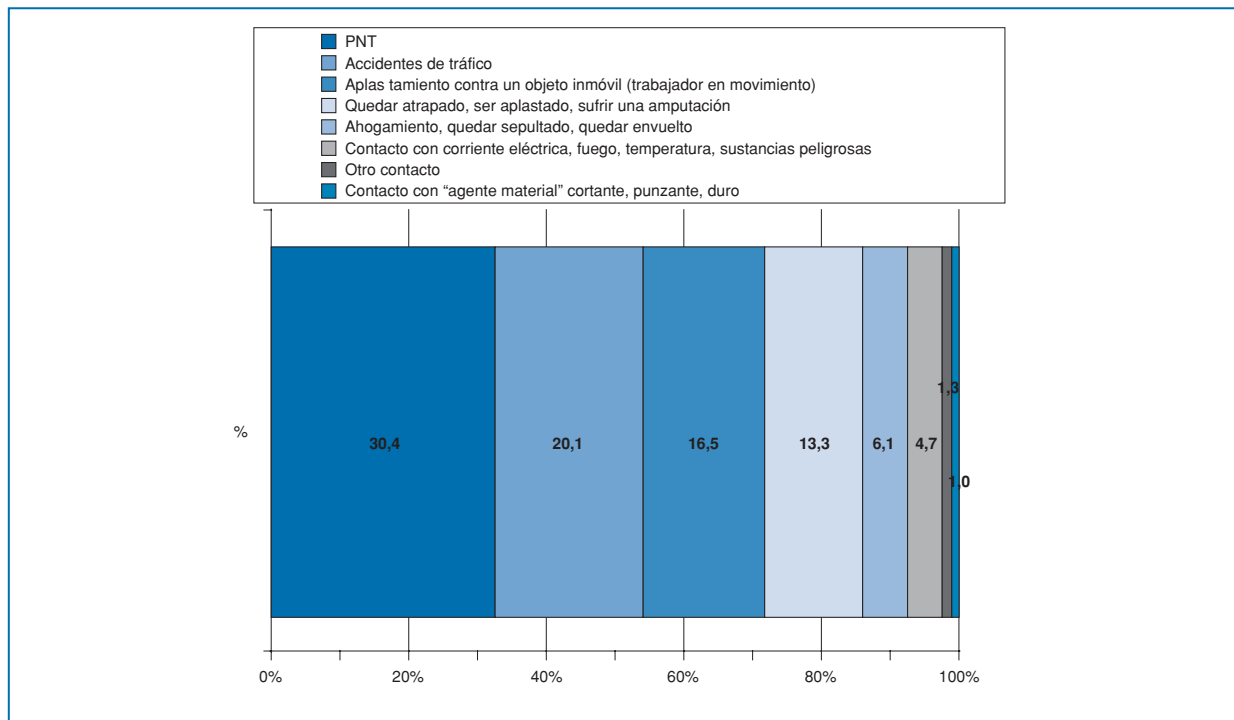
En el sector Servicios las *patologías no traumáticas* representan un 40,45%, y los *choques o golpes con un objeto, en movimiento* un 17,20%.

Los accidentes de tráfico representan un 36,31% de los accidentes mortales en el sector Servicios, un 11,15% en el sector de la Construcción, un 10,90% en el sector industrial y un 8,16% en el sector agrario.

En cuanto a los accidentes mortales, el índice de incidencia del año 2007 es 5,14 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores afiliados, un

FIGURA 4

Accidentes de trabajo en jornada de trabajo mortales, por forma del accidente. Distribución en porcentaje. 2007

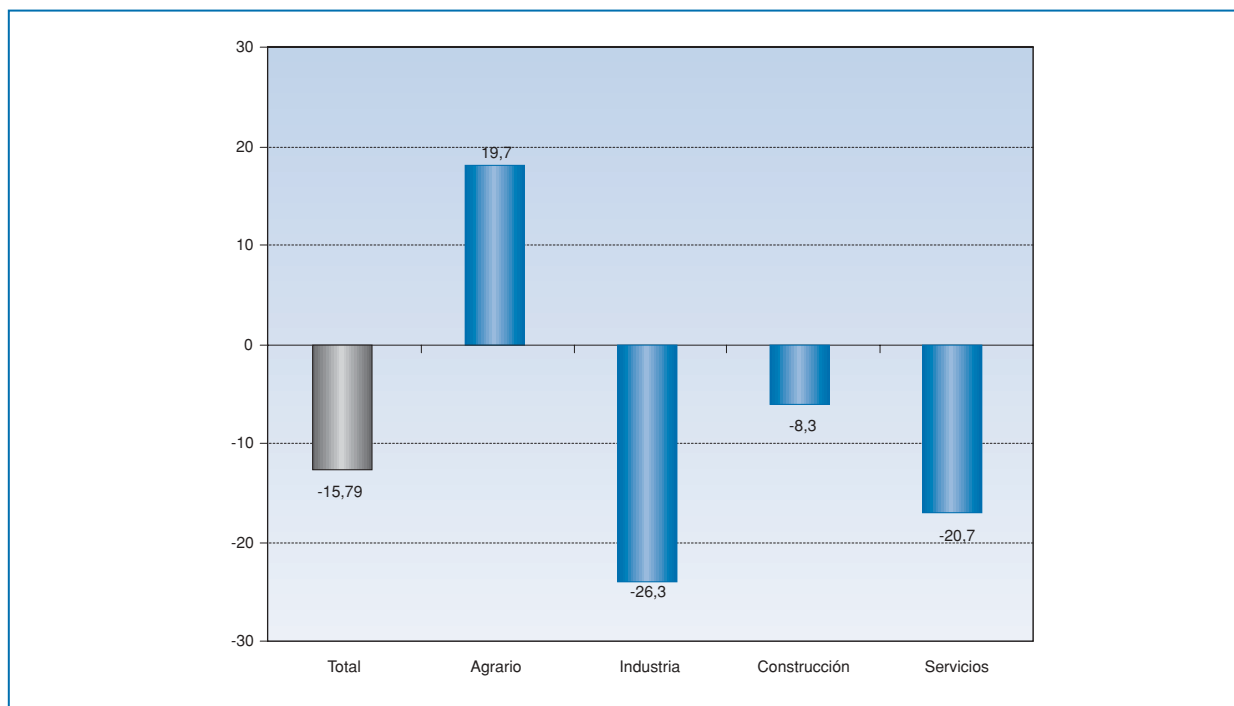


Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

PNT: Patologías no traumáticas.

FIGURA 5

Variación del índice de incidencia de accidentes de trabajo en jornada de trabajo mortales por sector de actividad. 2007



Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2006 y 2007. MTIN.

Índice de Incidencia = N.º de Accidentes de Trabajo dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cubierta, multiplicado por 100.000.

-15,79% menor que el del año 2006. El sector que presenta un índice de incidencia más alto es Construcción que tiene 13,99, y es 2,7 veces superior a la media, seguido de Agrario con 7,03 y por Industria con 6,36. Por debajo de la media se sitúa el sector Servicios 2,99.

Respecto al año 2006, Industria, Servicios y Construcción han disminuido sus índices: -26,3%, -20,7% y -8,3%, respectivamente, y ha aumentado el del sector Agrario (19,7%) (figura 5).

En la tabla 2 se recogen los accidentes del año 2007 y las variaciones respecto a 2006. Se han sombreado en verde las ramas con índice inferior al percentil 25 y en naranja las que superan el percentil 75. Destacan negativamente los casos de Construcción, Transporte, almacenamiento y comunicaciones e Industria manufacturera.

### 3.3. TAMAÑO DEL CENTRO DE TRABAJO

Los datos de la distribución de los accidentes de trabajo por tamaño del centro muestran un mayor número de trabajadores accidentados en los pequeños centros de trabajo. Los centros de 1 a 9 trabajadores acumulan el 23,21% de los accidentados; entre 10 y 25 trabajadores, el 21,94%, y entre 26 y 49 trabajadores, un 14,76%, de manera que los centros de menos de 50 trabajadores acumulan un 60% de los accidentes de trabajo con baja. Antes de entrar a comparar estos valores con los datos de los trabajadores afiliados, cabe destacar que a medida que aumenta la gravedad del accidente, aumenta también la proporción de accidentes sucedidos en centros de 1 a 9 trabajadores, siendo ésta de 33,1% en los accidentes graves y de 35,1% en los mortales.

**TABLA 2**  
**Accidentes de trabajo mortales por sección de actividad 2007 y variación respecto a 2006**

SECCIONES	AT mortales 2007	Dif % 2007-2006
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	49	11,36
Pesca	29	31,82
Industrias extractivas	15	-16,67
Industria manufacturera	134	-20,71
Produc. y distr.de electricidad,gas y agua	7	-63,16
Construcción	278	-6,08
Comercio; reparac. vehículos y artículos domésticos	52	-28,77
Hostelería	17	-5,56
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	136	-8,72
Instituciones financieras y seguros	6	-33,33
Actividades inmobili. y de alquiler; servicios empresa.	36	-21,74
Admón. Pública. Defensa. Seg. Soc. Org. extrat.	29	0,00
Educación	5	-28,57
Activ. sanitarias y veterin. Servic. sociales	11	-15,38
Otras actividades sociales; servicios personales	22	-33,33
Hogares que emplean personal doméstico	0	-100,00

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2006 y 2007. MTIN.

Índice de Incidencia = N.º de Accidentes de Trabajo dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cubierta, multiplicado por 100.000

AT: Accidentes de Trabajo.

TABLA 3

Accidentes de trabajo en jornada de trabajo por tamaño de empresa y gravedad y trabajadores afiliados. Distribución en porcentaje. Sector Industria. 2007

Tamaño de plantilla empresa	Grave		Mortal		Total		Trabajadores afiliados
	n	%	n	%	n	%	
No consta ó 0	27	1,27	1	0,64	936	0,38	0
1-9	487	22,87	28	17,95	35.814	14,61	14,39
10-25	508	23,86	46	29,49	48.624	19,84	16,63
26-49	359	16,86	22	14,10	41.434	16,91	13,56
50-249	518	24,33	41	26,28	78.138	31,88	25,02
250-499	119	5,59	9	5,77	20.602	8,41	9,55
500-1000	51	2,40	3	1,92	10.124	4,13	6,85
Más de 1000	60	2,82	6	3,85	9.402	3,84	14,00
Total	2.129	100,00	156	100,00	245.074	100,00	100,00

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

Hay que tener en cuenta que el tejido empresarial español está en gran medida constituido por pequeñas empresas<sup>5</sup>, de manera que un 21,47% de los trabajadores afiliados al Régimen General trabajan en empresas de 1 a 9 trabajadores, y un 13,78% lo hacen en empresas de 10 a 25 trabajadores. En el otro extremo, un 25,79% de los trabajadores lo hacen en empresas de más de 1.000 trabajadores. Puesto que la información disponible se refiere al Régimen General y al tamaño de la empresa, se restringen las comparaciones al ámbito de las empresas de los sectores Industria, Construcción y Servicios, ya que en el sector Agrario están formado mayoritariamente por los trabajadores del Régimen Especial Agrario y del Mar. Hay que tener en cuenta que los datos de afiliación se refieren a 31 de diciembre y no son medias anuales. Una vez hechas estas consideraciones, se van a comparar los porcentajes de los accidentes por tamaño de empresa y la proporción de la población trabajadora para los 3 sectores considerados.

En el caso de la **Industria**, las empresas por encima de los 250 trabajadores tienen un menor porcentaje de accidentes de los esperados, tanto en el caso de los accidentes graves y mortales, como en los totales. Las empresas de tamaño medio, de 50 a 249 trabajadores, presentan una mayor proporción de accidentes totales de los que les

corresponderían a su porcentaje de trabajadores afiliados (31,88% frente a 25,02%). Esta misma circunstancia se produce entre los accidentes mortales del mismo tamaño de plantilla, 26,28%. En cambio, no en los accidentes graves (24,33%). En el caso de las microempresas (1 a 9 trabajadores) el porcentaje de accidentes totales (14,61%) es muy similar al peso en la población trabajadora del sector (14,39%) y sin embargo, los accidentes graves (22,87%) y mortales (17,95%) lo superan.

Las empresas de 10 a 25 y las de 26 a 49 trabajadores son las que sufren un mayor porcentaje de accidentes de los esperados en todas las categorías. Los trabajadores afiliados al Régimen General en empresas de 10 a 25 trabajadores representan el 16,63% del sector Industria, y los accidentes de este tamaño de empresa son el 19,84% de los accidentes de trabajo totales, el 23,86% de los graves y el 29,49% de los mortales. En el caso de las empresas entre 26 y 49 trabajadores, que suman el 13,56% del total de trabajadores, presentan el 16,91% de los accidentes totales, el 16,86% de los graves y el 14,10% de los mortales (tabla 3).

En el caso de la Construcción las empresas de entre 10 y 25 trabajadores y las de entre 50 y 249 trabajadores son las que sufren en mayor porcentaje los accidentes de trabajo esperados, tanto en graves (27,85% y 19,41%, respectivamente) como en mortales (29,14% y 24,82%, respectivamente), como en accidentes totales (27,63% y 23,18%, respectivamente).

<sup>5</sup> Empresas inscritas en Seguridad Social por tamaño y sector de actividad. Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales. 2007. MTIN.

TABLA 4

Accidentes de trabajo en jornada de trabajo por tamaño de empresa y gravedad y trabajadores afiliados. Distribución en porcentaje. Sector Construcción. 2007

Tamaño de plantilla empresa	Grave		Mortal		Total		Trabajadores afiliados
	n	%	n	%	n	%	
No consta ó 0	72	2,44	3	1,08	2.764	1,10	0
1-9	940	31,84	69	24,82	66.741	26,66	31,24
10-25	822	27,85	81	29,14	69.157	27,63	24,75
26-49	458	15,51	41	14,75	44.083	17,61	14,96
50-249	573	19,41	69	24,82	58.013	23,18	18,44
250-499	62	2,10	11	3,96	6.654	2,66	3,29
500-1000	19	0,64	4	1,44	2.067	0,83	2,24
Más de 1000	6	0,20	0	0,00	845	0,34	5,08
Total	2.952	100,00	278	100,00	250.324	100,00	100,00

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

En el caso contrario, y siguiendo en el sector de la Construcción se encuentran las empresas de entre 500 y 1.000 trabajadores y las de más de 1.000 trabajadores. En estos grupos todos los porcentajes son menores de los esperados: graves (0,64% y 0,20%, respectivamente), mortales (1,44% y 0%, respectivamente) y totales: 0,83% y 0,34%, respectivamente (tabla 4).

En las empresas de entre 1 y 9 trabajadores del sector de la Construcción los accidentes graves (31,84%) son prácticamente los esperados (31,24%), no así los mortales (24,82%) ni los totales con un porcentaje de 26,66%.

Las empresas de 26 a 49 trabajadores presentan un mayor porcentaje de accidentes esperados en graves y totales, con 15,51% y 17,61%, respectivamente y muy similar a los porcentajes de población afiliada al Régimen General y de la Minería del Carbón (14,96%) en el caso de los accidentes mortales (14,75%).

Por último, en el análisis de las empresas de 250 a 499 trabajadores se observa el efecto contrario al grupo anterior presentando un porcentaje menor de lo esperado (3,29%) en graves (2,10%) y en totales (2,66%) y mayor en mortales (3,96%).

El sector *Servicios* tiene un comportamiento similar en cuanto a siniestralidad al del sector industrial en las empresas pequeñas (1 a 9, 10 a 25, 26 a 49 trabajadores) donde presenta en todas las

categorías reflejadas (accidentes graves, mortales y totales) porcentajes mayores de los esperados. Las empresas medianas de 50 a 249 trabajadores se comportan también con porcentajes de accidentes mayores de los esperados (16,09%), tanto en accidentes graves (19,57%) como en mortales (16,88%) y totales (25,13%) (tabla 5).

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el sector *Servicios* concentra a diferencia de la Construcción y la Industria un mayor porcentaje de trabajadores afiliados al Régimen General y de la Minería del Carbón en las empresas de más de 1.000 trabajadores y las medianas de 50 a 249 trabajadores. En el caso de la Industria y la Construcción la mayoría de la población afiliada se encuentra en los primeros rangos de plantilla de empresa (de 1 a 249 trabajadores).

Continuando la descripción del sector *Servicios* se observa que tanto las empresas de 250 a 499 trabajadores, como las de 500 a 1.000, muestran porcentajes mayores de los esperados en accidentes graves (6,88% y 5,51%) y totales (9,11% y 6,74%), y menores entre los mortales con 5,10% y 3,18%, respectivamente.

Y, por último, los resultados más bajos de los esperados (32,33%) se presentan en las empresas con plantillas de más de 1.000 trabajadores, en todas las categorías estudiadas: accidentes graves (10,98%), mortales (6,69%) y totales (12,87%).

**TABLA 5**  
**Accidentes de trabajo en jornada de trabajo por tamaño de empresa y gravedad y trabajadores afiliados.**  
**Distribución en porcentaje. Sector Servicios. 2007**

Tamaño de plantilla empresa	Grave		Mortal		Total		Trabajadores afiliados
	n	%	n	%	n	%	
No consta o 0	63	2,16	6	1,91	2.515	0,64	—
1-9	741	25,35	98	31,21	69.055	17,48	21,33
10-25	548	18,75	54	17,20	63.158	15,98	11,2
26-49	316	10,81	56	17,83	47.576	12,04	7,75
50-249	572	19,57	53	16,88	99.297	25,13	16,09
250-499	201	6,88	16	5,10	36.003	9,11	6,07
500-1000	161	5,51	10	3,18	26.643	6,74	5,33
Más de 1000	321	10,98	21	6,69	50.861	12,87	32,23
Total	2.923	100,00	314	100,00	395.108	100,00	100,00

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

En resumen, las empresas grandes (más de 250 trabajadores) tienen, en general, menos accidentes de trabajo de cualquier gravedad de los esperados. Las microempresas (1-9) tienen un porcentaje total algo menor de accidentes de trabajo de los esperados, sin embargo, en los accidentes graves y mortales lo superan. Son las empresas de tamaño intermedio las que tienen un mayor porcentaje de accidentes de los que cabría esperar, tanto en totales como en graves y mortales.

### 3.4. EDAD Y SEXO

Los varones sufren un 78,22% de los accidentes de trabajo con baja en jornada de trabajo, las mujeres sufren el 21,78% restante. Por otro lado, la proporción entre hombres y mujeres afiliados a los regímenes que tienen las contingencias por accidente de trabajo cubiertas<sup>6</sup> es de 57,36% en varones por 42,64% de mujeres.

Esta desproporción se acrecienta analizando la gravedad del accidente, ya que en el caso de los accidentes graves, los varones sufren un 90,35% de los accidentes graves y en los accidentes mor-

tales la proporción es de un 95,88% de varones frente a un 4,12% en mujeres (figura 6).

La distribución por edades de los accidentes de trabajo totales<sup>7</sup> de varones y mujeres es muy similar, por lo que no se distinguirá por sexo en el siguiente comentario: los trabajadores jóvenes (hasta 24 años) tienen el 16,5% de los accidentes. El grupo de 25 a 49 años es el que presenta mayor número de accidentes de trabajo con un 69,1% y el de más de 50 años sufre el 14,4% de los accidentes. Comparándolo con la población afiliada ya mencionada, el grupo de los trabajadores jóvenes sufren una mayor proporción de los accidentes que la esperada, ya que su peso en la población afiliada es del 10,9%, en detrimento del grupo de los mayores de 50 años que son el 18,6% de la población (figura 7).

A medida que aumenta la gravedad del accidente se invierten las proporciones, disminuyendo el porcentaje de accidentes que sufre el grupo de los jóvenes y aumentando el de mayores de 50 años hasta llegar, en el caso de los accidentes mortales, a un 7,7% en jóvenes y un 33,2% en mayores de 50 (figura 7).

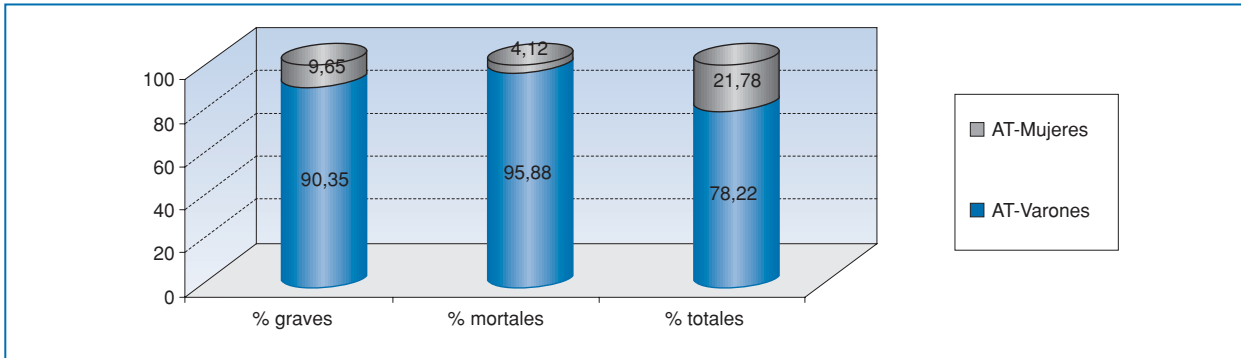
Analizando de forma más pormenorizada los accidentes de trabajo mortales por edad, se observa que los debidos a PNT<sup>8</sup> representan el 30,49% del total de accidentes de trabajo mortales, los ac-

<sup>6</sup> Fuente: Trabajadores afiliados en alta laboral según régimen, por sexo y edad del Régimen General, Régimen de la Minería del Carbón y Régimen Especial Agrario y del Mar. Quedan excluidos los autónomos y los empleados del hogar con las contingencias por accidente de trabajo cubiertas. Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales. 2007. MTIN.

<sup>7</sup> Excluidos los accidentes del Régimen Especial de trabajadores Autónomos.

<sup>8</sup> Patologías no traumáticas: Infartos, derrames cerebrales, etc.

**FIGURA 6**  
**Accidentes de trabajo en jornada de trabajo por sexo y gravedad. Distribución en porcentaje. 2007**



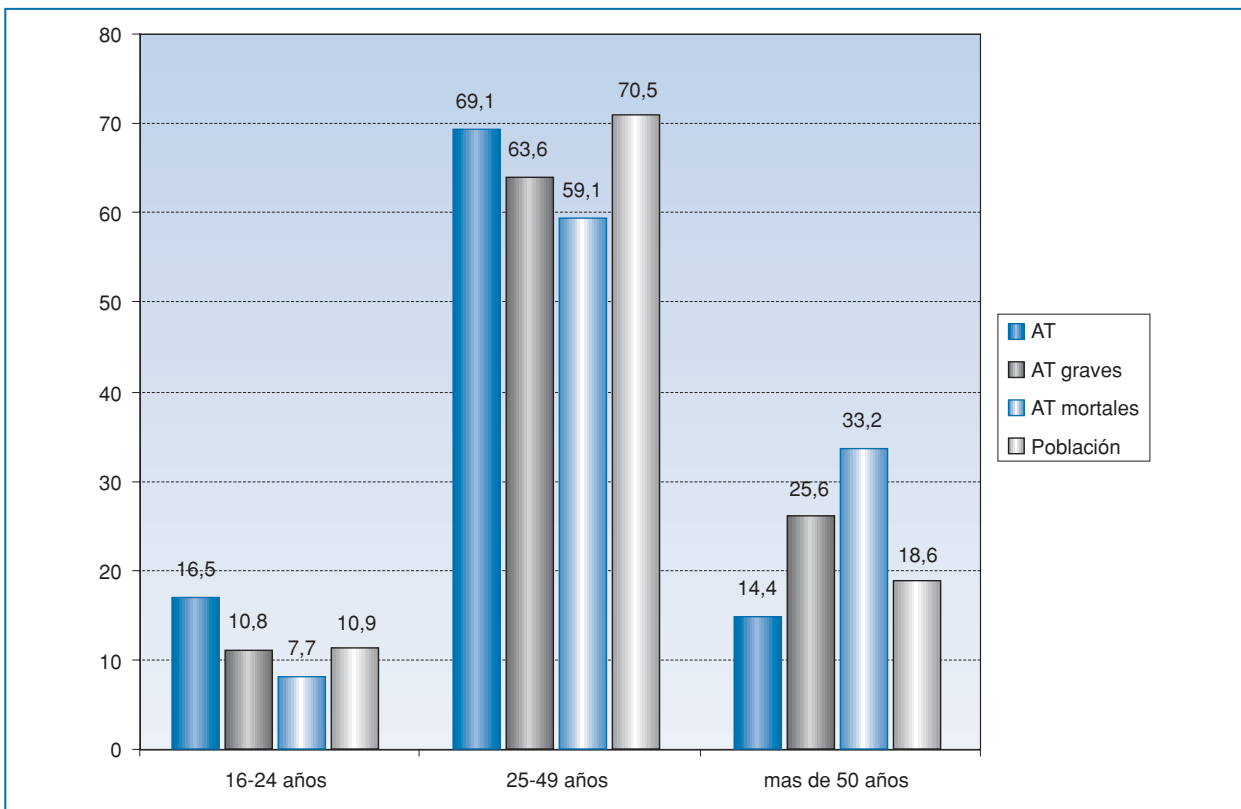
Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.  
 AT: Accidentes de Trabajo.

Accidentes de tráfico, el 20,1% y los “traumáticos”, el 49,5% restante (figura 8).

Los varones sufren el 95,88% de los accidentes de trabajo mortales, frente al 4,12% de las mujeres. En primer lugar se describe la situación de los varones en los accidentes de trabajo mortales.

En el caso de las PNT el porcentaje aumenta con la edad del trabajador. Los mayores de 50 años sufrieron el 59,4% de las PNT, el grupo comprendido entre 25 y 49 años, el 44,8%, dejando un residual 0,8% en la franja de edad de los jóvenes. Estas cifras explican en parte el mayor porcenta-

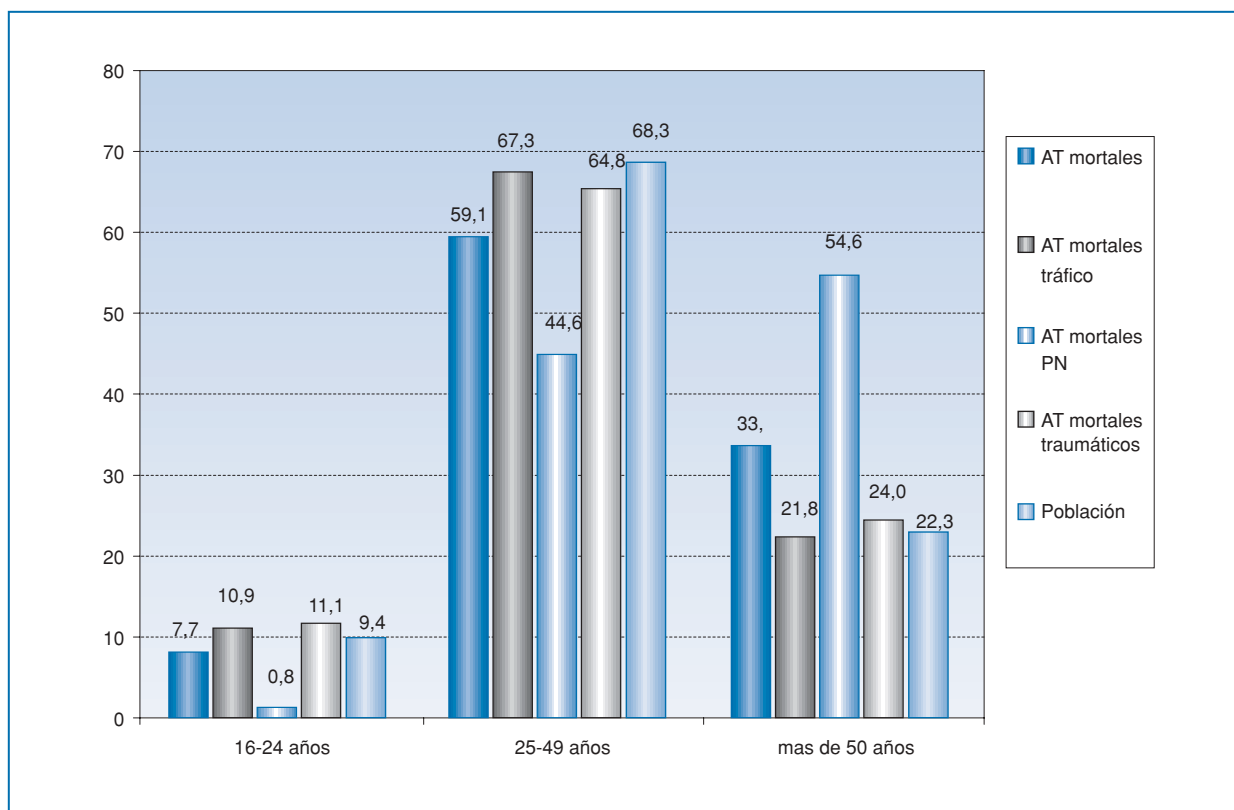
**FIGURA 7**  
**Accidentes de trabajo en jornada de trabajo por edad y gravedad y trabajadores afiliados. Distribución en porcentaje. 2007**



Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.  
 AT: Accidentes de Trabajo.

FIGURA 8

Accidentes de trabajo en jornada de trabajo mortales por edad y tipo del accidente y trabajadores afiliados. Distribución en porcentaje. Varones. 2007



Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

AT: Accidentes de Trabajo.

je de accidente de trabajo mortal registrado en trabajadores de más de 50 años.

En el caso de los accidentes de tráfico en jornada de trabajo, las proporciones son más cercanas a las de la población afiliada, un 20,3% de trabajadores afiliados varones mayores de 50 años sufren el 21,8% de los accidentes de tráfico en jornada de trabajo. Los accidentes de tráfico registrados en varones jóvenes representan el 10,9% frente al 10,8% de afiliados.

En el caso del tercer grupo de accidentes, los más relacionados con las condiciones de trabajo, los trabajadores de más de 50 años sufren un mayor porcentaje de accidentes mortales de los que cabría esperar, ya que en esa franja de edad se acumulan el 25,7% de los accidentes de trabajo mortales de origen traumático frente a un 20,3% de trabajadores afiliados en esa franja de edad. Los accidentes registrados en varones jóvenes suponen el 11,1% y en la franja intermedia se acumula el 63,2%, frente al 68,9% de trabajadores en esa franja de edad.

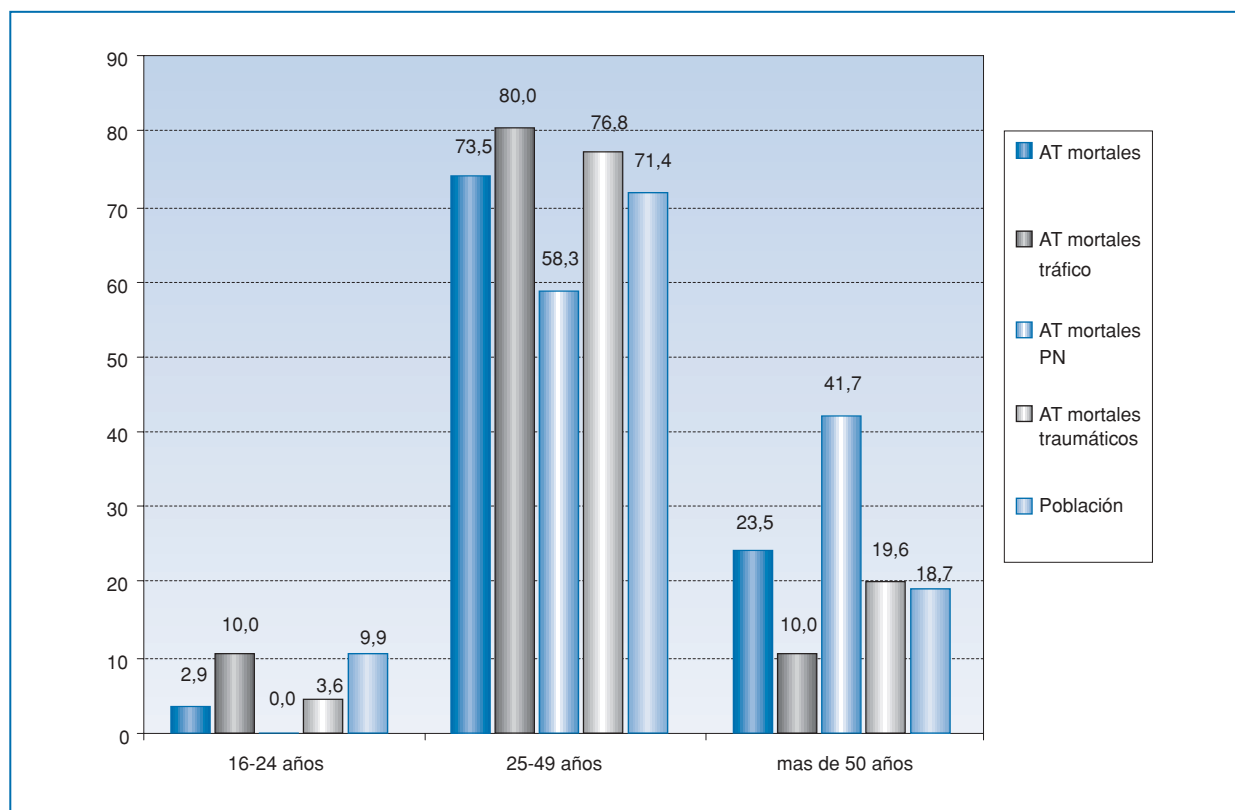
De estas cifras se deduce que el grupo de trabajadores de 25 a 49 años son los que agrupan mayor porcentaje de accidentes. Los trabajadores jóvenes sufren accidentes de menor gravedad que los restantes grupos de edad. Y los mayores de 50 años, bien sea por el tipo de trabajo que desempeñan o, bien por sus características personales, sufren una mayor proporción de accidentes graves y mortales.

Las trabajadoras, como ya hemos comentado anteriormente, sufren un 4,12% de los accidentes de trabajo mortales que corresponden a 34 casos. En el breve análisis de este tipo de accidentes se observa como la franja de 25-49 años es la que acumula los mayores porcentajes en todos los grupos de accidentes: tráfico (80,0%), patologías no traumáticas (58,3%) y accidentes traumáticos (83,3%). Todos estos porcentajes son superiores en esta franja de edad a los de sus compañeros varones. Es interesante indicar que el porcentaje de población de trabajadoras en esta franja es también superior al de trabajadores (72,8% frente a 68,9%) (figura 9).



FIGURA 9

Accidentes de trabajo en jornada de trabajo mortales por edad y tipo del accidente y trabajadores afiliados. Distribución en porcentaje. Mujeres. 2007



Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

AT: Accidentes de Trabajo.

Los accidentes mortales de trabajadoras más jóvenes se comportan de forma similar a los de los varones, excepto en los accidentes mortales traumáticos donde el porcentaje en mujeres es nulo frente al 11,1% en varones.

En la franja de trabajadoras de mayor edad todas las formas de accidente mortal presentan porcentajes más bajos que los de los trabajadores.

### 3.5. TIPO DE CONTRATO

El tipo de contratación es una característica del empleo que puede tener una influencia determinante en aspectos como la experiencia en el puesto de trabajo y la accesibilidad a la información y a la formación, fundamentales en la realización de las tareas de forma saludable y segura.

Un 49,17 % de los accidentes de trabajo los tuvieron trabajadores con contrato de duración determinada, por un 49,65% de trabajadores con contrato indefinido. En el caso de los accidentes de

trabajo mortales se produce mayor diferencia, siendo mayoría los accidentes mortales de trabajadores con contrato indefinido (51,45%) (figura 10).

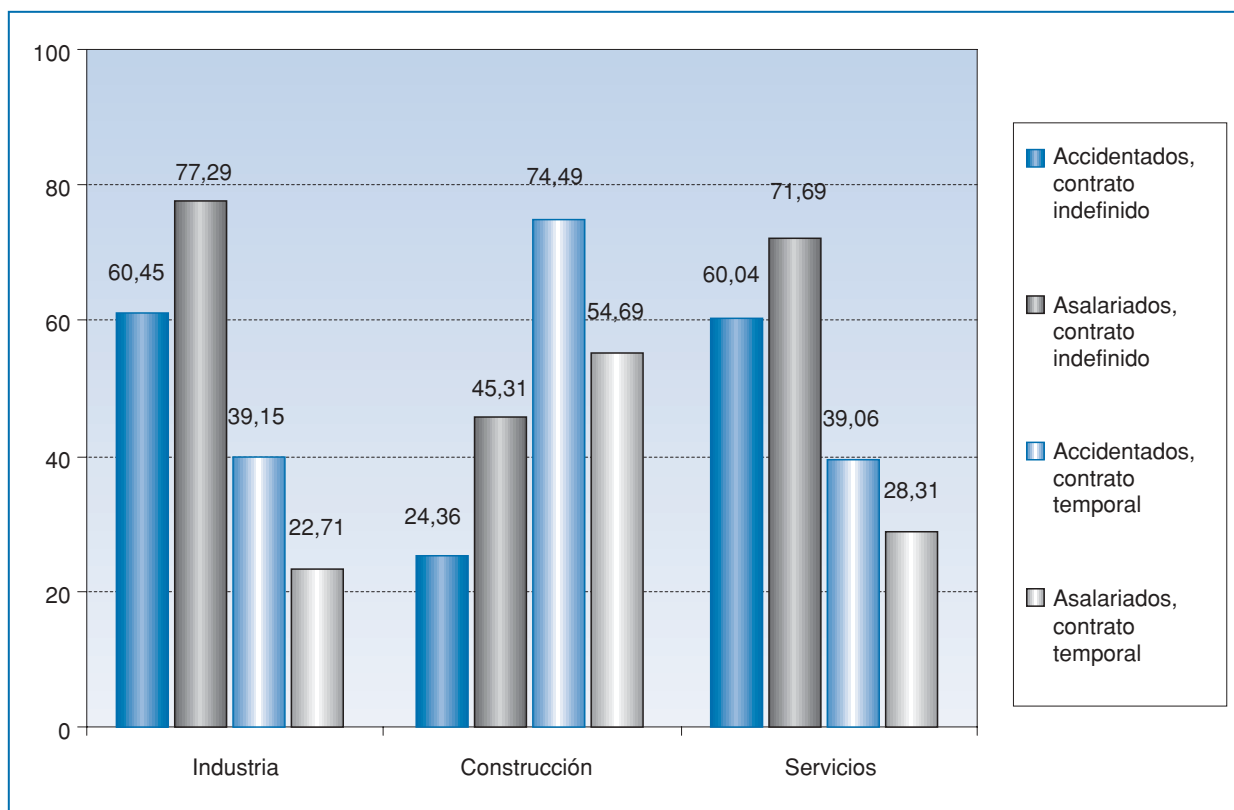
El comportamiento de los distintos sectores es muy diferente, ya que en Industria y Servicios el porcentaje de trabajadores accidentados con contrato indefinido es mayoritario, mientras que en el sector Agrario y Construcción es mayoritario el % de trabajadores con contrato de duración determinada.

Para poder realizar una interpretación de estas cifras, es necesario conocer la distribución de la población afiliada con las contingencias cubiertas según su contrato<sup>9</sup>. La población asalariada es una buena aproximación en este caso para tener una idea de las proporciones según el tipo de contrato en el mercado de trabajo.

En el sector Agrario la proporción entre trabajadores asalariados con contrato indefinido y tem-

<sup>9</sup> Fuente: EPA. Asalariados, según la duración del contrato por sector. Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales. 2007. MTIN.

**FIGURA 10**  
**Accidentes de trabajo en jornada de trabajo por tipo de contrato y sector de actividad y trabajadores asalariados. Distribución en porcentaje. 2007**



Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

Fuente: Base informatizada de la Encuesta de Población Activa 2007. INE.

poral es de 41,02-58,98, similar a la proporción entre los accidentados que es de 37,42-52,52<sup>10</sup>.

En Industria predominan los asalariados con contratos indefinidos (77,29%) frente a un 22,71% de contratos temporales, mientras que en el caso de los trabajadores accidentados, se da una proporción mayor de la esperada de trabajadores con contrato temporal (39,15%).

En Construcción el porcentaje de asalariados con contratos temporales es de 54,69%, mientras que entre los accidentados la contratación temporal llega al 74,49%. En Servicios, los contratos indefinidos entre los asalariados son el 71,69% y los temporales el 28,31%, en el caso de los trabajadores accidentados un 60,04% tenían contrato indefinido y un 39,06% contrato de duración determinada.

Considerando únicamente la variable tipo de contrato, se observa que, para todos los sectores

salvo el Agrario, los trabajadores con contrato de duración determinada sufren mayor porcentaje accidentes de lo que cabría esperar (por la distribución en porcentaje de los asalariados por tipo de contrato). Esto podría indicar o unas peores condiciones de trabajo de estos trabajadores o bien que se ocupan de aquellas tareas que conllevan mayores riesgos.

### 3.6. TIPO DE ACCIDENTE

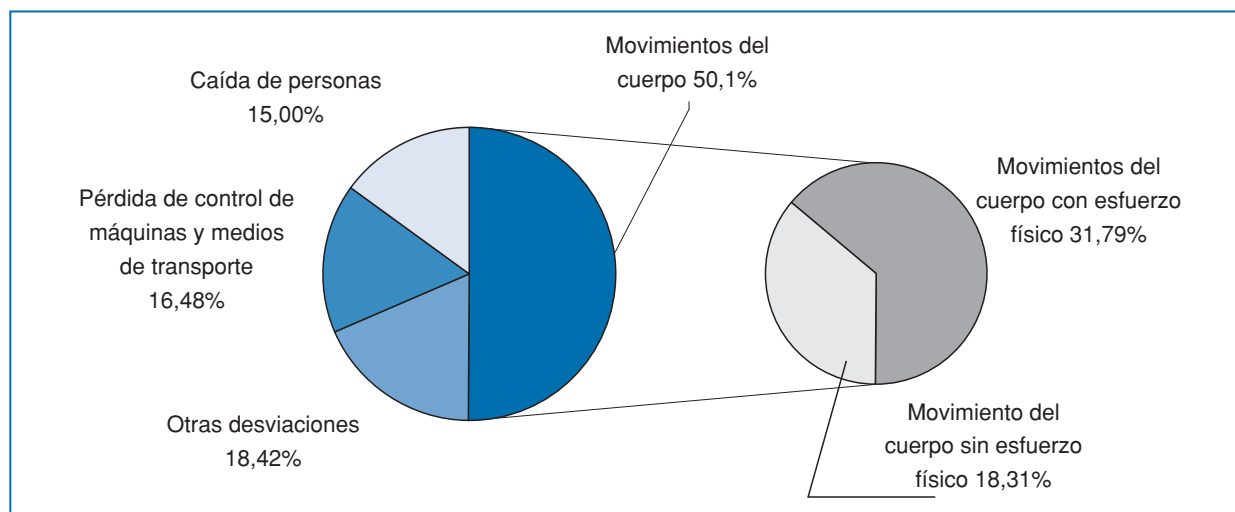
En el apartado dedicado a los accidentes de trabajo mortales ya se ha hecho un análisis de las formas de accidentes más frecuentes, por lo tanto en este apartado se va a estudiar el conjunto de los accidentes de trabajo con baja en jornada de trabajo.

En la parte de accidente existen dos variables que permiten caracterizar el accidente de trabajo: por una parte, la variable "desviación", que describe el suceso que dio lugar al accidente, y, por

<sup>10</sup> Excluidos los contratos tipificados como no clasificable, mayoritariamente del Régimen Especial de Autónomos.

FIGURA 11

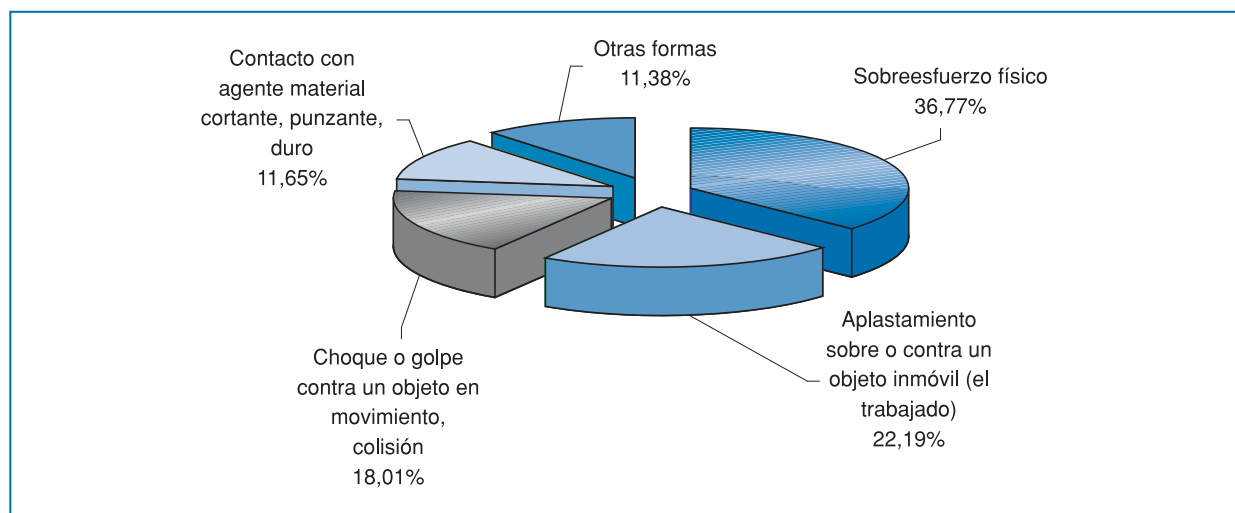
Accidentes de trabajo en jornada de trabajo por tipo de desviación del accidente. Distribución en porcentaje. 2007



Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2006. MTIN.

FIGURA 12

Accidentes de trabajo en jornada de trabajo por forma-contacto del accidente. Distribución en porcentaje. 2007



Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

otra, la variable “forma-contacto-modalidad de la lesión”, que indica cómo se produjo el daño físico al trabajador.

Siguiendo el orden cronológico de los sucesos, las desviaciones más frecuentes están relacionadas con los movimientos del cuerpo, con o sin esfuerzo físico, que agrupadas suman el 50,10% de los accidentes totales (destacan entre ellas los movimientos de “levantar o transportar con esfuerzo físico” que son un 14,66% del total, y los “movimientos no coordinados o intempestivos (sin esfuerzo físico)” que son el 12,97% del total) (figura 11).

Fuera del grupo de movimientos del cuerpo, destacan las pérdidas de control de máquinas equipos o herramientas y medios de transporte (16,48%) y los resbalones o tropezones que resultaron en caídas (15,0%).

Las formas<sup>11</sup> más frecuentes de accidente están en consonancia con estas desviaciones, así la forma-con-

<sup>11</sup> En el análisis de las formas están incluidos todos los accidentes de trabajo en jornada de trabajo. A diferencia de apartados anteriores no se establece distinción entre accidentes traumáticos, accidentes no traumáticos y accidentes de tráfico.

TABLA 6

Accidentes de trabajo e índice de incidencia por sector de actividad y gravedad y trabajadores afiliados. Distribución en porcentaje. Trabajadores extranjeros. 2007

Sector	Trabajadores extranjeros con contingencias cubiertas							II total nacional	II mortal nacional
	AT Leve	AT Grave	AT Mortal	AT Total	Afiliados	II total	II mortal		
AGRARIO	6.563	69	12	6.644	178.391	3.724,40	6,73	3.106,79	7,03
INDUSTRIA	27.511	259	16	27.786	159.692	17.399,75	10,02	9.995,11	6,36
CONSTRUCCIÓN	47.432	626	45	48.103	400.950	11.997,3	11,22	12.600,53	13,99
SERVICIOS	44.878	280	34	45.192	911.173	4.959,76	3,73	3.759,46	2,99
Total	126.384	1.234	107	127.725	1.650.206	7.739,95	6,48	5.760,27	5,14

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

Fuente: Boletín mensual de estadísticas laborales. 2007. MTIN.

Índice de Incidencia = N.º de Accidentes de Trabajo dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cubierta, multiplicado por 100.000.

II: Índice de Incidencia, AT: Accidentes de Trabajo.

tacto-modalidad de la lesión más frecuente es el sobreesfuerzo físico con un 36,77%, seguido por los aplastamientos sobre objetos inmóviles con el trabajador en movimiento (resultado de caídas o choques) con un 22,19% y los choques o golpes con objetos en movimiento (18,01%), seguidos por los contactos con agentes punzantes, cortantes o duros (11,65%). En el caso de los accidentes totales, las patologías no traumáticas (0,15%) tienen muy poca relevancia (figura 12).

En el caso de los accidentes graves, cabe destacar que un 35,53% se produce por aplastamientos a consecuencia de una caída o tropiezo, seguidos por los choques o golpes contra un objeto en movimiento (21,77%), los atrapamientos y aplastamientos o sufrir una amputación (12,34%) y los contactos con «agente material» cortante, punzante, duro (10,53%).

### 3.7. TRABAJADORES EXTRANJEROS

A partir del año 2003, el parte de accidentes de trabajo recoge entre sus variables la nacionalidad del accidentado. Estos años han coincidido con un periodo de fuerte crecimiento en el número de trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social<sup>12</sup> que pasaron de no llegar a 925.000 en 2003 a duplicar esa cifra en 2007 con más de 1,9 millones de trabajadores<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> En estas cifras se incluyen todos los regímenes tengan o no las contingencias por accidente de trabajo cubiertas.

<sup>13</sup> Fuente: Trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad Social en alta laboral. Boletín mensual de estadísticas laborales. 2007. MTIN.

De este 1,9 millones, 1.441.639 están afiliados al Régimen General y Minería del Carbón, 159.372 al Régimen Especial Agrario y 3.695 al Régimen Especial del Mar, que son los regímenes que tienen la contingencia por accidente de trabajo cubierta. A estos hay que añadir los trabajadores autónomos que tengan las contingencias por accidente de trabajo cubiertas de manera voluntaria: 24.116. Estas cifras sitúan el número de trabajadores extranjeros afiliados con las contingencias por accidente de trabajo cubiertas, en media anual, en 1.650.206.

En 2007, estos trabajadores tuvieron un total de 127.725 accidentes de trabajo con baja en jornada de trabajo<sup>14</sup>, un 13,81% del total nacional de accidentes, de los cuales 107 fueron mortales, un 12,95% del total nacional de accidentes de trabajo mortales (tabla 6).

Por sectores, el que registró un mayor número de accidentes fue la Construcción con 37,66% del total, seguido por Servicios, con un 35,38%, un 21,75% fueron en Industria y un 5,20% en el sector Agrario.

En el análisis de los índices de incidencia, se observa que el comportamiento del índice de los trabajadores extranjeros difiere del total nacional. El índice de los trabajadores extranjeros es superior en 1,32 veces el índice nacional. Esta incidencia superior en extranjeros respecto al índice general se muestra en todos los sectores excepto en Construcción. Es

<sup>14</sup> Se excluyen los accidentes en cuyo parte no consta la nacionalidad del accidentado.

especialmente llamativo el caso de la Industria, cuyo índice en los trabajadores extranjeros es superior al de la Construcción, lo que invierte el orden de índices respecto al índice general donde la Construcción es el sector que ocupa el primer puesto. Esto puede llevar a pensar que, especialmente en Industria, los trabajadores extranjeros están desempeñando tareas diferentes o con diferentes condiciones de seguridad, en tanto que en Servicios, Construcción y el sector Agrario las condiciones de trabajo y tareas no aparentan ser tan diferentes.

Para analizar con más detalle los sectores no primarios, se han analizado aquellas ramas que representan al menos el 1% de los trabajadores extranjeros afiliados al Régimen General ya que, cuando el número de afiliados es reducido, variaciones pequeñas del número de accidentes pueden producir fuertes alteraciones. Se han sombreado en verde las ramas con menor incidencia que en el total nacional y en naranja las que superan, en el caso de los

trabajadores extranjeros, en más de un 50% al índice de su rama (tabla 7).

Las ramas que destacan son: la “Industria de alimentos, bebidas y tabaco”, “Venta y reparación de vehículos. Venta de combustibles” y “Actividades asociativas, recreativas y culturales”, las tres por encima del 50% de su rama. Y especialmente, la rama de “Agricultura, ganadería, caza y silvicultura” cuyo índice de incidencia en trabajadores extranjeros afiliados al Régimen General supera en más de cuatro veces el índice de incidencia general de esa rama.

### 3.8. TRABAJADORES DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE AUTÓNOMOS

A partir del año 2004, los trabajadores del Régimen Especial de Autónomos pueden acogerse a tener cubiertas las contingencias por acciden-

TABLA 7

Accidentes de trabajo e índice de incidencia por rama de actividad (con % de afiliados superior al 1% del total de trabajadores extranjeros) y trabajadores afiliados al Régimen General. Distribución en porcentaje. Trabajadores extranjeros. 2007

Ramas	Trabajadores extranjeros			II total Nacional
	AT Totales del Rég. General y Minería del Carbón	Afiliados Rég. General y Minería del Carbón	II total	
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	1.851	14.920	12.406,17	2.908,20
Ind. de alimentos, bebidas y tabaco	5.450	34.225	15.924,03	10.122,50
Fabr. de prod. metálicos exc. maquinaria	6.043	28.221	21.413,13	14.580,95
Construcción	47.908	391.775	12.228,45	12.600,53
Venta y reparación de vehículos. Venta de combustible	1.896	20.994	9.031,15	6.637,47
Comerc. al por mayor. Intermediarios del comercio	4.725	70.983	6.656,52	4.750,42
Comerc. al por menor. Reparaciones domésticas	6.221	112.602	5.524,77	4.131,99
Hostelería	12.801	251.922	5.081,33	5.359,34
Transp. terrestre y por tubería	3.738	44.651	8.371,59	7.587,35
Act. anexas a los transp. Agencias de viaje. Comunicaciones	2.215	26.186	8.458,72	5.939,35
Inmobiliarias. Alquiler de bienes muebles	1.090	29.055	3.751,51	2.852,51
Otras actividades empresariales	4.586	184.659	2.483,50	2.098,04
Activ. asociativas, recreativas y culturales	1.275	29.749	4.285,86	2.816,03
Activ. diversas de servicios personales	1.406	17.592	7.992,27	6.634,42

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

Fuente: Boletín mensual de estadísticas laborales. 2007. MTIN.

Índice de Incidencia = N.º de Accidentes de Trabajo dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cubierta, multiplicado por 100.000.

II: Índice de Incidencia, AT: Accidentes de Trabajo.

TABLA 8

**Accidentes de trabajo e índice de incidencia por sector de actividad y gravedad y trabajadores afiliados. Distribución en porcentaje. Trabajadores autónomos con las contingencias por accidente de trabajo cubiertas. 2007**

Sector	Trabajadores extranjeros con contingencias cubiertas							II total nacional	II mortal nacional
	AT Leve	AT Grave	AT Mortal	AT Total	Afiliados	II total	II mortal		
AGRARIO	383	11	4	398	7.437	5.351,86	53,79	3.106,79	7,03
INDUSTRIA	916	28	1	945	23.397	4.038,94	4,27	9.995,11	6,36
CONSTRUCCIÓN	2.754	74	3	2.831	71.011	3.986,70	4,22	12.600,53	13,99
SERVICIOS	2.471	63	6	2.540	200.956	1.263,96	2,99	3.759,46	2,99
Total	6.524	176	14	6.714	302.801	2.217,30	4,62	5.760,27	5,14

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

Índice de Incidencia = N.º de Accidentes de Trabajo dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cubierta, multiplicado por 100.000.

II: Índice de Incidencia, AT: Accidentes de Trabajo.

TABLA 9

**Accidentes de trabajo e índice de incidencia por rama de actividad (con % de afiliados superior al 3% de autónomos) y trabajadores afiliados. Distribución en porcentaje. Trabajadores autónomos con las contingencias por accidente de trabajo cubiertas. 2007**

Ramas de actividad	Régimen Especial Autónomos con contingencias cubiertas						II mortal nacional
	AT Leve	AT Grave	AT Mortal	AT total	% total autónomos con contingencias	II total	
Construcción	2.754	74	3	2.831	23,5	3.986,7	12.600,5
Venta y reparación de vehículos. Venta de combustible	196	9	0	205	3,0	2.225,6	6.637,5
Comerc. al por mayor. Intermedarios del comercio	362	5	4	371	6,2	1.984,9	4.750,4
Comerc. al por menor. Reparaciones domésticas	461	12	0	473	15,3	1.021,0	4.132,0
Hostelería	377	5	0	382	10,3	1.220,4	5.359,3
Transp. terrestre y por tubería	400	17	2	419	5,5	2.513,3	7.587,3
Inmobiliarias. Alquiler de bienes muebles	65	1	0	66	3,2	689,7	2.852,5
Otras actividades empresariales	189	5	0	194	10,8	595,3	2.098,0

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

Índice de Incidencia = N.º de Accidentes de Trabajo dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales cubierta, multiplicado por 100.000.

II: Índice de Incidencia, AT: Accidentes de Trabajo.

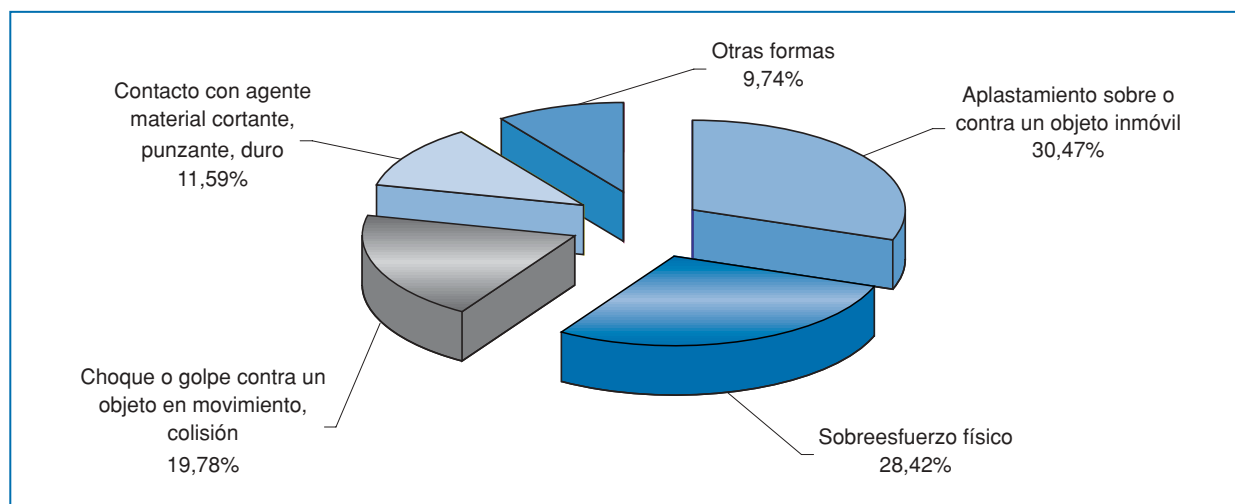
te de trabajo y enfermedad profesional de forma voluntaria.

En enero de 2007 optaron por la cobertura de estas contingencias 279.405, este número fue creciendo en el año hasta alcanzar 323.612 en diciembre, un aumento de un 15,82%, situándose la media anual en 302.801. A 31 de diciembre de 2007 había dados de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos 2.238.772 personas, eso significa que sólo un 13,53% de los autóno-

mos habían optado por cubrir las contingencias por accidente de trabajo en 2007. Es de esta parte del colectivo de trabajadores autónomos con las contingencias por accidente de trabajo cubiertas de los que disponemos de información sobre accidentes de trabajo. En 2007 el colectivo de los trabajadores autónomos tuvo 6.714 accidentes de trabajo, leves en un 97,17% de los casos, graves en 2,62% y se registraron 14 accidentes mortales (tabla 8).

FIGURA 13

Accidentes de trabajo en jornada de trabajo por forma-contacto del accidente. Distribución en porcentaje. Trabajadores autónomos. 2007



Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Accidentes de Trabajo 2007. MTIN.

Por sectores de actividad, la mayoría de los accidentes tuvieron lugar en Construcción, 42,17% de los casos, seguido por Servicios (37,83%). Se han seleccionado las ramas de actividad que agrupaban al menos un 3% de los trabajadores autónomos con las contingencias cubiertas. Estas ramas agrupan el 77,7% de los trabajadores autónomos considerados y un 73,59% de los accidentes.

De nuevo se observa que en todos los casos el índice de incidencia de los autónomos es menor de la mitad del de la rama correspondiente (tabla 9). Analizando los índices de incidencia, se observa que el índice de los trabajadores autónomos en conjunto es menos de la mitad del índice nacional, diferencia que se repite en Industria y Servicios. En Construcción los autónomos tienen una siniestralidad más de tres veces menor que la nacional. En cambio, el sector agrario supera al índice nacional, aunque, dado que el número de accidentes y afiliados es pequeño, estos datos son poco relevantes.

Como forma más frecuente de accidente destacan los aplastamientos sobre o contra objetos inmóviles con el trabajador en movimiento (30,47%), superior a las registradas en el total de trabajadores (22,19%). En segundo lugar se encuentran los sobreesfuerzos sobre el sistema musculoesquelético (28,42%) que en el total de accidentes es un 22,19%. Les suceden a mayor distancia los golpes con objetos en movimiento (19,78%) y los contactos con agentes cortantes punzantes (11,59%), con valores muy semejantes al total (figura 13).

### 3.9. ENFERMEDADES PROFESIONALES

En este último apartado del capítulo de Daños a la Salud se analizan los valores absolutos e índices de incidencia de las Enfermedades Profesionales declaradas en 2007.

Se ha de tener en cuenta, en este análisis, que en noviembre de 2006 se aprueba el nuevo cuadro de Enfermedades Profesionales a través del Real Decreto 1299/2006 y que éste entra en vigor para las declaraciones de Enfermedades Profesionales a partir de 2007, que es el año objeto de este estudio.

En la tabla 10, se muestra el número de enfermedades profesionales declaradas anualmente

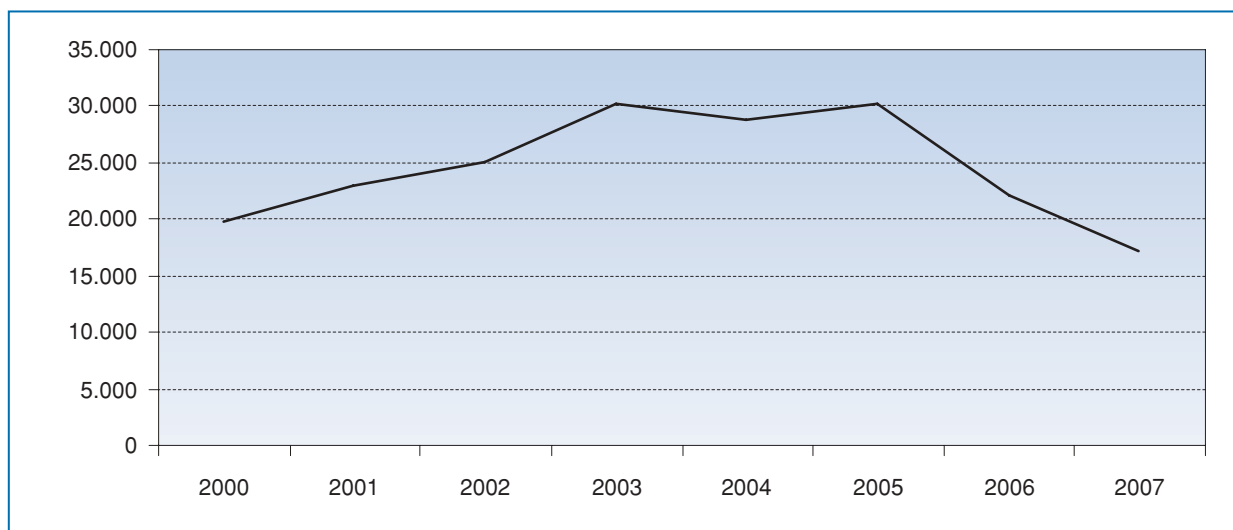
TABLA 10

Enfermedades Profesionales por rama de actividad. 2006-2007

Año	N.º EP
2000	19.622
2001	22.844
2002	25.040
2003	30.030
2004	28.728
2005	30.030
2006	21.905
2007	17.010

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Enfermedades Profesionales 2000-2007. MTIN.

**FIGURA 14**  
Evolución del número de Enfermedades Profesionales. 2000-2007



Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Enfermedades Profesionales 2000-2007. MTIN.

desde el año 2000 al 2007, donde se observa que en el año 2007 se registraron 17.010 Enfermedades Profesionales, 4.895 enfermedades menos que en el año 2006.

Tal y como se advierte en la tabla 10 y se representa en la figura 14, la evolución de las Enfermedades Profesionales desde el año 2000 muestra un aumento de las mismas hasta 2003, seguido de un periodo estable entre 2003 y 2005, para finalmente disminuir de manera importante en el año 2006 y en 2007.

### 3.9.1. Enfermedades profesionales por rama de actividad

Si se analiza el número de Enfermedades Profesionales declaradas en 2006 y 2007 por rama de actividad, además del descenso de las mismas en la mayoría de las ramas, se advierte la aparición de 722 enfermedades clasificadas en el apartado de "No consta" en el año 2007 (ver tabla 11).

Considerando que en el año 2006 ni una sola enfermedad fue clasificada en dicho apartado, se puede pensar que este gran número de enfermedades sin clasificar pueda ser fruto de la reciente aplicación del nuevo cuadro de Enfermedades Profesionales en 2007 y de la entrada en vigor del nuevo sistema de modificación CEPROSS.

Debido a lo anterior, la comparación mostrada en la tabla 11 de Enfermedades Profesionales por rama de actividad para los años 2006 y 2007 se

hace poco significativa. En este estudio se opta por hacer una estimación de los índices de incidencia de 2007 distribuyendo esas 722 enfermedades no clasificadas en función del porcentaje de Enfermedades Profesionales declaradas en 2007 por rama de actividad. Esta redistribución de no clasificados hace que los índices de incidencia estimados sean sólo una aproximación y, por tanto, su interpretación debe realizarse con cautela.

En la tabla 12 se recoge, además de las Enfermedades Profesionales declaradas en 2006 por rama de actividad y sus respectivos índices de incidencia, el número estimado de Enfermedades Profesionales de 2007 por rama de actividad y los índices de incidencia estimados para las mismas, una vez redistribuidas proporcionalmente las 722 enfermedades clasificadas en "No consta". Del mismo modo, como con estos datos es posible la comparación, se añade una última columna donde aparece la razón de tasas para los años 2006 y 2007.

Las ramas de actividad en la tabla 12 se han ordenado de manera decreciente según la incidencia de enfermedades en las mismas en el año 2007.

En el análisis comparativo de índices de incidencia, se aprecia una disminución de las Enfermedades Profesionales en la mayoría de ramas de actividad, pero de modo muy significativo en aquellas coloreadas en verde. La rama de "Extracción y aglomeración de carbón" presenta una razón de tasas del 0,50 lo que significa una reducción a la mitad de las Enfermedades Profesionales en esa rama de 2006 a 2007. En el caso de la "Fabricación de productos



de caucho y materia plástica” la razón de tasas es de 0,63 y en “Metalurgia” la razón de tasas es de 0,64. En estas dos ramas se manifiestan fuertes descensos en el número de enfermedades declaradas del 2006 al 2007.

Por otra parte, se han coloreado de naranja aquellas únicas ramas de actividad donde se presenta un aumento de las Enfermedades Profesionales. Son principalmente “Inmobiliarias. Alquiler de bienes

muebles” (1,44) y “Educación” (1,39) cuyo aumento del índice de incidencia de 18,60 en 2006 a 25,86 en 2007 puede estar relacionado con la inclusión de “Nódulos de las cuerdas vocales a causa de los esfuerzos sostenidos de la voz por motivos profesionales” en el nuevo cuadro de Enfermedades Profesionales. No obstante, este dato debe ser corroborado una vez se tengan disponibles los microdatos para poder realizar análisis más pormenorizados.

**TABLA 11**  
**Enfermedades Profesionales por rama de actividad. 2006-2007**

Ramas	EP 2006	EP 2007	II 2006	II 2007
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	492	239	45,73	22,47
Pesca y acuicultura	62	37	128,81	80,34
Extracción y aglomeración de carbón	652	294	7.002,96	3.346,61
Extrac. de petróleo, gas, uranio y torio	2	0	119,75	0,00
Extracción de minerales no energéticos	250	76	750,88	247,91
Industria de alimentos, bebidas y tabaco	2.060	1.257	603,03	349,51
Industria textil y de la confección	395	278	268,38	199,19
Industria del cuero y del calzado	189	158	464,75	406,09
Industria de la madera y corcho. Cestería	307	172	343,85	193,97
Industria del papel. Artes gráficas. Edición	334	252	184,78	135,18
Coquerías. Refinerías. Trat. combust. nucleares	8	7	78,72	72,74
Industria química	433	230	303,26	165,33
Fabric. productos de caucho y mat. plásticas	853	543	814,51	494,14
Fabric. de productos minerales no metálicos	468	477	270,42	262,60
Metalurgia	637	413	845,51	522,07
Fabric. productos metálicos excep. maquin.	1.535	1.307	495,72	394,90
Construcción maquinaria y equipo mecánico	665	622	469,54	400,78
Fabric. máq. ofic., mat. informát. y electrónico	86	59	399,14	267,02
Fabric. de maquinaria y material eléctrico	373	372	396,59	422,46
Fabric. instr. médicos, precisión y similares	47	31	149,12	92,83
Fabricación de automóviles y remolques	1.338	1.339	822,66	782,04
Fabricación de otro material de transporte	292	206	569,72	356,30
Fabric. de muebles. Otras manufac. Reciclaje	510	394	355,15	276,67
Produc. y distr.de electricidad,gas y agua	46	31	57,95	40,07
Construcción	2.773	1.975	143,01	99,42
Venta y reparac. vehículos. Venta combust.	331	307	103,12	91,94
Comercio al por mayor. Interm. del comercio	570	569	65,46	66,03
Comercio al por menor. Reparac. domésticas	1.110	910	81,66	65,38
Hostelería	795	595	84,34	59,64
Transporte terrestre y por tubería	196	132	45,75	29,46
Transporte marítimo y fluvial	6	3	49,18	23,65
Transporte aéreo y espacial	2	2	4,73	4,97
Activ. anexas a transportes. Comunicaciones	145	114	44,46	31,90
Instituciones financieras y seguros	55	30	13,97	7,63
Inmobiliarias. Alquiler de bienes muebles	60	82	22,88	31,50
Activ. informáticas. Investigac. y desarrollo	38	37	21,13	17,04
Otras actividades empresariales	1.616	1.012	101,03	60,90
Admón. Pública. Defensa. Seg. Soc. Org. extrat.	371	334	33,00	31,36
Educación	98	155	18,60	24,73
Activ. sanitarias y veterin. Servic. sociales	1.006	708	106,15	63,33
Actividades de saneamiento público	123	70	154,82	74,17
Activ. asociativas, recreativas y culturales	185	125	44,45	30,57
Activ. diversas de servicios personales	381	322	204,12	178,47
Hogares que emplean personal doméstico	10	12	28,42	29,65
No consta		722		
Total	21.905	17.010		

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Enfermedades Profesionales 2007. MTIN.

TABLA12

## Índice de incidencia estimado de Enfermedades Profesionales por rama de actividad y razón de tasas. 2006-2007

Ramas	EP 2006	EP 2007 estimadas	II 2006	II 2007 estimados	RT 07/06
Extracción y aglomeración de carbón	652	307	7.002,96	3.494,96	0,50
Fabricación de automóviles y remolques	1.338	1.398	822,66	816,71	0,99
Metalurgia	637	431	845,51	545,21	0,64
Fabric. productos de caucho y mat. plástic	853	567	814,51	516,04	0,63
Fabric. de maquinaria y material eléctrico	373	388	396,59	441,19	1,11
Industria del cuero y del calzado	189	165	464,75	424,09	0,91
Construcción maquinaria y equipo mecánico	665	650	469,54	418,54	0,89
Fabric. productos metálicos excep. maquin.	1.535	1.365	495,72	412,41	0,83
Fabricación de otro material de transporte	292	215	569,72	372,09	0,65
Industria de alimentos, bebidas y tabaco	2.060	1.313	603,03	365,00	0,61
Fabric. de muebles. Otras manufac. Reciclaje	510	411	355,15	288,93	0,81
Fabric. máq. ofic., mat. informát. y electr	86	62	399,14	278,86	0,70
Fabric. de productos minerales no metálicos	468	498	270,42	274,24	1,01
Extracción de minerales no energéticos	250	79	750,88	258,90	0,34
Industria textil y de la confección	395	290	268,38	208,01	0,78
Industria de la madera y corcho. Cestería	307	180	343,85	202,57	0,59
Activ. diversas de servicios personales	381	336	204,12	186,38	0,91
Industria química	433	240	303,26	172,66	0,57
Industria del papel. Artes gráficas. Edición	334	263	184,78	141,17	0,76
Construcción	2.773	2.063	143,01	103,82	0,73
Fabric. instr. médicos, precisión y similares	47	32	149,12	96,94	0,65
Venta y reparac. vehículos. Venta combust.	331	321	103,12	96,02	0,93
Pesca y acuicultura	62	39	128,81	83,90	0,65
Actividades de saneamiento público	123	73	154,82	77,46	0,50
Coquerías. Refinerías. Trat. combus. nucleares	8	7	78,72	75,96	0,96
Comercio al por mayor. Interm. del comercio	570	594	65,46	68,95	1,05
Comercio al por menor. Reparac. domésticas	1.110	950	81,66	68,28	0,84
Activ. sanitarias y veterin. Servic. sociales	1.006	739	106,15	66,14	0,62
Otras actividades empresariales	1.616	1.057	101,03	63,60	0,63
Hostelería	795	621	84,34	62,28	0,74
Produc. y distr.de electricidad,gas y agua	46	32	57,95	41,85	0,72
Activ. anexas a transportes. Comunicaciones	145	119	44,46	33,32	0,75
Inmobiliarias. Alquiler de bienes muebles	60	86	22,88	32,90	1,44
Admón. Pública. Defensa. Seg. Soc. Org. extrat.	371	349	33,00	32,75	0,99
Activ. asociativas, recreativas y culturales	185	131	44,45	31,93	0,72
Hogares que emplean personal doméstico	10	13	28,42	30,97	1,09
Transporte terrestre y por tubería	196	138	45,75	30,76	0,67
Educación	98	162	18,60	25,83	1,39
Transporte marítimo y fluvial	6	3	49,18	24,70	0,50
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	492	250	45,73	23,47	0,51
Activ. informáticas. Investigac. y desarrollo	38	39	21,13	17,80	0,84
Instituciones financieras y seguros	55	31	13,97	7,97	0,57
Transporte aéreo y espacial	2	2	4,73	5,19	1,10
Extrac. de petróleo, gas, uranio y torio	2	0	119,75	0,00	0,00

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Enfermedades Profesionales 2007. MTIN.

Índice de Incidencia 2006= N.º de Enfermedades Profesionales dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales cubierta, multiplicado por 100.000.

Índice de Incidencia estimado 2007= N.º de Enfermedades Profesionales corregidas con la redistribución de las 722 enfermedades clasificadas en "no consta" dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional cubierta, multiplicado por 100.000.

### 3.9.2. Enfermedades profesionales por tipo de enfermedad

Finalmente, en las tablas 13 y 14 se presenta el número de Enfermedades Profesionales y los respectivos índices de incidencias por grandes epígrafes de tipo de enfermedad para los años 2006 y 2007. Por el cambio metodológico en la declaración de Enfermedades Profesionales en 2007, se hace difícil la comparación de índices

pues a un nivel tan agregado también han podido modificarse alguno de los contenidos específicos.

Pese a las limitaciones de la comparativa debida a la modificación del listado, conviene destacar el incremento observado en las Enfermedades Profesionales causadas por agentes químicos. Este gran epígrafe se ha podido ver beneficiado por las nuevas incorporaciones de agentes del Real Decreto 1299/2006.

**TABLA 13**  
**Índice de incidencia de Enfermedades Profesionales por tipo de enfermedad. 2006**

TOTAL	N.º EP 2006	II EP 2006
		<b>21.905</b>
Enfermedades profesionales producidas por agentes químicos	290	1,87
Enfermedades profesionales de la piel producidas por sustancias y agentes no incluidos anteriormente	1.405	9,06
Enfermedades profesionales producidas por inhalación de sustancias y agentes no incluidos anteriormente	345	2,23
Enfermedades profesionales producidas por agentes físicos	19.555	126,14
Enfermedades profesionales infecciosas y parasitarias	302	1,95
Enfermedades sistemáticas	8	0,05

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Enfermedades Profesionales 2007. MTIN.

Índice de Incidencia = N.º de Enfermedades Profesionales dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional cubierta, multiplicado por 100.000.

**TABLA14**  
**Índice de incidencia de Enfermedades Profesionales por tipo de enfermedad. 2007**

TOTAL	N.º EP 2006	II EP 2006
		<b>17.010</b>
Enfermedades profesionales causadas por agentes químicos	741	4,61
Enfermedades profesionales de la piel causadas por sustancias y agentes no comprendidos en alguno de los otros apartados	1.240	7,72
Enfermedades profesionales causadas por inhalación de sustancias y agentes no comprendidas en otros apartados	538	3,35
Enfermedades profesionales causadas por agentes físicos	14.181	88,31
Enfermedades profesionales causadas por agentes biológicos	295	1,84
Enfermedades profesionales causadas por agentes carcinógenos	15	0,09

Fuente: Base informatizada de partes de declaración de Enfermedades Profesionales 2007. MTIN.

Índice de Incidencia = N.º de Enfermedades Profesionales dividido entre la Población Afiliada con la contingencia de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional cubierta, multiplicado por 100.000.

### 3.10. FUENTES CONSULTADAS

1. Fichero informatizado del parte de declaración de Accidentes de Trabajo. Ministerio de Trabajo e Inmigración; 2007.
2. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales; 2007.
3. Fichero informatizado de la Encuesta de Población Activa. Instituto Nacional de Estadística; 2003-2006.
4. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Boletín mensual de estadísticas laborales; 2007.
5. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Fichero informatizado del parte de declaración de Enfermedades Profesionales; 2007.



## 4. Actuaciones normativas

### MIRIAM CORRALES ARIAS

Coordinadora de Normas  
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

DESDE la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL) se han aprobado un gran número de disposiciones de carácter general así como reglamentos específicos en materia de seguridad e higiene en el trabajo que han ido desarrollando y modificando a la LPRL. Concretamente, durante el año 2007 se aprobó la siguiente normativa:

- 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.
- Orden PRE/164/2007, de 29 de enero, por la que se modifican los anexos II, III y V del Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, aprobado por el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero. BOE núm. 29, de 2 de febrero
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- 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.
- Resolución de 2 de abril de 2007, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determinan las actividades preventivas a realizar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social durante el año 2007, en desarrollo de la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad.
- Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales.
- Orden ITC/1683/2007 de 29 de mayo, por la que se modifican las instrucciones técnicas complementarias 09.0.02, 12.0.01 y 12.0.02 y se deroga la instrucción técnica complementaria 12.0.04 del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera.
- Orden PRE/1648/2007, de 7 de junio, por la que se modifica el anexo VI del Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, aprobado por el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero.
- Real Decreto 902/2007, de 6 de julio que modifica RD 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en lo relativo al tiempo de trabajo de trabajadores que realizan actividades móviles de transporte por carretera.
- Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo. BOE n.º 166 de 12 de julio (*Corrección de errores de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo*)
- Real decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de Instalaciones térmicas en los edificios.
- Resolución de 1 de agosto de 2007, de la Dirección General de Trabajo, por la que se inscribe en el registro y publica el IV Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción.
- Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción. BOE n.º 204, de 25 de agosto. (*Corrección de errores del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción*)
- Orden ITC/2585/2007, de 30 de agosto, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria 2.0.02 "Protección de los Trabajadores contra el polvo, en relación con la silicosis, en las industrias extractivas" del Regla-

mento general de Normas Básicas de seguridad minera.

- ORDEN PRE/2543/2008, de 4 de septiembre, por la que se incluyen las sustancias activas difetialona y dióxido de carbono en los Anexos I y IA, respectivamente, del Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y comercialización de biocidas.
- ORDEN PRE/2772/2007, de 25 de septiembre por la que se modifica el Real Decreto 1406/1989, de 10 de noviembre, por el que se imponen limitaciones a la comercialización y uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos (compuestos de arsénico).
- ORDEN TAS/2947/2007, de 8 de octubre, por la que se establece el suministro a las empresas de botiquines con material de primeros auxilios en caso de accidente de trabajo, como parte de la acción protectora de la Seguridad Social.
- Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, por el que se aprueba el documento básico "DB-HR Protección frente al ruido" del Código Técnico de la Edificación y se modifica el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. BOE n.º 254 de 23 de octubre (*Corrección de errores de Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, por el que se aprueba el documento básico "DB-HR Protección frente al ruido" del Código Técnico de la Edificación y se modifica el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación*).
- Ley 38/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.
- Real Decreto 1696/2007, de 14 de diciembre, por el que se regulan los reconocimientos médicos de embarque marítimo.
- Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las fuerzas armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa.
- Real Decreto 1765/2007, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de tra-

bajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.

A continuación, pasamos a exponer los aspectos más significativos de dicha normativa:

- **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.**

La disposición adicional primera del RD 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de Seguridad Social y se establecen sistemas para su notificación y registro, encomienda al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la aprobación de un nuevo modelo de parte de enfermedad profesional, así como la regulación del mecanismo para su tramitación y su transmisión por medios electrónicos, de manera que quede garantizada la fluidez de la información entre la entidad gestora o colaboradora, la empresa, la administración laboral, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los servicios de prevención, en su caso, y demás instituciones afectadas. En virtud de lo anterior, se aprueba esta Orden, la cual establece que las enfermedades profesionales se comunicarán o tramitarán, en el ámbito de la Seguridad Social, por medio del parte electrónico de enfermedad profesional (CEPROSS) a la que se tendrá acceso a través de la oficina virtual de la dirección electrónica <https://www.seg-social.es>.

La entidad gestora o mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social que asuma la protección de las contingencias profesionales vendrá obligada a elaborar y tramitar el parte de enfermedad profesional establecido en esta orden, sin perjuicio del deber de las empresas o de los trabajadores por cuenta propia que dispongan de cobertura por contingencias profesionales de facilitar a aquélla la información que obre en su poder y les sea requerida para la elaboración de dicho parte. Para ello, los servicios médicos de las empresas colaboradoras en la gestión de las contingencias profesionales deberán dar traslado, en el plazo de tres días hábiles, a la entidad gestora o a la mutua que corresponda del diagnóstico de las enfermedades profesionales de sus trabajadores. La comunicación inicial del parte habrá de llevarse a cabo dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha

en que se haya producido el diagnóstico de la enfermedad profesional. En cualquier caso, la totalidad de los datos contemplados en el anexo de esta orden se deberá transmitir en el plazo máximo de los cinco días hábiles siguientes a la comunicación inicial, a cuyo fin la empresa deberá remitir la información que le sea solicitada por la entidad gestora o por la mutua para que ésta pueda dar cumplimiento a los plazos anteriores. De no remitirse dicha información en el plazo establecido, se procederá a la tramitación del parte poniendo el citado incumplimiento en conocimiento de la autoridad competente.

- **Orden PRE/164/2007, de 29 de enero, por la que se modifican los anexos II, III y V del Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, aprobado por el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero.**

*El Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, aprobado por el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, incorporó a nuestro Ordenamiento jurídico la Directiva 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 1999, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos, así como sus posteriores adaptaciones al progreso técnico.*

Posteriormente, se publicó la *Directiva 2006/8/CE de la Comisión, de 23 de enero de 2006, por la que se modifican los anexos II, III y V de la Directiva 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos*, con el objeto de incorporar los conocimientos científicos y técnicos actuales en la materia y de establecer una mayor precisión en su aplicación. Mediante esta Orden se incorpora al Ordenamiento jurídico interno la *Directiva 2006/8/CE de la Comisión, de 23 de enero de 2006.*

- **Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.**

*La Disposición Adicional 12.ª de Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, modifica el párrafo primero del apartado 2 y el apartado 4 de art.26 de la LPRL. De acuerdo con esta Ley, lo dispuesto para el riesgo durante el embarazo también será de aplicación durante el periodo de lactancia natural. Por lo que en el caso de que las condiciones de trabajo pu-*

*dieran influir negativamente en la salud de la mujer o del hijo y así lo certifiquen los Servicios Médicos del INSS o de las Mutuas, con el informe del médico del Servicio Nacional de Salud que asista facultativamente a la trabajadora o al hijo, y el cambio de puesto de trabajo no resultara técnica ni objetivamente posible, o no pueda exigirse por motivos justificados, podrá declararse la suspensión del contrato de trabajo por riesgo durante el periodo de lactancia, durante el periodo necesario para la protección de su seguridad y su salud y mientras persista la imposibilidad de reincorporarse a su puesto anterior o a otro puesto compatible con su estado.*

- **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 viene a desarrollar los preceptos relativos a la autoprotección, contenidos en la *Ley 2/1985, de 21 de enero*, y a dar cumplimiento a lo establecido en la *sección IV, del capítulo I, del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas*. Constituye el marco legal que garantiza para todos los ciudadanos unos niveles adecuados de seguridad, eficacia y coordinación administrativa, en materia de prevención y control de riesgos. Respeta, así mismo, las competencias propias de las comunidades autónomas y entidades locales en la materia y la existencia de una determinada normativa básica sectorial que impone obligaciones de autoprotección frente a riesgos específicos. Así, las disposiciones de este real decreto tendrán carácter supletorio para las actividades con reglamentación sectorial específica.

La Norma Básica de Autoprotección define y desarrolla la autoprotección y establece los mecanismos de control por parte de las Administraciones Públicas. Contempla una gradación de las obligaciones de la autoprotección y respeta la normativa sectorial específica de aquellas actividades que, por su potencial peligrosidad, importancia y posibles efectos perjudiciales sobre la población, el medio ambiente y los bienes, deben tener un tratamiento singular.

La Norma Básica de Autoprotección establece la obligación de elaborar, implantar materialmente y mantener operativos los Planes de Autoprotección y determina el contenido mínimo que deben incorporar estos planes en aquellas actividades, centros,



establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias que, potencialmente, pueden generar o resultar afectadas por situaciones de emergencia. Asimismo, incide no sólo en las actuaciones ante dichas situaciones, sino también y con carácter previo, en el análisis y evaluación de los riesgos, en la adopción de medidas preventivas y de control de los riesgos, así como en la integración de las actuaciones en emergencia, en los correspondientes Planes de Emergencia de Protección Civil.

- **Resolución de 2 de abril de 2007, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se determinan las actividades preventivas a realizar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social durante el año 2007, en desarrollo de la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad.**

*La Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, regula en su capítulo II las actividades preventivas a desarrollar por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, encomendando a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, una vez 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, para lo cual, así como para su seguimiento y la valoración de sus resultados, contará con la asistencia técnica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.*

- **Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales.**

Tiene por objeto determinar la forma en que deben hacerse públicas las sanciones administrativas impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 40.2 del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

La norma establece que el procedimiento se iniciará, de oficio, mediante propuesta contenida en acta de infracción de la Inspección de Trabajo

y Seguridad Social. En dicha propuesta, así como en la resolución del órgano competente para resolver, deberá hacerse constar que dicha sanción será hecha pública en la forma prevista en la norma. Una vez que las sanciones adquieran firmeza, el órgano competente que dictó la primera resolución en el procedimiento sancionador, o, en su defecto, aquel que determine la Comunidad Autónoma, ordenará que se haga pública la sanción en el Boletín Oficial del Estado o de la Comunidad Autónoma de acuerdo con el correspondiente ámbito de competencia. La publicación de la sanción se realizará en un plazo no superior a tres meses a contar desde la fecha de adquisición de firmeza del acto. Dicho órgano podrá hacer públicas las sanciones en otros medios públicos distintos de los citados en el apartado anterior, en los plazos y condiciones señaladas en el mismo. Asimismo, el órgano competente podrá ordenar la publicación conjunta de las sanciones con la periodicidad que se determine.

- **Orden ITC/1683/2007 de 29 de mayo, por la que se modifican las instrucciones técnicas complementarias 09.0.02, 12.0.01 y 12.0.02 y se deroga la instrucción técnica complementaria 12.0.04 del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera.**

La **ITC 09.0.02 del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera** establecía las prescripciones generales relativas a las instalaciones eléctricas de interior e indicaba una limitación para el empleo de tensiones nominales superiores a 10.000 V, salvo autorización expresa de la Dirección general de Minas. Dada la creciente instalación de equipos con alta demanda de potencia en trabajos subterráneos, principalmente equipos de excavación de túneles a sección completa, resulta conveniente para la minimización de pérdidas en conducción y transformación, la ejecución de instalaciones eléctricas de suministro a más de 10.000 V, exigiéndose, en cada caso, el pronunciamiento favorable de la Autoridad Minera Competente.

De esta forma, mediante esta Orden, dado que el establecimiento inicial del requisito obedecía a razones derivadas de la práctica minera habitual de la época, que no requería tan altos consumos eléctricos en interior, y que la seguridad de los trabajadores e instalaciones no debe verse mermada en absoluto por el empleo de tensiones superiores a las establecidas, siempre que se satisfagan los requisitos de protección habituales, mediante

esta Orden se considera conveniente la eliminación de esta prescripción.

La **ITC 12.0.01** determina los productos mineros que han de ser obligatoriamente certificados u homologados y establece también los procedimientos de evaluación de la conformidad. Mediante esta Orden se actualizan dichos productos así como los procedimientos de evaluación de los mismos.

La **ITC 12.0.02** tiene por objeto desarrollar el contenido del Capítulo XII del reglamento general de Normas Básicas de seguridad Minera, estableciendo las normas técnicas de obligado cumplimiento aplicables a los productos de la ITC 12.0.01

Por último, se deroga la **ITC 12.0.04** al incluirse adicionalmente en las ITC 12.0.01 y 12.0.02 los requisitos actualizados para la evaluación de cuadros metálicos de sostenimiento.

- **Orden PRE/1648/2007, de 7 de junio, por la que se modifica el anexo VI del Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, aprobado por el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero.**

El *Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos*, incorporó a nuestro ordenamiento jurídico la *Directiva 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 1999, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros de la Unión Europea relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos*.

En el anexo VI de dicho Real Decreto, que coincide con el del mismo número de la Directiva, figura una lista de Estados miembros. La *Orden PRE/3/2006, de 12 de enero, por la que se modifica el anexo VI del Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, aprobado por el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero*, modificó dicha lista con motivo de la incorporación a la Unión Europea de diez nuevos Estados miembros.

Recientemente y con arreglo a lo dispuesto en el Acta de adhesión de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea, se ha modificado nuevamente dicha lista para incluir en la misma a estos dos nuevos Estados miembros, lo que se lleva a cabo mediante lo dispuesto en el apartado G del anexo de la *Directiva 2006/96/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006*, por la que se adaptan determi-

nadas directivas en el ámbito de la libre circulación de mercancías, con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía.

En consecuencia, se hace preciso sustituir la lista de Estados que figura en el anexo VI del Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, aprobado por el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, por la lista del anexo de esta orden.

- **Real Decreto 902/2007, de 6 de julio, que modifica RD 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en lo relativo al tiempo de trabajo de trabajadores que realizan actividades móviles de transporte por carretera.**

Este real decreto consta de un único artículo con cuatro apartados en los que se modifica el artículo 10, se añade un nuevo artículo con el número 10 bis, se modifica el artículo 11 y se suprime el apartado 2 del artículo 12.

La **nueva redacción del artículo 10** incorpora los periodos establecidos en la *Directiva 2002/15/CE*, así como las condiciones concretas para ser considerados como tiempo de trabajo efectivo o como tiempo de presencia.

Por su parte, el nuevo **artículo 10 bis** tiene por objeto sistematizar para los trabajadores móviles de todo el sector del transporte por carretera los límites de su tiempo de trabajo y descanso, incluso cuando se trabaje para más de un empresario.

El **artículo 11** para el caso de los conductores de transportes interurbanos, en vez de establecer periodos mínimos de conducción y descanso, se remite a lo establecido en la normativa comunitaria existente al efecto.

- **Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo.**

El Capítulo II del Título II de esta Ley establece un catálogo de derechos y deberes para este tipo de trabajadores, así como las normas en materia de Prevención de Riesgos Laborales (art. 8) y de protección de menores. Asimismo, la Disposición adicional duodécima del citado estatuto prevé la participación de trabajadores autónomos en programas de formación e información de prevención de riesgos laborales con la finalidad de reducir la siniestralidad y evitar la aparición de enfermedades profesionales en los respectivos sectores. Para ello, las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos y las organizaciones sindicales más representativas podrán realizar programas

permanentes de información y formación correspondientes a dicho colectivo, que serán promovidos por las Administraciones Públicas competentes en materia de prevención de riesgos laborales y de reparación de las consecuencias de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

• **Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el reglamento de Instalaciones térmicas en los edificios.**

El nuevo Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) establece las condiciones que deben cumplir las instalaciones destinadas a atender la demanda de bienestar térmico e higiene a través de las instalaciones de calefacción, climatización y agua caliente sanitaria, para conseguir un uso racional de la energía. Las mayores exigencias en eficiencia energética que establece el Real Decreto se plasman en:

- Mayor Rendimiento Energético en los equipos de generación de calor y frío, así como los destinados al movimiento y transporte de fluidos.
- Mejor aislamiento en los equipos y conducciones de los fluidos térmicos.
- Mejor regulación y control para mantener las condiciones de diseño previstas en los locales climatizados.
- Utilización de energías renovables disponibles, en especial la energía solar y la biomasa.
- Incorporación de subsistemas de recuperación de energía y el aprovechamiento de energías residuales.
- Sistemas obligatorios de contabilización de consumos en el caso de instalaciones colectivas. Desaparición gradual de combustibles sólidos más contaminantes.
- Desaparición gradual de equipos generadores menos eficientes.

El RITE, además, impone la obligación de revisar y actualizar periódicamente, al menos cada 5 años, las exigencias de eficiencia energética. Es esta una tarea que compete a la Comisión Asesora del RITE, encargada de realizar las propuestas, conforme a la evolución de la técnica y la política energética nacional.

• **Resolución de 1 de agosto de 2007, de la Dirección General de Trabajo, por la que se inscribe en el registro y publica el IV Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción.**

En lo que se refiere a la Seguridad y Salud en el Trabajo, el Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción regula básicamente los siguientes aspectos:

- Organización específica en el sector de la consulta y participación de los trabajadores.
- Información y formación específica que incluye los programas y duración de dicha formación en función del puesto o del oficio.
- Acreditación de la formación del punto anterior: creación de la Tarjeta Profesional de la Construcción (TPC).
- Disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a las obras de construcción
- Disposiciones más restrictivas que las reguladas en la legislación vigente.
- Disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables en las canteras, areneras, graveras y la explotación de tierras industriales.

• **Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción.**

Este Real Decreto desarrolla cuatro aspectos básicos de la Ley reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción, el Registro de Empresas Acreditadas, el Libro de Subcontratación, las reglas de cómputo de los porcentajes de trabajadores indefinidos marcados en la Ley y la simplificación documental de las obligaciones establecidas para las obras de construcción en el ordenamiento jurídico. Se estructura en cuatro capítulos:

- El primero de ellos recoge las disposiciones generales relativas al objeto y al ámbito de aplicación de la norma reglamentaria.
- El segundo capítulo regula el régimen de funcionamiento de los Registros de Empresas Acreditadas dependientes de las autoridades laborales autonómicas. Estos Registros tienen como fin permitir el acceso público a los datos identificativos de las empresas inscritas. Las empresas contratistas y subcontratistas deberán inscribirse en el Registro, renovar la inscripción cada tres años y solicitar la cancelación de la inscripción cuando dejen de cumplir los requisitos previstos para la entrada y permanencia en el Registro, pudiendo la autoridad laboral proceder en otro caso a la cancelación de oficio de esa inscripción.

- Se desarrollan en el capítulo III los aspectos relativos al cómputo de los trabajadores contratados con carácter indefinido por las empresas del sector, junto a unas previsiones mínimas respecto de la formación de los recursos humanos, necesarias para la práctica de las inscripciones en el Registro.
- El capítulo IV desarrolla reglamentariamente el Libro de Subcontratación. Se determina su formato, su habilitación por la autoridad laboral y su régimen de funcionamiento, precisando aspectos tales como la práctica de las anotaciones, el acceso a la información por otros sujetos intervinientes en las obras de construcción o las autorizaciones excepcionales de la dirección facultativa, en los casos en que están previstas por superarse los niveles de subcontratación previstos en el artículo 5 de la Ley 32/2006, de 18 de octubre.

El Real Decreto se completa con seis disposiciones adicionales, tres transitorias, una disposición derogatoria y cuatro finales. En ellas se realiza un ejercicio de simplificación del marco regulador de las obras de construcción, en desarrollo del artículo 8.3 de la Ley 32/2006, de 18 de octubre. En primer lugar, se refunden los dos instrumentos configurados legalmente para el control y garantía de los derechos de los trabajadores en los casos de descentralización productiva: el Libro de Subcontratación y el libro registro de contratistas y subcontratistas previsto en el artículo 42.4 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo. Junto a lo anterior, se reducen los supuestos en que deben remitirse a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social las anotaciones realizadas en el Libro de Incidencias, limitándolos a los casos de riesgo grave e inminente y a los de incumplimiento de advertencias previas del coordinador; y, finalmente, se elimina la necesidad de actualización del aviso previo, salvo en los casos de cambio de contratista o de coordinador de seguridad y salud, en la medida en que esa información quedará mejor precisada y actualizada en el Libro de Subcontratación de cada contratista.

Finalmente, se incluyen tres anexos, el primero de los cuales recoge el contenido mínimo de las solicitudes de inscripción, de renovación y de cancelación, así como de comunicación de variación de datos; el segundo recoge los códigos identificativos de las autoridades laborales; mientras que el tercero establece el modelo oficial de Libro de Subcontratación.

- **Orden ITC/2585/2007, de 30 de agosto, por la que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria 2.0.02 "Protección de los Trabajadores contra el polvo, en relación con la silicosis, en las industrias extractivas" del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera.**

Con objeto de mejorar la prevención de la silicosis en las industrias extractivas, se consideró necesario modificar las ITC 07.1.04 e ITC 04.8.01 del *Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, aprobado por Real Decreto 863/1985, de 2 de abril*, para adaptarlas al progreso técnico, marcado por la consideración de la sílice cristalina como sustancia cancerígena para los humanos por parte de la Agencia Internacional de Investigación del Cáncer, en el año 1997, y por la nueva definición de «polvo respirable», tal como se establece en la norma EN481, en sustitución del anterior concepto definido en la Conferencia de Johannesburgo, en el año 1959. Asimismo, era preciso armonizar los valores de exposición diaria al polvo respirable con lo establecido por el *Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo*.

Por todo ello era conveniente la aprobación de una instrucción técnica complementaria del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, que estableciese nuevos criterios y métodos para definir la peligrosidad y el control de las condiciones de exposición al polvo en los lugares de trabajo, así como la vigilancia de la salud de los trabajadores, encaminadas a la prevención de la silicosis.

- **ORDEN PRE/2543/2008, de 4 de septiembre, por la que se incluyen las sustancias activas difetialona y dióxido de carbono en los Anexos I y IA, respectivamente, del Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y comercialización de biocidas.**

Como consecuencia del estudio y evaluación realizados a nivel comunitario, la Comisión aprobó la inclusión en los *anexos I y IA de la Directiva 98/8/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998*, de las sustancias activas difetialona y dióxido de carbono, respectivamente, para su uso en biocidas y biocidas de bajo riesgo del tipo de rodenticidas. Esto se realizó mediante la *Directiva 2007/69/CE, de la Comisión, de 29 de noviembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 98/8/CE*,

del Parlamento Europeo y del Consejo, de forma que se incluye la difetialona como sustancia activa en su anexo I, y de la *Directiva 2007/70/CE, de la Comisión, de 29 de noviembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 98/8/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo*, de forma que incluye el dióxido de carbono como sustancia activa en su anexo IA. Es por ello que mediante esta Orden se transponen al ordenamiento jurídico interno las *Directivas 2007/69/CE y 2007/70/CE, de la Comisión, de 29 de noviembre de 2007*. Asimismo se establecen los requisitos que deberán cumplir las empresas que deseen seguir comercializando biocidas y biocidas de bajo riesgo del tipo rodenticidas que contengan difetialona y dióxido de carbono, respectivamente, para acreditar ante la Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior del Ministerio de Sanidad y Consumo el cumplimiento de las condiciones de inclusión establecidas en esta Orden.

- **ORDEN PRE/2772/2007, de 25 de septiembre, por la que se modifica el Real Decreto 1406/1989, de 10 de noviembre, por el que se imponen limitaciones a la comercialización y uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos (compuestos de arsénico)**

Este Real Decreto transpone la Directiva 2006/139/CE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2006 que modifica la Directiva 76/769/CEE del Consejo en cuanto a las restricciones de la comercialización y el uso de los compuestos de arsénico con el fin de adaptar su anexo I al progreso técnico. Con la nueva modificación del punto 15 (compuestos de arsénico) se amplían las limitaciones anteriores, estableciendo que los biocidas a base de compuestos de arsénico para tratar la madera han de estar autorizados oficialmente según lo previsto en el Real Decreto 1054/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el proceso de evaluación para el registro, autorización y comercialización de biocidas. Asimismo se clarifica la situación de la madera tratada con arsénico, diferenciándose entre las limitaciones de uso para la madera comercializada por primera vez y para la reutilización de tal madera en el mercado de segunda mano.

- **ORDEN TAS/2947/2007, de 8 de octubre, por la que se establece el suministro a las empresas de botiquines con material de primeros auxilios en caso de accidente de trabajo, como parte de la acción protectora de la Seguridad Social.**

El contenido de esta Orden viene a establecer el carácter de los botiquines para primeros auxi-

lios como parte del contenido de la prestación de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, pudiendo ser facilitados por las Entidades Gestoras y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social a las empresas respecto de cuyos trabajadores asuman la protección por las contingencias comunes. Se cumple de esta forma la recomendación formulada en tal sentido en el documento sobre Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el período 2007-2012, aprobado por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en fecha 28 de junio de 2007 y refrendado por el Consejo de Ministros el día 29.

- **Real Decreto 1371/2007, de 19 de octubre, por el que se aprueba el documento básico “DB-HR Protección frente al ruido” del Código Técnico de la Edificación y se modifica el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.**

Este Documento Básico (DB) tiene por objeto establecer reglas y procedimientos que permiten cumplir las exigencias básicas de protección frente al ruido. La correcta aplicación del DB supone que se satisface el requisito básico «Protección frente al ruido». Este requisito consiste en limitar, dentro de los edificios y en condiciones normales de utilización, el riesgo de molestias o enfermedades que el ruido pueda producir a los usuarios como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

Para satisfacer este objetivo, los edificios se proyectarán, construirán y mantendrán de tal forma que los elementos constructivos que conforman sus *recintos* tengan unas características acústicas adecuadas para reducir la transmisión del ruido aéreo, del ruido de impactos y del ruido y vibraciones de las instalaciones propias del edificio, y para limitar el ruido reverberante de los *recintos*.

En definitiva, el documento básico especifica parámetros objetivos y sistemas de verificación cuyo cumplimiento asegura la satisfacción de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de protección frente al ruido.

- **Ley 38/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los tra-**

### **bajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.**

Con la aprobación de la *Directiva 2002/14/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea* surge la necesidad de adaptar la Ley del Estatuto de los Trabajadores a las disposiciones de esta Directiva.

Es por ello que mediante esta Ley se procede a la modificación de los **artículos 4.1.g), 64 y 65 del Estatuto de los Trabajadores** para introducir los aspectos establecidos en la indicada Directiva que no están contemplados en nuestra regulación legal, como es el caso de la inclusión expresa del derecho de información y consulta de los trabajadores entre los derechos básicos de los mismos; la definición de estos conceptos; la reformulación de nuestra legislación en cuanto a algunas materias objeto de información o de consulta, como sucede con la consulta sobre la evolución futura del empleo en la empresa o centro de trabajo y las medidas preventivas al respecto; la clarificación del contenido o modos de ejercicio de estos derechos para reducir la intensa litigiosidad jurisdiccional existente; la remisión a la negociación colectiva para la definición de las modalidades prácticas de la información y la consulta, no tanto en un sentido de excepción, como de desarrollo de la disposición legal y con respeto a la misma; y, finalmente, en atención al deber de sigilo profesional, la reformulación del régimen jurídico del mismo incorporando la posibilidad de secreto, en términos mucho más precisos y desarrollados que los actuales, incluyendo la regulación de los posibles recursos administrativos o judiciales en materia de sigilo profesional.

- **Real Decreto 1696/2007, de 14 de diciembre, por el que se regulan los reconocimientos médicos de embarque marítimo.**

Este Real Decreto tiene por objeto la regulación de los reconocimientos médicos de aptitud preceptivos y previos al embarque marítimo. Dichos reconocimientos tendrán como objetivo garantizar que las condiciones psicofísicas del solicitante sean compatibles con las características del puesto de trabajo y no supongan peligro para la salud y seguridad del individuo ni del resto de la tripulación.

Estos reconocimientos deben entenderse como una actividad dentro del ámbito preventivo de los riesgos laborales, es decir, realizados en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 de la LPRL

y sus normas de desarrollo, sin perjuicio de cuantas otras obligaciones competan al empresario.

El organismo competente para la organización, realización y control de los reconocimientos médicos corresponde al Instituto Social de la Marina.

- **Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las fuerzas armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa.**

Por razón del régimen específico de derechos y deberes del personal militar y por la organización de las Fuerzas Armadas, la disposición adicional novena bis de la LPRL añadida por la Ley 31/2006, de 18 de octubre, determina que lo previsto en los capítulos III, V y VII de la LPRL, se aplicará de acuerdo con la normativa específica militar.

Este Real Decreto tiene por objeto promover la seguridad y salud del personal de las Fuerzas Armadas en el desempeño de sus funciones, mediante el desarrollo de las previsiones contenidas en la LPRL, así como de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil que presten sus servicios en el ámbito del Ministerio de Defensa. Además, este Real Decreto establece el modelo y las funciones de los servicios de prevención en el ámbito del Ministerio de Defensa y es de aplicación a todo el personal de las Fuerzas Armadas excepto los contemplados en el artículo 2, párrafo a, del Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil e incluye a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil que presten sus servicios en el ámbito del Ministerio de Defensa, es decir, comprende las actividades que se realizan en el ámbito del Ministerio de Defensa, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 LPRL.

El Real Decreto se estructura en tres capítulos, recogiendo el primero las normas de carácter general, ámbito de aplicación y las definiciones que son precisas para el desarrollo posterior.

El capítulo II se dedica a la prevención de riesgos laborales propiamente dicha y recoge, en cuatro secciones, los principios y actividades preventivas, los planes de prevención, la vigilancia de la salud y las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales. En el último de los capítulos se acomete la organización y estructura del servicio de prevención, así como los procedimientos de control.

Finaliza el Real Decreto con una serie de disposiciones donde, entre otras cuestiones, se establecen los imprescindibles plazos de adaptación a la nueva realidad normativa; una única disposición derogatoria que establece la legalidad vigente y tres disposiciones finales que se dedican al título competencial, a la habilitación reglamentaria y a la entrada en vigor.

- **Real Decreto 1765/2007, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo**

**y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre.**

Mediante este Real Decreto se posibilita que las mutuas puedan establecer los mecanismos de colaboración y de cooperación que se consideren convenientes, sin que esa puesta en común de medios afecte a la personalidad jurídica de las mutuas. Todo ello en línea con lo ya previsto específicamente en el artículo 12.2 del referido reglamento en relación con los servicios sanitarios y recuperadores de dichas entidades.

## 5. Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

### ADRIÁN GONZÁLEZ MARTÍN

Subdirector General de Prevención de Riesgos Laborales y Políticas de Igualdad

#### 5.1. INTRODUCCIÓN

EL artículo 1 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, define a este órgano administrativo como el conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales, constituyendo un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de dichas normas y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento en dicha materia, que efectuará de conformidad con los principios del Estado Social y Democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios números 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En cuanto a qué tipo de normas alcanza esa vigilancia, el art. 3 de la propia Ley 42/1997 señala que son las normas en materia de prevención de riesgos laborales, así como las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia.

Dichas funciones también vienen recogidas por el art. 9 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, así como las de elaboración de informes solicitados por los Juzgados de lo Social en los procedimientos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves y, finalmente, comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los servicios de prevención establecidos en dicha Ley 31/1995.

Y por lo que se refiere a la exigencia de responsabilidades a los sujetos que puedan considerarse responsables, el art. 7 de la Ley 42/1997 establece las medidas derivadas de la actividad comprobatoria inspectora, que pueden adoptar

una vez finalizada la misma, incluyendo las advertencias y requerimientos a los sujetos responsables en vez de iniciar un procedimiento sancionador, o bien iniciar dicho procedimiento; 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; 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. A ello habría que añadir la facultad de proponer la suspensión o cierre de centros de trabajo a las Autoridades Laborales, que se deriva de lo previsto en el art. 53 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, cuando concurren circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Para finalizar este apartado de competencias, hay que tener en cuenta lo previsto en el art. 3.º de los Convenios 81 y 129 de la OIT antes señalados, relativos, respectivamente, a la inspección de trabajo en la industria y el comercio el primero, y en la agricultura, el segundo, en los que se señala que forma parte de sus funciones poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

Por otra parte, es necesario referirse también a las formas en que se desarrollan las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y en ese sentido el art. 13 de la Ley 42/1997 citada anteriormente señala que actuará siempre de oficio, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, por propia iniciativa, o en virtud de denuncia. También se debe tener en



cuenta lo previsto en el art. 28 del 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, que tiene previsto que dicho órgano programará su actuación según los objetivos que determinen las autoridades competentes, pudiendo ser estos de ámbito general o territorial, en atención a su carácter y ámbito espacial de desarrollo. En el caso de los primeros, se derivan de las líneas de acción definidas por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, pero también pueden ser establecidos por la Unión Europea a través de su Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo en materias regidas por Directivas Europeas, y finalmente se pueden fijar programas generales de objetivos de ámbito supraautonómico de competencia de la Administración General del Estado. Y en el caso de los objetivos territoriales, estos se fijan por la Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que son los órganos de cooperación bilateral de las que forman parte la Autoridad Central de la Inspección y las Autoridades Laborales de cada una de las Comunidades Autónomas.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta aquí, el objetivo de este informe es evaluar el funcionamiento del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social durante el año 2007, a partir del análisis de los distintos elementos que lo conforman y los principios que presiden su actuación.

## 5.2. **NORMATIVA REGULADORA DE LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

La normativa reguladora de la ITSS se encuentra integrada en primer lugar por la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como otras disposiciones no específicamente referidas a esta, pero que también atribuyen competencias y recogen diversas referencias y preceptos referidos a la misma, como la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y la Ley General de la Seguridad Social, cuyo Texto Refundido se aprueba por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

Además, es preciso referirse al Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.

Por último, en cuanto a disposiciones reglamentarias, las principales a tener en cuenta son: el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la ITSS, aprobado por RD 138/2000, de 4 de febrero; 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, aprobado por RD 928/1998, de 14 de mayo; y en cuanto al ámbito de las Administraciones Públicas, hay que referirse a la OM PRE/2457/2003, de 9 de septiembre, por el que se establecen instrucciones sobre la ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en empresas que ejercen actividades en centros, bases o establecimientos militares, y el RD 707/2002, de 19 de julio, por el que se regula el procedimiento especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y de establecimiento de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, reglamento que se dicta en desarrollo de lo previsto en el art. 45 de la Ley 31/1995.

Por otra parte, a lo largo del año 2007 se han producido una serie de reformas normativas y la aparición de nuevas normas legales y reglamentarias, que han afectado de una manera importante a la regulación de la Inspección de Trabajo. No se recogen todas las normas laborales y de Seguridad Social que han aparecido durante ese año, que de una manera u otra afectarían a la ITSS, que serían mucho más numerosas, dada su función de vigilancia de las relativas a dichas materias, sino determinar qué reformas normativas inciden de una manera directa en la regulación, funcionamiento y actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Siguiendo el orden cronológico de aparición, cabe referirse en primer lugar a la Orden TAS/1/2007, de 2 de enero, por la que se establece el modelo de parte de enfermedad profesional y se dictan normas para su elaboración y transmisión y se crea el correspondiente fichero de datos personales. Esta Orden vino a desarrollar el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprobó el nuevo cuadro de enfermedades profesionales en el Sistema de la Seguridad Social y se establecían los criterios para su notificación y registro. Una de las características de la nueva regulación que más directamente afectaban a la actuación de la Inspección de Trabajo era que desaparecía de dichos modelos la calificación de la gravedad de la enfermedad diagnosticada, por lo que tal situación difi-

cultaba el cumplimiento de la obligación contemplada en el art. 9.1 d) de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, relativa a los informes a la autoridad laboral sobre las enfermedades profesionales calificadas como mortales, muy graves o graves, respecto del cumplimiento de la normativa legal en materia de prevención de riesgos laborales, lo que hizo necesario, a falta de criterios fijados por las Autoridades Laborales de las respectivas Comunidades Autónomas, fijar los mismos por la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, según se recoge en el apartado de esta Memoria relativa a la actividad planificada y programada de la ITSS en el área de prevención de riesgos laborales.

Junto a esa Orden se debe tener en cuenta lo previsto en la Resolución de 19 de septiembre de 2007, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, sobre determinación de la contingencia causante en el ámbito de las prestaciones por incapacidad temporal y por muerte y supervivencia del sistema de la Seguridad Social. A través de ella se ratifica la competencia de la Entidad Gestora de la Seguridad Social en relación con dichas competencias cuando el trámite de la prestación corresponde a una entidad colaboradora, y se establece la obligación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en el caso de dichas prestaciones, de remitir a dicha Entidad Gestora todos los expedientes tramitados por las mismas que se resuelvan sin considerar como enfermedad profesional a la contingencia causante, pese a existir indicios que pudieran hacer presumir la existencia de dicha clase de patología. La Resolución señalada establece que se entiende que existen dichos indicios cuando obren en el expediente partes emitidos por la propia entidad colaboradora en los que se hubiera consignado la existencia de dicha clase de patología, informes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de los servicios de prevención o de los servicios médicos de la empresa, o de otros organismos e instituciones con competencia en prevención y cobertura de las enfermedades profesionales que señalen a una de estas patologías como la contingencia causante, así como comunicaciones de los facultativos del Sistema Nacional de Salud donde se manifieste la posible existencia de una enfermedad de las mencionadas características.

En segundo lugar hay que referirse al Real Decreto 306/2007, de 2 de marzo, por el que se

actualizan las cuantías de las sanciones establecidas en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, actualización que se realizó al amparo de la Disposición Adicional primera de dicho Texto Refundido.

A continuación hay que referirse a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, en la que se recoge una serie de novedades que afectan de manera fundamental a la actuación de la ITSS. De una parte introduce nuevas obligaciones para las empresas, como son la adopción de medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, y la elaboración de planes de igualdad en las de más de 250 trabajadores, así como el establecimiento de medidas específicas dirigidas a prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo. Pero dicha Ley contiene también diversos aspectos relacionados con la protección de las situaciones de embarazo, maternidad o lactancia, frente a los riesgos laborales que sufren las mujeres.

De especial importancia también es la aparición del Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones firmes por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, que se aprueba con amparo en lo previsto en el art. 40.2 del RD Leg. 5/2000 antes citado, en el que se regula el procedimiento para tal fin, que se inicia de oficio, mediante propuesta contenida en acta de infracción de la ITSS, que también deberá recogerse en la Resolución sancionadora que la confirme.

La Ley 20/2007, de 11 de julio, reguló el Estatuto del Trabajador Autónomo que, entre otras materias, recoge en su art. 8 una serie de cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos laborales, que incluye la atribución a las Administraciones Públicas competentes de un papel activo en relación con la misma referida a dichos trabajadores, por medio de actividades de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los trabajadores autónomos de la normativa de prevención de riesgos laborales. Y es en ese último cometido en el que está implicada la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por las funciones que se le atribuye por el art. 9 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en relación sobre todo, como señala el art. 8.3 de la citada ley 20/2007, con el cumplimiento de las obligaciones de cooperación, infor-

mación e instrucción previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 24 de la citada Ley 31/1995, cuando en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores autónomos y trabajadores de otra u otras empresas, así como cuando los trabajadores autónomos ejecuten su actividad profesional en los locales o centros de trabajo de las empresas para las que presten servicios.

Por Resolución de 1 de agosto de 2007, de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se acordó el registro y publicación del Convenio General del Sector de la Construcción, mediante el que de manera definitiva, se viene a sustituir el contenido de la Ordenanza Laboral de la Construcción del año 1970, que aún permanecía vigente, dedicando el Convenio el Libro II del mismo a regular distintos aspectos relativos a la seguridad y salud en el sector de la construcción, de los que destacaríamos, a efectos de aquello que mayor interés pueda tener desde el punto de vista de la actuación de la Inspección de Trabajo, la regulación de lo referido a la información y formación en seguridad y salud laboral, así como la regulación de diversas disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables en las obras de construcción, como las relativas a andamios, protecciones colectivas, escalas fijas o de servicio, escaleras de mano y otros equipos para trabajos temporales en altura, o las de los trabajos de movimientos de tierras, excavación, pozos, trabajos subterráneos y túneles y las de equipos de trabajo y maquinaria. La vigilancia del cumplimiento de tales disposiciones corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Más adelante tuvo su aparición el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, a partir de la cual adquieren vigencia nuevas obligaciones empresariales, cuyo cumplimiento estaba condicionado a que se produjera dicho desarrollo reglamentario, y la vigilancia del mismo corresponde a la ITSS:

- Requisitos de solvencia y calidad empresarial, recogidos en el art. 4.1 y 4.2 a) de la Ley.
- Requisito de la estabilidad en el empleo, recogido en el Art. 4.4 de la Ley 32/2006 y art 11 y DT 2.<sup>a</sup> RD 1109/2007.
- Requisito de la inscripción en el Registro de Empresas Acreditadas. (Arts. 4.2 b) y art. 6 Ley 32/2006; arts. 3 a 10, DA 3.<sup>a</sup> y DT 1.<sup>a</sup> del RD 1109/2007).

- Régimen de subcontratación. (Art. 5 Ley 32/2006)
- Libro de subcontratación. (Art. 8.1 y DT 2.<sup>a</sup> Ley 32/2006; arts. 13 a 16, DA 5.<sup>a</sup> y DT 3.<sup>a</sup> RD 1109/2007)
- Acceso al libro de subcontratación y las fichas.
- Información a los representantes de los trabajadores sobre contrataciones y subcontrataciones.

También hay que recoger aquí la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, que viene a sustituir a la Ley 13/1995, de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas, por cuanto en la misma se establece que no podrán contratar con el sector público las personas en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Haber sido condenadas mediante sentencia firme por delitos contra los derechos de los trabajadores. La prohibición de contratar alcanza a las personas jurídicas cuyos administradores o representantes, vigente su cargo o representación, se encuentren en la situación mencionada por actuaciones realizadas en nombre o a beneficio de dichas personas jurídicas, o en las que concurran las condiciones, cualidades o relaciones que requiera la correspondiente figura del delito para ser sujeto activo del mismo.

b) Haber sido sancionadas con carácter firme por infracción muy grave en materia social, incluidas las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, de acuerdo con lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

La Ley 30/2007, establece al respecto la siguiente regulación:

- La apreciación de la concurrencia de la prohibición de contratar requerirá la previa declaración de su existencia mediante procedimiento al efecto.
- El alcance y duración de la prohibición se determinarán siguiendo el procedimiento que den las normas de desarrollo de esta Ley atendiendo, en su caso, a la existencia de dolo o manifiesta mala fe del empresario y a la entidad del daño causado a los intereses públicos.
- La duración de la prohibición no excederá de cinco años o de ocho si es por condena en sentencia firme.

- El procedimiento de declaración no podrá iniciarse si hubiesen transcurrido más de tres años contados a partir de la resolución sancionadora o si ha transcurrido el plazo establecido para la prescripción de la pena correspondiente.
- La competencia para fijar la duración y alcance de la prohibición de contratar corresponderá al Ministro de Economía y Hacienda, que dictará resolución a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.
- La eficacia de las prohibiciones de contratar estará condicionada a su inscripción o constancia en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas que corresponda.

En la Ley 38/2007, de 16 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, la Disposición Final Primera modifica el Texto Refundido de la Ley sobre infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, concretamente el art. 48, apartados 1, 2 y 3, para modificar la atribución de competencias sancionadoras de las infracciones en el orden social, en el ámbito de la Administración General del Estado, que se efectúa en función de la cuantía de la sanción propuesta por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como en relación con las infracciones en materia de cooperativas. Todo ello era debido a la modificación de las cuantías de las sanciones que se llevó a cabo por el Real Decreto 306/2007, de 2 de marzo, al que se ha hecho referencia más arriba, lo que hizo necesario hacer otro tanto en relación con los límites señalados en el citado art. 48.

### 5.3. ORGANIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Sin perjuicio de lo que se señala más adelante en relación con la especialización de algunos inspectores de trabajo, las funciones de vigilancia de la normativa sobre prevención de riesgos labora-

les o de la normativa sobre Seguridad Social y el resto de las funciones que tiene atribuidas la Inspección de Trabajo, se desarrollan, en mayor o menor medida, por todos los inspectores de trabajo, en virtud de lo previsto en el art. 6 de la Ley 42/1997, en el que se establece que la especialización funcional que regula la misma es compatible con los principios de unidad de función y de acto que consagra la propia ley. Durante el año 2007 la Inspección de Trabajo ha contado con 854 inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Junto a ello, hay que destacar que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social comenzó a recibir durante el año 2006 la colaboración de los Técnicos Habilitados de las Comunidades Autónomas, con funciones comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en los centros de trabajo.

Esta figura se creó mediante la modificación de la Ley 31/1995 (artículos 9.2, 9.3, 43 y DA 15.<sup>a</sup>), por la Ley 54/2003, y tuvo regulación mediante el RD 689/2005, de 10 de junio, que modificó los RD 138/2000 y 928/1998, a que se ha hecho referencia anteriormente, en los que se recogieron por el primero los requisitos de los funcionarios técnicos para el ejercicio de las actuaciones comprobatorias, su régimen de habilitación y el ámbito funcional de dicha actuación, y por el segundo el procedimiento sancionador derivado de la actuación previa de los mismos.

Durante el año 2006 comenzaron a aparecer los correspondientes Decretos de habilitación que preceptivamente (DA 15.<sup>a</sup> Ley 31/1995 y Art. 60 RD 138/2000) debían aprobar cada una de las Comunidades Autónomas, y se ha mantenido el proceso durante el año 2007. El número de los Técnicos Habilitados que han desarrollado su actividad durante el año 2007 han sido los siguientes:

Cataluña	50
Aragón	23
Madrid	19
Castilla la Mancha	12
Navarra	4
Extremadura	12
<b>TOTAL</b>	<b>120</b>

Además de las anteriores, en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana se aprobaron durante el año 2007 los decretos de habilitación y tienen en proyecto la habilitación de nuevos técnicos.

En cuanto a la organización de las Inspecciones Provinciales para llevar a cabo el desarrollo de las actuaciones comprobatorias de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, se ha de tener en cuenta, en primer lugar, que el artículo 19 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo precisa que las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social se estructurarán 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 establezcan las necesarias unidades especializadas y precisas en sus áreas funcionales de actuación.

Este artículo se ve desarrollado por el artículo 55 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo, Real Decreto 138/2000, donde se especifica que las unidades especializadas por áreas funcionales de acción inspectora se integran en las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social. Su constitución y composición responderá a las circunstancias de cada Inspección Provincial según lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo y, en su caso, los acuerdos bilaterales.

Los Jefes de las unidades especializadas, en dependencia del Jefe de su Inspección Provincial, dirigirán y coordinarán la acción inspectora correspondiente a su área funcional de actuación. Serán nombrados por la Autoridad Central, oído el Jefe de la Inspección Provincial, de entre inspectores de Trabajo y Seguridad Social con más de dos años de servicios en el sistema, sin perjuicio de lo que establezca el acuerdo bilateral.

Las unidades especializadas integrarán uno o más equipos de inspección en aquellas Inspecciones Provinciales en que su volumen o complejidad lo haga necesario, que desarrollan su actividad en el ámbito funcional que se les asigne. Están constituidos por inspectores y subinspectores especializados, en la medida de lo posible, en ese ámbito.

Centrándonos ya en la organización de las Inspecciones Provinciales en materia de seguridad y salud laboral, en 27 provincias hay unidades especializadas de seguridad y salud laboral. Al frente de cada una de ellas hay un Jefe de Unidad, e incluso en alguna de ellas, debido al tamaño de la Inspección y volumen de gestión, hay coordinadores que apoyan al Jefe de Unidad en su labor.

Dentro de algunas de las Unidades Especializadas se han organizado grupos específicos de inspectores de Trabajo y Seguridad Social para atender de-

terminados sectores de actividad o materias que alcanzan una especial relevancia. Así, en algunas provincias hay equipos especializados en materias tales con gestión de la prevención, construcción, control de calidad de la actuación de los servicios de prevención.

Hay que destacar la existencia de programas para la vigilancia de las condiciones de seguridad en los buques de pesca en todas aquellas provincias en las que se desarrolla esa actividad, para los que se especializa a determinados inspectores, y lo mismo cabe decir respecto de la campaña europea de manipulación manual de cargas que se ha desarrollado durante el año 2007, de la que se da cuenta más adelante, al recoger la información referida a la actividad planificada en el área de prevención de riesgos laborales.

Por último se debe destacar la creación de unos equipos especializados de inspectores de trabajo en todas las provincias, encargados de desarrollar las inspecciones en el Plan 2008-2010 de actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para la vigilancia del cumplimiento por las empresas de las medidas de igualdad, en el que se incluye las actuaciones dirigidas a vigilar el cumplimiento de las obligaciones de las empresas sobre protección de la reproducción, embarazo, maternidad y lactancia, frente a los riesgos laborales, habiéndose proporcionado formación especializada a aproximadamente 100 inspectores de trabajo.

#### 5.4. LA ACTIVIDAD DE LA ITSS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

##### 5.4.1. Actividad total y planificada en el área de Prevención de riesgos laborales

Los artículos 19 de la Ley 42/1997 y 14 del RD 138/2000 consagran el principio general de que las actuaciones de la ITSS se ajustarán al trabajo programado, sin perjuicio de la actividad que puedan exigir necesidades sobrevenidas o denuncias, rompiendo con lo que había venido siendo habitual hasta ese momento, que es el predominio de la actividad rogada y por iniciativa individual de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

Por tanto, dentro de la actividad total que desarrolla la Inspección de Trabajo y Seguridad Social hay que distinguir la *actividad rogada* por un lado, y la *actividad planificada*, por otro.

La *actividad rogada* es la que responde a peticiones de actividad externa al Sistema de la ITSS, de la que cabe destacar los informes realizados a instancia de los Juzgados y Tribunales, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 9 de la Ley 31/1995, pero también del deber de colaboración con la Administración de Justicia que se contiene en el artículo 10 de la Ley 42/1997; en este apartado durante el año 2007 se realizaron un total de 8.198 informes a Juzgados y Tribunales sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. También incluye a la petición de informes y actuaciones de las Autoridades Laborales y de las de otras Administraciones. A ello habría de añadirse también la actividad que se desarrolla para la comprobación de las denuncias formuladas por los trabajadores y los ciudadanos en general; en este supuesto se practicaron actuaciones en 12.150 casos en que se recibió denuncia, lo que supone un 19,49% del total de denuncias recibidas en las Inspecciones Provinciales de Trabajo por todas las materias.

Por su parte, la *actividad planificada* incluye los programas generales de objetivos, de ámbito supraautonómico aprobados por la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y los programas territoriales de objetivos, acordados con las Comunidades Autónomas en las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, todos los cuales forman parte del Plan Integrado de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se aprueba cada año por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales.

En el Plan Integrado de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el año 2007, en el que se recogen los planes y objetivos comunes, de alcance general, a los que hay que sumar los de ámbito territorial, de alcance más restringido, se estableció la siguiente actividad, que hace referencia a órdenes de servicio a realizar (expedientes a cumplimentar) por los inspectores de trabajo

Por lo que se refiere a la distribución entre la actividad rogada y planificada en el área de prevención de riesgos laborales, aparece en la tabla siguiente:

Actividad total todas las áreas	566.040
Actividad área de prevención de riesgos laborales	148.922
% de la actividad PRL sobre el total	26,30%

Actividad total en prevención de riesgos laborales	148.922
Actividad Planificada	97.879
Actividad Rogada	51.043
% de la actividad planificada sobre el total	65,72 %
% de la actividad rogada sobre el total	34,28%

#### 5.4.2. Actividad planificada en el área de prevención de riesgos laborales

En cuanto al área de Prevención de Riesgos Laborales, competencia de ejecución de la Administración Autonómica, se contemplan en el Programa Integrado de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el año 2007 dentro de los planes y objetivos de alcance general para todo el sistema de Inspección, la actuación en las subáreas de condiciones de seguridad en el trabajo, gestión de la prevención y la investigación de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, a las que se refieren los párrafos siguientes:

A) **Condiciones de trabajo:** se ha continuado intensificando la actuación de la Inspección encaminada a vigilar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad en los lugares de trabajo, incidiendo fundamentalmente en el sector de la construcción, sin perjuicio del desarrollo de actuaciones en otros sectores económicos. Así cabe destacar las campañas agrícolas y de agricultura intensiva (cultivo bajo plásticos) en distintas provincias, sobre todo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con especial atención al control de temperaturas en los invernaderos y la aplicación en estos y otros centros de trabajo de plaguicidas y pesticidas.

Dentro de este apartado también debe tenerse en cuenta la realización durante el año 2007 de la campaña europea sobre manipulación manual de cargas, bajo las directrices de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo. Especialmente destacable es el desarrollo de actuaciones en el sector pesquero, en aplicación de lo establecido en la Resolución del Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2005, donde se preveían actuaciones conjuntas de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación, Fomento y Trabajo y Asuntos Sociales para la mejora de las condiciones de segu-

ridad en buques de pesca. Las actuaciones han sido continuación de otras ya desarrolladas durante el año 2006, aunque entonces de manera experimental y en menor número.

B) **Gestión de la prevención:** en este terreno se han continuado realizando, como en el año anterior, campañas de efecto multiplicador, orientadas a actuar sobre los servicios de prevención ajenos, propios y entidades auditoras. De especial relevancia, como se señalará más adelante, fruto de un acuerdo en el seno de la Comisión de Seguridad y Salud en el Trabajo, resalta la realización de una campaña denominada "A.P.S." (Acciones Prioritarias de Reducción de la Siniestralidad) con las empresas de más siniestralidad de ámbito supraautonómico. Pero también son de destacar idénticas campañas en relación con empresas de ámbito autonómico o provincial.

De otro lado, se contempla en esta planificación la realización de actuaciones inspectoras para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de coordinación derivadas de la concurrencia de diversas empresas en un mismo centro de trabajo, recogidas en el art. 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y el RD 171/2004, de 30 de enero que lo desarrolló.

C) **Investigación de accidentes laborales:** al margen de las investigaciones de los accidentes de trabajo que resultan necesarias para cumplir con la obligación de informar a la Autoridad Laboral, estaban previstas en el Plan Integrado mencionado actuaciones orientadas a investigar aquellos accidentes de trabajo leves que se puedan haber visto afectados por una infracalificación. El total de accidentes investigados durante 2007 ha sido de 11.505, de los cuales 10.361 correspondieron a accidentes de trabajo en jornada laboral con baja y 1.144 a accidentes "in itinere". En el cuadro n.º 1 aparece la distribución de dichos accidentes en función de la gravedad y la edad de los accidentados, y en el cuadro n.º 2 su distribución por sectores de actividad, excluidos los "in itinere". Por otra parte, en el apartado de actuaciones y resultados se hace referencia a las medidas derivadas de las actuaciones inspectoras tras la investigación de estos accidentes, cuyas cifras aparecen en el cuadro n.º 1.

D) **Investigación de enfermedades profesionales:** como se indicó más arriba, la Orden TAS/1/2007, de 2 de enero, por la que se estableció el modelo de parte de enfermedad profesional y se dictaron normas para su elaboración y trans-

misión y el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprobó el nuevo cuadro de enfermedades profesionales en el Sistema de la Seguridad Social y se establecían los criterios para su notificación y registro, suprimieron del modelo de notificación de la enfermedad profesional la calificación de la gravedad de la misma, por lo que se generó la situación de que no se tenía criterio para seleccionar las enfermedades profesionales respecto de las que había que hacer un informe a la Autoridad Laboral, en cumplimiento de lo previsto en el art. 9.1 d) de la Ley 31/1995, en la que se hacía referencia a las mortales y las calificadas como graves y muy graves.

Por ello, la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social dictó el Criterio Operativo 48/2007, en el que se establece que, siempre que se dé, entre otros, alguno de los supuestos que se indican a continuación, se realizará un informe sobre las causas y circunstancias determinantes de la enfermedad profesional, así como respecto del resto del cumplimiento de las obligaciones empresariales en materia de prevención de riesgos laborales relacionadas con dicha enfermedad profesional, así como otras materias como la Seguridad Social, contratación, empleo, etc., pero vinculadas al trabajador afectado:

- Se realizará informe sobre cualquier parte de enfermedad profesional en el que figure que el agente material pertenece a los grupos 1 (químico), 3 (biológicos), 4 (enfermedades producidas por inhalación de sustancias y agentes no comprendidos en otros grupos), 5 (enfermedades de la piel causadas por sustancias y agentes no comprendidos en otros grupos), 6 (carcinogénicos).
- En el caso de enfermedades causadas por agentes físicos (grupo 2), se tendrán en cuenta los siguientes criterios para seleccionar los mismos:
  - a) Todos los partes en los que el diagnóstico sea de hipoacusia o sordera provocada por el ruido.
  - b) Todos los referidos a trabajadores menores de 18 años.
  - c) Los producidos por vibraciones mecánicas.
  - d) Los provocados por compresión o descompresión atmosférica.
  - e) Los provocados por radiaciones ultravioletas.
  - f) Los provocados por energía radiante.

g) En cuanto al resto, se seleccionarán en el supuesto de que se de alguna de las siguientes circunstancias:

- EP de trabajadores sin dar de alta en la Seguridad Social
- EP de trabajadores con contrato temporal, si la misma no se puede vincular a un puesto de trabajo anterior en la misma o distinta empresa.
- Si se trata de un trabajador de una ETT o de una empresa subcontratista
- Si del parte se desprende el incumplimiento de alguna obligación preventiva de la empresa.
- Si en el parte figura que se inicia un período de Incapacidad Temporal con una duración previsible superior a 15 días.
- Si ha habido o va a haber tratamiento hospitalario.
- Si ha habido recaídas.

h) Cuando se da la presentación de una pluralidad de partes de enfermedad profesional, con el mismo o distinto diagnóstico, si no hubiese procedido la investigación conforme a los criterios anteriores.

Siguiendo estos criterios, por la Inspección de Trabajo se efectuó informe en el número de enfermedades profesionales que figura en el apartado de actuaciones y resultados.

E) **Programas generales de objetivos de ámbito supraautonómico:** dentro de la actividad planificada de la Inspección de Trabajo desarrollada durante el año 2007 adquiere especial relevancia aquella relacionada con la realización de campañas de inspección de ámbito supraautonómico de competencia de la Administración General del Estado. En el año que estamos analizando se han realizado tres campañas propiamente dichas: la de las empresas de más siniestralidad de ámbito supraautonómico, la de la seguridad en los buques de pesca y la europea sobre los riesgos laborales derivados de la manipulación manual de cargas.

a) *Campaña APS-2007 de acciones prioritarias en materia de siniestralidad de ámbito supraautonómico.*

El Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, celebrado en Madrid el día 25 de julio de 2007, aprobó el Informe Final sobre la campaña "APS", creada por el Grupo de Trabajo de Acciones Prioritarias en materia de Siniestralidad Laboral para el año 2006, que se presentó por la Dirección General de la Inspección de

Trabajo y Seguridad Social, y también acordó la realización para el año 2008 de una nueva campaña de las mismas características, por haberse valorado positivamente los resultados de la primera, aunque introduciendo algunos cambios en los criterios de selección de las empresas.

No obstante lo anterior, se acordó también que para el año 2007 se llevasen a cabo por las Inspecciones Provinciales nuevas actuaciones en relación con aquellas empresas que se indicó por el inspector actuante en el protocolo de la campaña del año 2006 que se proponía la realización de una segunda visita, a efectos de revisar la evolución de la siniestralidad en las mismas, y el impacto que la primera actuación inspectora haya podido tener en la mejora de las condiciones de seguridad y salud, y en la gestión de la actividad preventiva por dichas empresas.

En consecuencia, la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social dictó la Instrucción núm 10/2007 RELATIVA A LA CONTINUIDAD DE LA CAMPAÑA, REALIZADA EN EL AÑO 2006, "APS" (ACCIONES PRIORITARIAS EN MATERIA DE SINIESTRALIDAD), DURANTE EL AÑO 2007.

La campaña se debía realizar sobre un total de 63 empresas de diversas provincias, y su realización debía tener lugar entre el 1 de octubre y el 15 de diciembre de 2007, siendo su objeto comprobar la evolución en la empresa, desde la actuación inspectora anterior, de dos aspectos concretos:

- Grado de cumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales en relación con las siguientes materias:
  - Gestión de la prevención, organización de la prevención y auditorías.
  - Participación y consulta de los trabajadores.
  - Otras medidas preventivas que incluía obligaciones relativas a la vigilancia de la salud, formación e información a los trabajadores, utilización de equipos de protección individual, situaciones de emergencia, entre otros.
  - Coordinación de actividades empresariales.
- Cifras de siniestralidad durante los años 2005, 2006 (primer año de la campaña) y enero a septiembre de 2007.

A tal fin, se elaboraron unos cuestionarios que debían cumplimentarse para cada empresa incluida en la campaña que se hubiese inspeccionado, y tam-



## Medidas derivadas de las actuaciones inspectoras

	Año 2006	Año 2007
Ninguna actuación	2	2
Advertencias	21	45
Requerimientos	248	101
Paralizaciones	2	1
Propuestas de sanciones	10	9
Informes al M.º Fiscal	1	0

bién se solicitaba de los inspectores actuantes que realizasen un informe final, con una valoración acerca de si se había apreciado alguna mejora desde la primera de las actuaciones, con independencia de los otros resultados (siniestralidad y medidas derivadas de la actividad inspectora), en relación con la actividad preventiva que desarrolla la empresa.

Finalizadas las actuaciones inspectoras realizadas en relación con esta campaña, se pueden reseñar los siguientes resultados:

#### Empresas inspeccionadas

Las actuaciones inspectoras se han realizado con 59 empresas de las 63 inicialmente incluidas, al haberse excluido 4 debido a diversos motivos como su desaparición o la fusión con otra empresa, e incluso una se había recogido en el listado por error.

En la cifra indicada se incluye tanto a empresas que tenían el carácter de empresa principal (la que se incluyó inicialmente en el listado de empresas de más siniestralidad), como a las empresas subcontratistas cuya vinculación se comprobó en la campaña del año 2006.

En cuanto a las propuestas de sanciones han tenido que ver con incumplimientos de la normativa en materia de vigilancia de la salud, gestión de la prevención y falta de actividad preventiva de las empresas.

En cuanto a los requerimientos, el mayor número de los incumplimientos tuvieron que ver con riesgos de caídas de altura, gestión de la prevención, coordinación de actividades empresariales, formación de los trabajadores, vigilancia de la salud, planificación de la actividad preventiva, evaluación de riesgos, y máquinas y equipos de trabajo.

b) *Campaña "SEGUMAR" de condiciones de trabajo y seguridad en buques de pesca 2007.*

La Resolución de 31 de mayo de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia del

Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 29 de abril de 2005, por el que se establecen actuaciones conjuntas entre el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para mejorar la seguridad de los buques pesqueros, establece de una manera expresa la voluntad del Gobierno de mejorar en lo posible la seguridad de tales buques en la mar, así como las condiciones de trabajo a bordo de éstos.

Para alcanzar este objetivo, en dicho acuerdo se procede a la creación, en su Anexo II, de una Comisión de Trabajo que ha venido desarrollando los contenidos de las áreas de actuación que se definen en la propia Resolución.

Para ello se constituyeron en su momento una serie de grupos y subgrupos de trabajo que se han venido reuniendo con asiduidad y que en este momento siguen en pleno funcionamiento.

Dentro de los mencionados grupos hay uno denominado "Campañas y prevención" que está liderado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En este grupo se han abordado temas tales como la formación de los patrones y tripulaciones en materia de seguridad a bordo de los buques, campañas de divulgación y concienciación, realización de inspecciones operativas conjuntas, así como otras relacionadas con la prevención y lucha de la contaminación marina y la protección de los caladeros.

La Dirección General de la Inspección de Trabajo participa directa y activamente en los trabajos de este último grupo, especialmente en lo que se refiere a las campañas de inspección operativas conjuntas.

En desarrollo de lo señalado en párrafos anteriores, a lo largo del último trimestre del año 2005 se realizaron experimentalmente inspecciones conjuntas a diversos buques de pesca cuya base

de operaciones se encontraba en los puertos de Alicante/Cartagena, Cádiz/Algeciras y La Coruña. En estas visitas a buques (cinco por puerto) participaron funcionarios de la Inspección de Trabajo, la Inspección de Buques del Ministerio de Fomento, Inspectores de Pesca y la Inspección de Sanidad Marítima del Instituto Social de la Marina (ISM). Colaboraron en las visitas, como apoyo logístico, tanto la Guardia Civil del Mar como patrulleras de la Marina, habiéndose efectuado visitas en puerto y en alta mar.

Por otro lado, durante los meses de mayo y junio del año 2006 se realizaron otra serie de visitas a diversos buques de pesca cuya base de operaciones se encontraba en los puertos de Almería, Tarragona y Santander. En estas visitas a buques han participado tanto la Inspección de Buques del Ministerio de Fomento, como la de Trabajo y la de Sanidad Marítima del ISM, realizándose el mismo número de visitas anteriormente mencionadas y contando igualmente con la colaboración del Servicio Marítimo de la Guardia Civil. Durante el segundo semestre del mismo año se realizaron visitas en Vigo, Bilbao y Las Palmas.

Con los resultados obtenidos de estas experiencias y una vez realizada la campaña de sensibilización y concienciación prevista para 2006, se han impulsado las visitas a barcos pesqueros durante el año 2007, de forma general en todos los puertos del Estado, campaña en la que se ha insistido en que sería necesario contar con la colaboración e implicación de las diversas Autoridades Laborales y Pesqueras de las Comunidades Autónomas.

La campaña se inició oficialmente el día 21 de mayo del año 2007 prolongándose en su desarrollo hasta finales de año. El objetivo general de la campaña ha sido comprobar las condiciones de seguridad de los buques con vistas a su mejora global, estando dirigida a los buques con una eslora de entre 15 y 24 metros. Por otra parte, y al margen de que la finalidad principal de la campaña ha sido controlar dichas condiciones, también estaba orientada a la realización de actividades de comprobación en materia laboral y de Seguridad Social. Inicialmente el objetivo numérico que se fijó fue inspeccionar 500 buques de esas características.

Los funcionarios participantes en la campaña y pertenecientes al Instituto Social de la Marina, Inspección de Buques de la Dirección General de la Marina Mercante e Inspección de Trabajo han

desarrollado las actuaciones conforme a protocolos específicos elaborados al efecto por expertos en la materia. Los protocolos utilizados contemplan desglosadamente los aspectos que han de ser examinados por los funcionarios participantes en la campaña.

Mediante la utilización de estos protocolos en la realización de las actividades de inspección se está logrando una uniformidad en las mismas, así como suministrando un instrumento útil a los inspectores de Trabajo y Seguridad Social participantes en la campaña, con el que hacer frente a actuaciones que entrañan una notable complejidad técnica. Las materias que se examinaban son las siguientes:

- Control de la evaluación de riesgos y la planificación preventiva.
- Control de la organización preventiva en la empresa.
- Control de los derechos de consulta y participación de los trabajadores.
- Disposiciones mínimas de los lugares de trabajo, comprendiendo estos aspectos:
  - Lugares de trabajo
  - Accesos a bordo
  - Riesgos de caída
  - Vías y salidas de emergencia
  - Salas de máquinas
  - Riesgos mecánicos
  - Máquinas de elevación y transporte
  - Manipulación de cargas
  - Riesgos eléctricos
  - Medidas de detección y lucha contra incendios
  - Disposiciones mínimas de los medios de salvamento y supervivencia
  - Disposiciones mínimas de los equipos de protección individual.

#### **Medios de investigación y resultados obtenidos**

En desarrollo de la campaña se hicieron por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 444 visitas. Las visitas se han realizado, con carácter general, conjuntamente con otros funcionarios procedentes de los organismos participantes en la campaña, contando con la valiosa colaboración de la Guardia Civil del mar.

Se ha de destacar que 21 de esas visitas corresponden a segundas visitas realizadas por Inspectores de Trabajo y Seguridad Social con la finalidad de

comprobar que se habían cumplido los requerimientos formulados a raíz de deficiencias detectadas durante la primera de las visitas

La mayor parte de las mismas se han realizado en el puerto (73%), mientras que el resto se ha realizado en la mar. Hay que tener en cuenta que en esta distribución de visitas han influido de una manera determinante factores tales como las condiciones meteorológicas y el estado de la mar en aquellos días en que se habían programado éstas. La fecha y la operativa de realización de las visitas se ha planificado con antelación, teniendo en cuenta que era preciso efectuar unas labores previas de coordinación entre los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos implicados en el desarrollo de la campaña.

Centrándonos en los resultados y las medidas derivadas de la actuación inspectora, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Se formularon 1.692 requerimientos en materia de prevención de riesgos laborales. La mayor parte de los mismos se han extendido debido a deficiencias en materia de condiciones de seguridad en lugares de trabajo, alcanzando un porcentaje del 15,69% del total de los requerimientos formulados. En segundo y tercer lugar, los incumplimientos detectados motivadores de requerimiento se refieren a máquinas y equipos de trabajo y medios de protección personal.

Se extendieron 27 actas de infracción por incumplimientos relacionados con obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales. La filosofía de la campaña no era necesariamente sancionadora y si hay algo que se ha destacado en los distintos informes valorativos de la misma emitidos por los Jefes de las Inspecciones Provinciales es la aún escasa implantación de la cultura preventiva en el sector, por lo que el bajo índice de sanción puede obedecer a que los inspectores de Trabajo y Seguridad Social participantes hayan estimado necesaria una progresiva y gradual implantación de esta normativa, prefiriendo como elemento disuasorio el requerimiento a la sanción.

Son sólo aquellos incumplimientos que se han considerado especialmente relevantes por los inspectores de Trabajo y Seguridad Social actuantes los que han dado lugar a la extensión de estas actas. Así, las infracciones que motivaron un mayor número de actas son las relacionadas con las máquinas y equipos de trabajo. Esto puede tener que ver con el hecho de que esos incumplimientos son de tal naturaleza que el riesgo generado con ellos

se puede materializar en un daño para la seguridad y salud de los trabajadores expuestos de una manera más obvia e inmediata.

### Principales deficiencias detectadas

La campaña, tal y como se ha venido indicando a lo largo de este informe, se ha desarrollado utilizando protocolos que recogían los principales aspectos que habían de ser objeto de inspección. De otro lado, por parte del Instituto Social de la Marina se habilitó una aplicación informática con la finalidad de procesar las respuestas a las cuestiones de ese protocolo que se iban introduciendo por los funcionarios actuantes.

De esta manera, se ha podido obtener información muy concisa acerca de cuáles han sido las principales deficiencias detectadas por los inspectores participantes en la campaña. Por otra parte, se han detectado de una manera clara cuáles han sido aquellos apartados o cuestiones del protocolo donde se han generado más incumplimientos, y en qué provincia de las participantes en la campaña se han detectado más irregularidades.

Teniendo en cuenta la información suministrada por el Instituto Social de la Marina, y extraída de esa aplicación informática, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

El porcentaje medio de las deficiencias detectadas por la Inspección de Trabajo es del 29%, mientras que el Instituto Social de la Marina y la Marina Mercante se encuentran en un muy cercano 24%.

Las provincias donde han sido detectadas un mayor porcentaje de deficiencias en las inspecciones realizadas por parte de la Inspección de Trabajo han sido las siguientes: Almería, Cádiz, Gerona, Murcia y Baleares. Por otra parte, en Valencia, Pontevedra, Lugo, La Coruña y Santander es donde se dan los porcentajes más bajos de irregularidades detectadas.

La parte del protocolo que afectaba a la Inspección de Trabajo se encontraba dividida en cuatro grandes apartados:

1. Evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva.
2. Control de la organización preventiva.
3. Control de los derechos de consulta y participación de los trabajadores.
4. Disposiciones mínimas de los lugares de trabajo.

El apartado del protocolo donde se detecta de manera global un mayor porcentaje de irregularidades es en el de la consulta y participación de los trabajadores. Esto viene a confirmar que estamos ante un sector donde la presencia de los representantes de los trabajadores o de los delegados de prevención es muy escasa.

A continuación, figuran el apartado relativo a la evaluación de riesgos y planificación preventiva, así como el que se refiere a las disposiciones mínimas relativas a los lugares de trabajo.

Centrándonos no ya en apartados, sino en incumplimientos detectados de manera mayoritaria dentro de los mismos, se han de destacar las deficiencias constatadas en los siguientes puntos: realización periódica de ejercicios de lucha contra incendios, existencia de delegados de prevención u otros órganos de representación obligatorios o consulta a éstos sobre las actividades preventivas, riesgo de atrapamiento por falta de cubierta protectora en las maquinillas, elementos de acceso a bordo no seguros y no utilización de determinados equipos de protección individual.

c) *Campaña europea sobre manipulación manual de cargas 2007.*

La campaña europea de inspección para el año 2007, acordada por el Comité de Altos Responsables de Inspecciones de Trabajo de la Unión Europea (CARIT), se ha centrado este año en la **manipulación manual de cargas**. Esta campaña de inspección y comunicación está en línea con el marco ofrecido por la Semana Europea de la Seguridad y la Salud en el Trabajo 2007 de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y con los objetivos establecidos en la Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012).

En el término "*alteraciones musculoesqueléticas*" se incluye una variedad de síntomas que constituyen uno de los principales problemas de salud de tipo laboral que padecen los trabajadores europeos en los 25 Estados miembros de la Unión Europea. Según la tercera encuesta europea sobre las condiciones de trabajo, realizada en el año 2000, el 33% de los trabajadores se queja de dolor de espalda. Asimismo, se trata de la afección de tipo laboral que está más extendida, y que comprende varias formas de alteraciones lumbares, que están principalmente causadas por la manipulación manual de cargas.

Los trabajadores empleados en los sectores de la sanidad y el transporte son propensos a sufrir alteraciones lumbares, y por eso fueron elegidos

para la campaña de inspecciones, así como porque son dos sectores económicos importantes, tanto desde el punto de vista del número de trabajadores que ocupan como por la importancia económica que representan.

Los objetivos generales de la campaña han sido:

- Mejorar el cumplimiento dentro de la UE de la Directiva 90/269/CEE sobre "Manipulación Manual de Cargas", con el fin de reducir las alteraciones musculoesqueléticas.
- Mejorar los métodos de inspección y comunicación de las inspecciones de trabajo aprendiendo de los métodos existentes.
- Conseguir mayor armonía en la aplicación de las normas sobre manipulación manual de cargas en toda la UE.

Para lograr esos objetivos, el CARIT desarrolló un programa de concienciación sobre la manipulación manual de cargas en dos fases: primero, una campaña informativa basada en este tema, seguida de una campaña de inspección sobre el terreno. Esta iniciativa, centrada en los citados sectores, el de transporte y el sector sanitario, se dirige tanto a las empresas como a los distintos interlocutores sociales (sindicatos, organizaciones patronales, servicios de salud y seguridad, servicios médicos, etc.).

La campaña ha sido organizada por un grupo de trabajo constituido al efecto en el CARIT. Este grupo ha sido el encargado, entre otras cosas, de preparar la documentación para la campaña divulgativa y de organizar el programa de formación de formadores. Asimismo, se elaboró una página web con toda la información sobre la campaña ([www.hadlingloads.eu](http://www.hadlingloads.eu)).

Ambas fases de la campaña se llevaron a cabo de manera simultánea en todos los países de la Unión Europea participantes.

### Campaña de comunicación

Para la campaña de comunicación el grupo de trabajo de "Manipulación Manual de Cargas" del CARIT preparó tres folletos y un comunicado de prensa en todos los idiomas de la UE. El objetivo de estos folletos era informar a los interesados sobre la campaña de inspección, los problemas de la manipulación manual de cargas y las posibles soluciones.

El primer folleto es de tipo más general sobre la directiva de la UE y trata el cómo y el cuándo

del proyecto sobre la manipulación manual de cargas y los posibles métodos de evaluación de estos riesgos. Contiene también una descripción general de los problemas de la manipulación manual de cargas en Europa.

El segundo folleto es específico y trata los problemas de la manipulación manual en el sector sanitario, la evaluación de esos problemas y las posibles soluciones en la fuente. El tercer folleto es similar al segundo, pero dedicado al sector del transporte.

A nivel interno de España, se imprimieron 12.000 copias de cada uno de estos folletos que se remitieron a las Direcciones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para su distribución a las Autoridades Laborales de cada una de las Comunidades Autónomas, para conocimiento de éstas y para su distribución en sus locales. También se hicieron llegar a los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas (Institutos Regionales, Gabinetes de Seguridad y Salud en el Trabajo, etc.).

Los Directores Territoriales distribuyeron también estos folletos a las federaciones sindicales autonómicas más representativas, de los sectores de transporte y sanidad, y a los responsables autonómicos de las Secretarías de Salud Laboral, dándoles cuenta del alcance de la campaña. Otro tanto se hizo con las organizaciones empresariales más representativas.

Dichos folletos también se distribuyeron en las sedes de las Inspecciones Provinciales y los inspectores que llevaron a cabo la campaña de inspección entregaron estos folletos a los empresarios y representantes de los trabajadores de las empresas incluidas en la campaña.

### Formación de inspectores

Este año, se ha prestado especial atención a la formación con que debían contar los inspectores que participaran en la campaña que debían:

- Haber seguido una formación uniforme, utilizando un plan básico que se ajusta a la Directiva 90/269/CEE.
- Ser conscientes de los riesgos de la manipulación manual de cargas.
- Ser capaces de usar (o, si se acuerda en el ámbito nacional, de realizar) una evaluación de riesgos de la manipulación manual de cargas en las inspecciones así como de juzgar una evaluación de riesgos sobre manipulación manual de cargas.

A estos efectos, el grupo de trabajo de Manipulación Manual de Cargas del CARIT llevó a cabo un programa europeo de formación de inspectores que a su vez han formado a los inspectores que han participado en la campaña de Inspección en las Inspecciones Nacionales.

### Campaña de inspección

Por lo que se refiere a la campaña de inspección, se ha entendido que para tener un efecto significativo, cada país debería inspeccionar un número mínimo de 100 empresas en cada uno de los sectores seleccionados. Por otra parte, los dos puntos principales de inspección deberían ser:

- Si la empresa ha realizado una evaluación de riesgos laborales sobre la manipulación manual de cargas.
- Si se han adoptado las medidas y soluciones para prevenir los riesgos de mayor entidad.

En España se programaron 210 actuaciones que se iniciaron el día 1 de octubre de 2007. La selección de empresas concretas objeto de inspección se realizó por las Inspecciones Provinciales, conforme a los siguientes criterios que se indican a continuación:

En cada Inspección Provincial se debía proceder a seleccionar las empresas concretas que iban a ser objeto de inspección en la campaña, debiendo tenerse en cuenta que, en todo caso, de haber aeropuerto en la provincia, deberá seleccionarse al menos una de las empresas que tengan concedida por AENA la licencia de operador de "handling". La campaña se intentó que alcanzase al mayor número de empresas posibles, y que no se actuase sobre los operadores con mayor presencia en todos los aeropuertos.

Las inspecciones se realizaron mediante la utilización de un cuestionario único, a fin de permitieran obtener la información que se considera de interés para sacar conclusiones no sólo en España sino también en toda Europa, sobre el nivel de aplicación y de cumplimiento de la Directiva 90/269/CEE, sobre manipulación manual de cargas.

Las actuaciones inspectoras se centraron en dos aspectos:

1. Si por parte de la empresa no se había llevado a cabo la evaluación de los riesgos derivados de la manipulación manual de cargas, debido a que sus recursos preventivos, externos o internos, habían

**Resultados de las inspecciones en el transporte**

<i>Tamaño/clase</i>	1-5	6-20	21-50	>50	TOTAL
N.º Empresas visitadas	9	30	32	39	110

<i>MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS INSPECTORES</i>	<i>Número</i>	<i>Importe</i>
Instrucciones verbales/Asesoramiento	55	0
Acta de advertencia	3	0
Requerimientos	184	0
Sanción (infracciones)	29	219.381 €
Comunicaciones al Ministerio Fiscal	0	0
Paralización del trabajo	0	0
Cierre o suspensión de la actividad	0	0

<i>MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS INSPECTORES</i>	<i>N.º INFRACCIONES</i>
Formación	10
Vigilancia de la salud	7
Evaluación de riesgos	12
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>

**Resultados de las inspecciones en el sector sanitario**

<i>Tamaño/clase</i>	1-5	6-20	21-50	>50	TOTAL
N.º Empresas visitadas	5	23	23	55	106

<i>MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS INSPECTORES</i>	<i>Número</i>	<i>Importe</i>
Instrucciones verbales/Asesoramiento	62	0,00 €
Acta de advertencia	11	0,00 €
Requerimientos	278	0,00 €
Sanción (infracciones)	25	105.408 €
Comunicaciones al Ministerio Fiscal	0	0,00 €
Paralización del trabajo	0	0,00 €

MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS INSPECTORES	N.º INFRACCIONES
Formación	9
Evaluación de riesgos	12
Vigilancia de la salud	3
Actividad preventiva	1
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>

entendido que no existían los mismos en la actividad que desarrolla aquella, el actuante debería utilizar la herramienta que proporciona el CARIT a efectos de poder llevar a cabo la identificación de los mismos, que es la "Lista de control estandarizada". Si se constataba que existían riesgos derivados de la manipulación de cargas, por el inspector actuante se procedería, conforme a su criterio, a formular un requerimiento o practicar acta de infracción, valorando las circunstancias del caso.

2. Si la empresa había llevado a cabo la evaluación de riesgos, la función del inspector sería, en primer lugar, valorar la calidad de dicha evaluación, comprobando la adecuación del método de evaluación elegido por la empresa y la correcta aplicación del mismo.

Por último, debería comprobarse el cumplimiento del resto de las obligaciones legales y reglamentarias relativas a este tipo de riesgos, que se relacionan en el protocolo.

La campaña también ha permitido el conocimiento de algunas buenas prácticas utilizadas en las empresas para prevenir y evitar los riesgos derivados de la manipulación manual de cargas como son, en el caso del transporte:

- Identificación de equipajes cuyo peso excede de 25 kg. para advertir a los trabajadores encargados del "hadling" y determinar el número de personas necesarias para su manejo.
- Establecimiento de medidas de rotación de los trabajadores de mayor corpulencia en puestos con presencia de cambios posturales.
- Utilización de carretillas elevadoras, plataformas autorizadas de carga o descarga, cintas transportadoras (algunas telescópicas) y medios mecánicos diversos.

En el caso del sector sanitario se han detectado como buenas prácticas de algunas empresas:

- Participación de los trabajadores en programas de fisioterapia denominados "Escuela de Espalda".

- Utilización de guías, deslizadores, camillas elevadoras, camas elevables eléctricamente y de todo tipo de medios mecánicos.

Otro de los aspectos que se ha querido estudiar a través de la cumplimentación de los cuestionarios en el desarrollo de la campaña ha sido la identificación de problemas transfronterizos en el sector del transporte que no pueden resolverse solo prestando atención en el ámbito nacional.

Por otra parte, en el cuestionario se recogen unas tablas recopilatorias de las cifras de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales derivadas de la manipulación manual de cargas en la empresa durante el año 2006.

Se ha efectuado una totalización de las cifras de siniestralidad tomando las reflejadas en los cuadros del protocolo, y poniendo en relación las cuantías globales con las relativas a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales causados por la manipulación manual de cargas.

De ello se extrae que en las empresas del sector transportes sometidas a inspección a raíz de esta campaña, el 64,85% de los accidentes de trabajo ha tenido como causa la manipulación manual de cargas.

Sin embargo, en el sector sanitario este porcentaje desciende al 26,33%. Ahora bien, se ha detectado que en algunas empresas pertenecientes a este sector, los porcentajes ascienden a unos niveles del 72,6% o del 53,57%.

También se confirma una absoluta prevalencia de la siniestralidad leve sobre los accidentes de trabajo de otra calificación, así como un predominio claro de los accidentes de trabajo sobre las enfermedades profesionales.

Hay que tener en cuenta que el tamaño de la muestra es pequeño, por lo que estos porcentajes no se extraen con la finalidad de reflejar de una manera global la situación de estos sectores en el conjunto nacional, sino simplemente a efectos de valorar cuáles son las percepciones derivadas de esta campaña.

En todo caso, hay que poner de manifiesto que estos resultados confirman lo que se desprende las Encuestas Europeas de Condiciones de Trabajo. En la III Encuesta Europea, se refleja que la primera causa de problemas de la salud relacionados con el trabajo son los dolores dorso-lumbares, así como los dolores musculares en cuello y hombros.

En lo que se refiere a los problemas transfronterizos a los que se aludió anteriormente, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social participantes en la campaña no han detectado especiales dificultades en este campo. Lo que sí se ha hecho constar es que la manipulación manual de cargas se realiza, en lo que se refiere a aeropuertos, en aviones de compañías aéreas extranjeras, con diferentes características. Buena parte del trabajo se lleva a cabo en aeronaves distintas, con bodegas y posibilidades de mecanización distintas o nulas en la manipulación de cargas.

Además, hay compañías extranjeras con flotas de cierta antigüedad, donde ni siquiera se plantean la posibilidad de mecanizar la carga y descarga de equipajes.

### 5.5. ACTUACIONES Y RESULTADOS EN EL ÁREA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Durante el año 2007, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha llevado a cabo en esta área un total de 126.161 órdenes de servicio o expedientes cumplimentados, de las que 53.934 corresponde a actividad planificada. De esas cifras, 99.866 se realizaron las inspecciones mediante vi-

sita y el resto mediante comprobación en los locales de la Inspección de Trabajo y expediente administrativo. A su vez, dentro de las realizadas mediante visita, 5.725 fueron realizadas para comprobar el cumplimiento de requerimientos que previamente se habían realizado a las empresas para que subsanara deficiencias apreciadas en materia de seguridad o salud en el trabajo, mediante la realización de una segunda visita.

Las actuaciones, o comprobaciones sobre distintas materias de cada orden de servicio, de la ITSS en el área de prevención de riesgos laborales son simultáneas a las que realiza en otras como la ordenación del trabajo y las relaciones sindicales, o la relativa a la Seguridad Social, empleo y migraciones y otras atribuidas por diversas normas, como cooperativas, etc. Es de interés, por tanto, examinar las cifras que nos indican qué parte de la actividad total de la ITSS se ha realizado en la materia que nos ocupa, y cuál ha sido el resto de las actuaciones llevadas a cabo.

Además, en 2007 se mantiene la acción preventiva de la Inspección de Trabajo en materia de Seguridad y Salud Laboral, a través de los requerimientos formulados y de las paralizaciones de obras. Así, durante 2007, se han practicado 147.321 requerimientos en esta materia, como se indica en la tabla siguiente, y se han efectuado 1.781 paralizaciones de obras, trabajos o tareas, por haberse apreciado la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad o la salud de los trabajadores.

En cuanto a la distribución de las actuaciones por materias en esta área (ver cuadro n.º 3 al final de este capítulo), se observa que la mayoría recaen sobre aquellas que son de mayor trascendencia para la salud y seguridad en el trabajo,

<i>Tipo de actividad</i>	<i>Todas las áreas</i>	<i>Prevención de riesgos</i>	<i>% sobre total</i>
DENUNCIAS INTERPUESTAS ANTE LA INSPECCIÓN	62.345	12.150	19,49%
VISITAS REALIZADAS	349.917	99.866	28,54%
ACTUACIONES	1.229.163	433.361	35,26%
INFRACCIONES RECOGIDAS EN LAS ACTAS	95.861	32.626	34,03%
IMPORTE SANCIONES PROPUESTAS (Euros)	274.427.620	124.305.398,2	45,30
TRABAJADORES AFECTADOS POR LAS INFRACCIONES	449.689	222.498	49,48%
REQUERIMIENTOS	170.249	147.321	86,53



como se desprende de los siguientes datos: el 17,90% del total de actuaciones se han dedicado a la inspección de las condiciones de seguridad e higiene en los lugares y centros de trabajo; el 9,79%, a la formación e información a los trabajadores; el 7,54 %, a la vigilancia de la salud; el 6,96%, a la vigilancia del estado de las escaleras, plataformas y aberturas; el 6,72%, a la vigilancia de los medios de protección personal, y el 5,95% en relación con las evaluaciones de riesgos laborales.

Del total de los resultados derivados de estas actuaciones (infracciones, requerimientos y paralizaciones), las materias en las que se concentran fundamentalmente son: escaleras, plataformas y aberturas (12,06%), condiciones de seguridad e higiene de los lugares y centros de trabajo (14,47%), máquinas y equipos de trabajo (9,10%), formación e información a los trabajadores (9,47%) y evaluación de riesgos en el trabajo (5,51%). Todas esas causas de las infracciones supone aproximadamente el 53% del total.

En el cuadro n.º 3 figuran las cifras referidas a actuaciones en cada una de las materias y las medidas derivadas de la actuación inspectora a nivel nacional, y en los cuadros n.º 4 y n.º 6, su distribución por Comunidades Autónomas.

También es de destacar que durante el año 2007 se formularon 1.255 requerimientos a las Administraciones Públicas, siguiendo el procedimiento administrativo especial para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, aprobado por RD 707/2002, de 19 de julio, siendo las causas más frecuentes las deficiencias en las condiciones de seguridad o de higiene en los centros de trabajo (18,3%), la falta de evaluación de riesgos (12,27%), la falta de planificación de la actividad preventiva o su incumplimiento (7,5%), la falta de formación o información a los trabajadores (6,9%), infracciones referidas a la vigilancia de la salud (5,7%) y máquinas y equipos de trabajo (5,4%). Todas esas causas de requerimientos suponen el 56% del total.

El total de las actuaciones realizadas en materia de Prevención de Riesgos Laborales, durante 2007, se distribuye del siguiente modo por sectores de actividad económica: Construcción (54,79%), Servicios Profesionales (27,78 %), Industria Siderometalúrgica (14,65%) y Agricultura (2,52%). Estos cuatro sectores de actividad concentran también el mayor número de resultados (infracciones, requerimientos y paralizaciones). (Ver cuadros n.º 5 y n.º 7).

De esto se desprende que se ha estado muy cerca del cumplimiento del objetivo previsto en la actividad planificada en el área de Prevención de Riesgos Laborales, en el que se habían planificado un 58,73% de las actuaciones en el sector de la construcción.

### Actuaciones en relación con agentes causantes de enfermedades profesionales

Es de destacar también las actuaciones realizadas dentro de la actividad preventiva, con inclusión de la actividad planificada como la no planificada, en relación con determinados agentes o actividades causantes de enfermedades profesionales:

Además, durante el año 2007 se procedió a investigar 186 enfermedades profesionales que fueron declaradas como tal.

### Resultados de la investigación de accidentes de trabajo

Del total de accidentes investigados, 11.505 (10.361 accidentes con baja durante la jornada de trabajo y 1.144 "in itinere"), se han detectado 5.763 infracciones en Prevención de Riesgos Laborales, ascendiendo el importe de las sanciones propuestas a 29.557.355,66 millones de euros, si bien se debe precisar que no necesariamente se trata de infracciones respecto de las que se pueda establecer una vinculación directa con el accidente, aunque sí se trata, desde luego, de infracciones en materia de seguridad y salud laboral; se han formulado también 4.313 propuestas de recargo en prestaciones económicas de la Seguridad Social, por considerar que los mismos se produ-

Agentes o actividades causantes	Número de actuaciones
Amianto	2.566
Plomo	28
Ruido	571
Benceno	20
Cloruro de vinilo monómero	19
Agentes cancerígenos	178
Radiaciones ionizantes	8
Agentes biológicos	127
Manejo de cargas	283

ieron por falta de medidas de seguridad, y en este caso tal cifra sí que puede tomarse en consideración para extraer conclusiones respecto del número de accidentes en los que hay una relación directa entre su producción y la infracción de los empresarios (ver cuadros n.º 1 y n.º 2).

### Remisión de expedientes al Ministerio Fiscal

Dentro de este apartado de resultados de la actuación inspectora referida al área de prevención de riesgos laborales, merece especial atención los informes remitidos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social al Ministerio Fiscal, en cumplimiento de la Instrucción núm 1/2007 de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre profundización en las relaciones entre la ITSS y la Fiscalía General del Estado, en materia de ilícitos penales contra la seguridad y salud laboral. El total de expedientes remitidos fue de 919. Figurando en el cuadro n.º 8 la distribución por Comunidades Autónomas y el motivo de su remisión.

### 5.6. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS DIFICULTADES EN LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES CONSTATADAS POR LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

De la información obtenida de las Inspecciones Provinciales resulta que los aspectos en los que existe mayor coincidencia respecto de aquellas materias o situaciones en las que existe mayor dificultad para llevar a cabo las actuaciones inspectoras, en la materia de prevención de riesgos laborales, son los que se indican a continuación.

En primer lugar se pone de manifiesto, reiterando lo ya señalado en el informe anual del año 2006, las insuficiencias de la regulación reglamentaria contenida en el RD 39/1997, de 17 de enero, sobre los servicios de prevención y la Orden de 27 de junio de 1997, que desarrolla el anterior, en relación con los requisitos de acreditación y revocación de la acreditación de los servicios de prevención ajenos y las empresas auditoras, existiendo criterios distintos en función de la Comunidad Autónoma que lleve a cabo la actuación administrativa en este terreno, incluso cuando se trata de entidades con ámbito supraautonómico, también en relación con los medios materiales y humanos

de que deben disponer los servicios de prevención propios y ajenos, y se señala la necesidad de que los conciertos de las empresas con los servicios de prevención ajenos deban contar con un contenido mínimo obligatorio. No obstante, tales cuestiones fueron contemplados en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo aprobada durante el año 2007, que se encuentra en fase de desarrollo de las medidas propuestas que contemplan algunas relativas a los temas señalados.

En segundo lugar se sigue poniendo de manifiesto la problemática que se genera como consecuencia de una cada vez mayor prestación transnacional de servicios de empresas extranjeras, en particular de la Unión Europea, en España y la falta de criterios para determinar la validez o no de la actividad preventiva desarrollada por las empresas en sus países de origen. Las dificultades surgen debido a que si bien tienen una base común las normativas de uno y otros países, como son las Directivas de la UE, no siempre existe correspondencia absoluta de las exigencias en España a las empresas con las que existen en los países de procedencia de las empresas que vienen a prestar servicios en España. La normativa y la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas prohíbe el que un Estado miembro establezca restricciones a la libre prestación de servicios a empresas de otros Estados miembros, entendiéndose que ello ocurre en ocasiones si deben cumplir requisitos o exigencias no contempladas en el país de origen. Por otra parte, se presentan problemas relacionados con la validez o no de la actuación de los servicios de prevención acreditados en otros países cuando la empresa desarrolla su actividad en España, y otros temas como la validez en España de los reconocimientos médicos realizados en otros países así como en relación con la formación en prevención de riesgos laborales a los trabajadores.

Se señala también las insuficiencias del RD 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, ya que dicho procedimiento no es suficientemente eficaz para garantizar el cumplimiento de las medidas correctoras requeridas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Se indica también la necesidad de regular normativamente criterios para la calificación de la gravedad de los accidentes de trabajo, que sean vinculantes para los servicios médicos de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Por último, se destaca la falta de tipificación en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social de determinadas conductas de las Mutuas de Accidentes de Trabajos y Enfermedades Profesionales, y de las empresas, de determinadas obligaciones contempladas en el RD 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprobó el nuevo cuadro de enfermedades profesionales en el Sistema de la Seguridad Social y se establecían los criterios para su notificación y registro, en relación con la notificación de enfermedades profesionales.

## 5.7. ASPECTOS POSITIVOS Y MEJORABLES DE LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

En primer lugar se han de señalar como aspectos positivos que se han apreciado durante el año 2007 en relación con la actividad de la ITSS, los siguientes:

- Aunque continúa siendo insuficiente, se ha mantenido la consolidación y mayor presencia de la actividad programada frente a la que no lo es, y por tanto una mayor dedicación a aquellos sectores y aspectos de la normativa que más requieren de la actuación inspectora, en ese sentido se pueden señalar a sectores como el de la pesca y la campaña realizada a 500 buques de eslora situada entre 15 y 24 metros, lo que suponía 1/3 de la flota de toda España de ese tamaño de eslora. También constituye un ejemplo de lo que se dice la campaña europea en relación con los riesgos derivados de la manipulación manual de cargas, que es un tipo de riesgos que genera un altísimo porcentaje de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en particular en algunos sectores económicos.
- Se mantiene la presencia mayoritaria de la actividad preventiva de la Inspección de Trabajo, más del 90%, frente a la reactiva dirigida a investigar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que apenas llega al 10% de las actuaciones inspectoras.

- Se mantienen las campañas de efecto multiplicador en relación con las empresas, dirigidas al control de su sistema de prevención, y orientadas también a actuar sobre los servicios de prevención ajenos, propios y entidades auditoras y formativas.
- Se ha contado con nuevos instrumentos que mejoran el procedimiento de actuación urgente de los inspectores de Trabajo en los supuestos de accidentes de trabajo de mayor gravedad, lo que garantizará una adopción inmediata de medidas si el riesgo persistiera, y también mayor seguridad para la comprobación de las auténticas condiciones del centro de trabajo y las circunstancias en las que se haya producido el accidente de trabajo, en ese sentido hay que hacer referencia al Protocolo Marco suscrito por los máximos responsables del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado y Ministerio del Interior, para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias. Dicho Protocolo, que también constituye un buen instrumento para mejorar la coordinación y cooperación de dichas Instituciones y Organismos, completa la Instrucción 1/2007 que con tal fin se aprobó por la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre profundización en las relaciones entre la ITSS y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la seguridad y salud laboral.
- Por último merece la pena destacar entre los aspectos positivos de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social durante el año 2007 la formación especializada que se está dando a los inspectores de trabajo participantes en determinadas campañas, que supone una mejor aptitud para hacer frente a las mismas y mayor garantía de eficacia, como la impartida en relación con las campañas ya señaladas de riesgos laborales derivados de la manipulación manual de cargas y de buques de pesca.

Y en lo que se refiere a los déficit, sobre todo cabría resaltar los siguientes aspectos:

- Se constata un lento proceso de habilitación de los técnicos de las Comunidades Autónomas, que realizan labores de comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empre-

sas y centros de trabajo, con el alcance señalado en el art. 9 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

- Continúa siendo un déficit de la actuación inspectora la insuficiencia de análisis de los datos obtenidos de las actuaciones inspectoras y de las campañas que permitan orientar con mayor precisión la actividad programada de las actuaciones inspectoras, en relación con aquellos aspectos de la normativa de prevención de riesgos laborales y causas de accidentes de trabajo, en los que se aprecia mayor número de incumplimientos de la misma.
- Continúa siendo otro déficit de la actuación inspectora el insuficiente número de comprobaciones del cumplimiento de los requerimientos formulados a las empresas o la subsanación de las deficiencias e infracciones detectadas y que han dado lugar a un acta de infracción o de advertencia, lo que constituye la fórmula

más adecuada para conseguir la mejora de las condiciones de seguridad y salud en las empresas, más aún que las sanciones económicas. No obstante, se han iniciado los pasos en la dirección adecuada al fijarse en los objetivos colectivos para el año 2007 la realización de un total nacional de 6.442 visitas para revisar el cumplimiento de requerimientos realizados previamente por los inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

Por último, se constata la necesidad de prestar una mayor atención a las actuaciones dirigidas a investigar los accidentes de trabajo producidos por el tráfico de vehículos durante la jornada de trabajo, y la comprobación de la actividad preventiva adoptada por las empresas en este tipo de riesgos, que generan un porcentaje muy alto de accidentes de trabajo mortales durante la jornada de trabajo.

#### CUADRO N.º 1

Accidentes de trabajo en jornada laboral con baja e «in itinere» investigados por la ITSS  
Total nacional año 2007

##### *Accidentes en jornada laboral con baja*

	TOTAL	MAYORES 18 AÑOS	MENORES 18 AÑOS	ACCIDENTES «IN ITINERE»	TOTALES
<b>ACCIDENTES INVESTIGADOS</b>					
Mortales	713	709	4	257	970
Muy Graves	272	269	3	57	329
Graves	6.598	6.549	49	779	7.377
Leves	2.778	2.731	47	51	2.829
<b>TOTAL ACCIDENTES</b>	<b>10.361</b>	<b>10.258</b>	<b>103</b>	<b>1.144</b>	<b>11.505</b>
<b>INFRACCIONES</b>					
Número	5.671	5.618	53	74	5.745
Importe (Euros)	29.098.428,01	28.806.520,57	291.907,44	174.142,11	29.272.570,12

**CUADRO N.º 2**  
**Distribución por sectores de actividad de los accidentes investigados por la ITSS (excluidos "In Itinere")**

*Total Nacional año 2007*

<i>Sector de Actividad</i>	<i>% s/Total</i>	<i>ACCIDENTES</i>					<i>INFRACCIONES</i>	
		<i>TODOS</i>	<i>MORTALES</i>	<i>MUY GRAVES</i>	<i>GRAVES</i>	<i>LEVES</i>	<i>NÚMERO</i>	<i>IMPORTE</i>
Agricultura y Pesca (1)	4,48	464	49	16	330	69	201	620.011,44
Industria (2)	24,08	2.495	113	61	1.468	853	1.512	6.772.826,27
Construcción (3)	37,54	3.890	264	81	2.562	983	2.661	16.483.410,33
Servicios (4)	32,82	3.400	278	110	2.173	839	1.251	4.940.845,50
Sin Clasificar	1,08	112	9	4	65	34	46	281.334,47
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>10.361</b>	<b>713</b>	<b>272</b>	<b>6.598</b>	<b>2.778</b>	<b>5.671</b>	<b>29.098.428,01</b>

(1) = CNAE 1, 2 y 5.

(2) = CNAE 10 a 37, 40 y 41.

(3) = CNAE 45.

(4) = CNAE 50 a 52, 60 a 67, 70 a 75, 80, 85, 90 a 93, 95 y 99.

**CUADRO N.º 3**  
**Distribución por materias de actuaciones y resultados en el área de prevención de riesgos laborales**

*Total Nacional año 2007*

<i>Sector de Actividad</i>	<i>RESULTADOS (B)</i>				
	<i>(A) Actuaciones</i>	<i>Infracción en acta</i>	<i>Paralización</i>	<i>Requerimiento</i>	<i>% (B/A)</i>
AT por causas no incluibles otras claves y AT "In Itinere"	3.463	47	0	26	2,11
Informes de investigación de AT y EP	8.198	2	0	9	0,13
Comunicaciones de AT y EP	11.345	2.422	0	1.141	31,41
Condiciones de seguridad en lugares de trabajo	68.330	3.993	362	18.086	32,84
Condiciones de higiene lugares de trabajo	9.289	336	23	3.497	41,51
Escaleras, plataformas y aberturas	30.144	4.546	776	16.590	72,69
Aseos, vestuarios y otros servicios	6.550	522	14	3.379	59,77
Riesgos eléctricos	8.516	475	128	4.614	61,26
Incendios y explosiones	3.280	162	9	1.636	55,09
Máquinas y equipos de trabajo	24.249	3.925	217	12.395	68,20
Elevación y transportes	3.887	263	26	1.647	49,81
Niveles de exposición a agentes	6.526	207	37	2.362	39,93
Medios de protección personal	29.107	1.557	68	12.826	49,65
Planes de emergencia y evacuación	3.725	135	3	2.109	60,32
Señalización de lugares de trabajo	3.930	181	5	2.370	65,04

**CUADRO N.º 3 (Continuación)**  
**Distribución por materias de actuaciones y resultados en el área de prevención de riesgos laborales**  
**Total Nacional año 2007**

<i>Sector de Actividad</i>	<i>RESULTADOS (B)</i>				
	<i>(A)</i> <i>Actuaciones</i>	<i>Infracción</i> <i>en acta</i>	<i>Paralización</i>	<i>Requerimiento</i>	<i>%</i> <i>(B/A)</i>
Evaluación de riesgos	25.786	1.866	9	8.137	38,83
Planificación de la acción preventiva	17.710	682	4	7.125	44,11
Trabajadores designados	3.149	414	1	1.040	46,21
Servicios de prevención propios	1.349	74	1	249	24,02
Servicios de prevención ajenos	15.003	974	4	1.750	18,18
Auditoría externa del servicio de prevención propio	480	22	0	150	35,83
Formación e información a trabajadores	42.406	3.231	1	13.977	40,58
Vigilancia de la salud	32.658	1.670	4	7.846	29,15
Obligaciones documentales	6.680	563	0	1.583	32,13
Derechos de los representantes de personal	2.018	134	0	1.056	58,97
Estudio/ Estudio básico en construcción	4.658	231	8	641	18,89
Planes de seguridad y salud	20.157	1.314	50	6.400	38,52
Obligaciones con trabajadores ETT*	279	14	0	84	35,13
Comunicación de Apertura	6.065	200	0	480	11,21
Trabajos prohibidos a menores	339	45	4	164	62,83
Protección de la maternidad	582	19	0	267	49,14
Adscripción a trabajadores a puestos incompatibles	602	85	2	241	54,49
No paralizar o suspender. Impedir derecho a trabajadores a paralizar	132	12	2	9	17,42
Informes sobre trabajos tóxicos, penosos o peligrosos	1.363	0	0	58	4,26
Investigación de accidentes de trabajo AT y EP por el empresario	4.231	188	0	757	22,34
Coordinación de actividades empresariales	17.772	1.400	23	8.743	57,20
Entidades especializadas de auditorías o formación preventiva	97	0	0	25	25,77
Gestión integral de la prevención	6.135	535	0	2.018	41,61
Riesgos ergonómicos y psicosociales	2.439	138	0	1.566	69,86
Subcontratación obras de construcción	732	42	0	268	42,35
<b>TOTAL</b>	<b>433.361</b>	<b>32.626</b>	<b>1.781</b>	<b>147.321</b>	<b>41,93</b>

**CUADRO N.º 4**  
**Distribución de actuaciones y resultados en el área de prevención de riesgos laborales**

*Periodo: Año 2007*

<i>Comunidad Autónoma</i>	<i>(A)</i> <i>Actuaciones</i>	<i>Infracción</i>	<i>Paralización</i>	<i>Requerimiento</i>	<i>(B/A)</i> <i>%</i>
<b>Andalucía</b>	89.599	5.034	338	25.333	33,85
Almería	7.192	889	38	2.077	41,77
Cádiz	11.271	691	32	4.141	43,15
Córdoba	7.688	241	45	701	12,84
Granada	10.350	932	50	1.990	28,71
Huelva	6.578	512	35	2.403	44,85
Jaén	12.500	180	20	2.286	19,89
Málaga	18.401	998	83	5.606	36,34
Sevilla	15.619	591	35	6.129	43,25
<b>Aragón</b>	31.336	2.090	96	11.890	41,66
Huesca	2.393	77	54	925	44,13
Teruel	899	96	20	217	37,04
Zaragoza	6.357	679	8	1.878	40,35
<b>Asturias</b>	7.230	300	1	2.123	33,53
<b>Baleares</b>	14.457	938	13	6.747	53,25
<b>Canarias</b>	22.300	1.902	136	9.815	50,54
Las Palmas	10.566	791	81	4.712	52,85
S.C. Tenerife	7.876	847	30	3.941	61,17
<b>Cantabria</b>	3.858	264	25	1.162	37,61
<b>Castilla-La Mancha</b>	60.154	3.771	303	20.411	37,62
Albacete	4.611	239	30	2.423	58,38
Ciudad Real	3.487	265	49	751	30,54
Cuenca	4.351	52	3	451	11,63
Guadalajara	4.301	316	37	1.766	49,27
Toledo	5.337	545	19	1.614	40,81
<b>Castilla y León</b>	36.687	2.231	158	13.114	42,12
Ávila	1.380	123	7	292	30,58

**CUADRO N.º 4 (Continuación)**  
**Distribución de actuaciones y resultados en el área de prevención de riesgos laborales**

*Periodo: Año 2007*

<i>Comunidad Autónoma</i>	(A) <i>Actuaciones</i>	<i>Infracción</i>	<i>Paralización</i>	<i>Requerimiento</i>	(B/A) %
Burgos	3.494	403	23	1.548	56,50
León	6.556	539	7	1.694	34,17
Palencia	5.970	121	7	3.669	63,60
Salamanca	3.723	147	33	950	30,35
Segovia	3.550	409	46	1.416	52,70
Soria	1.611	68	11	666	46,24
Valladolid	5.647	263	17	1.200	26,21
Zamora	4.756	158	7	1.679	38,77
<b>Cataluña</b>	<b>60.845</b>	<b>6.614</b>	<b>226</b>	<b>19.634</b>	<b>41,69</b>
Barcelona	48.092	5.181	167	16.327	45,07
Girona	6482	701	24	1175	29,31
Lleida	2.978	262	17	1.067	45,20
Tarragona	3293	470	18	1065	47,16

**CUADRO N.º 5**  
**Actuaciones y resultados de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el área de prevención de riesgos laborales por actividades económicas**  
**Total Nacional año 2007**

<i>Actividad Económica</i>	<i>Actuaciones</i> 433.361 % Sobre total	<i>Resultados (2)</i> 181.728 % Sobre total	<i>Sanciones (€)</i> 124.305.398,27 % Sobre total
1. Construcción (45)	54,79	52,88	56,07
2. Industria Siderometalúrgica (27 a 37)	7,65	8,17	8,88
3. Servicios Profesionales (74 y 93)	6,26	5,93	7,39
4. Comercio (50 a 52, excepto 50.2 y 52.7)	6,17	6,28	5,25
5. Transportes (60 a 63)	3,37	3,22	3,01
6. Hostelería (55)	3,06	3,50	2,29
7. Administración Pública (75)	1,70	1,71	0,46
8. Alimentación (15)	1,69	1,78	2,24
9. Agricultura (1 y 2)	1,62	1,64	1,50
10. Reparaciones (50.2 y 52.7)	1,29	1,41	0,71
11. Industria Madera (20)	1,28	1,36	1,12
12. Resto Actividades	11,12	12,12	11,18
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

(1) = Los números entre paréntesis corresponden a la Clasificación Nacional por Actividades Económicas.

(2) = Infracciones, requerimientos y paralizaciones.



**CUADRO N.º 6**  
**Resultados de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el área de prevención de riesgos laborales**  
**Total Comunidades Autónomas**

*Periodo: Año 2007*

	N.º Visitas (*)	N.º Infracciones en acta	Sanciones Propuestas Importe (€)	Trabajadores afectados por infr. en acta	N.º Requerimientos de subsanación	N.º Paralizaciones de trabajos	N.º Propuestas de recargo
Andalucía	18.784	5.034	16.426.917,10	21.408	25.333	338	731
Aragón	3.374	852	5.296.865,36	17.722	3.020	82	127
Asturias	3.326	300	1.413.094,67	2.503	2.123	1	81
Baleares	1.402	938	3.868.295,14	6.255	6.747	13	35
Canarias	2.255	1.638	5.578.055,90	6.815	8.653	111	238
Cantabria	815	264	917.776,71	1.711	1.162	25	51
Castilla-La Mancha	4.297	1.417	7.282.450,24	9.092	7.005	138	272
Castilla y León	8.823	2.231	5.377.787,22	9.394	13.114	158	179
Cataluña	16.048	6.614	25.625.563,96	60.270	19.634	226	1.190
Extremadura	1.897	1.628	1.782.502,78	4.282	3.789	43	36
Galicia	6.308	2.038	8.474.331,57	4.118	9.727	92	215
Madrid	11.185	2.459	11.808.022,84	29.560	16.577	161	248
Murcia	1.930	1.909	10.505.947,58	13.934	3.715	68	114
Navarra	1.925	435	1.722.365,15	7.269	2.238	30	114
País Vasco	6.660	1.241	5.661.929,75	2.967	6.523	67	239
Rioja, La	571	259	987.097,00	2.153	845	10	51
Comunidad Valenciana	9.539	3.005	10.957.248,41	22.257	15.822	203	377
Ceuta	431	159	143.842,20	105	605	2	6
Melilla	275	202	487.304,69	683	688	13	9
Dirección Especial	21	3	0,00	0	1	0	0
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>99.866</b>	<b>32.626</b>	<b>124.317.398,27</b>	<b>222.498</b>	<b>147.321</b>	<b>1.781</b>	<b>4.313</b>

(\*) = Derivadas de Órdenes de Servicio cuyo asunto principal corresponde al área de Prevención de Riesgos Laborales.

**CUADRO N.º 7**  
**Distribución por sectores de actividad de los resultados alcanzados en el área de prevención de riesgos laborales.**  
**Total Nacional**  
**Periodo: Año 2007**

	N.º Actuaciones	N.º Infracciones	Importe (€) Sanciones	Trabajadores afectados	Propuestas de recargo	N.º Paralizaciones	N.º Requerimientos
Agricultura y Pesca (1)	10.940	745	2.008.893,90	6.661	108	9	4.277,00
Industria (2)	63.500	5.302	21.941.377,61	47.796	1.441	146	23.474,00
Construcción (3)	237.441	17.220	69.701.118,75	56.314	1.788	1.414	77.455,00
Servicios (4)	120.417	9.285	30.519.747,77	111.264	956	201	41.681,00
Sin Clasificar	1.063	74	134.260,24	463	20	11	434,00
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>433.361</b>	<b>32.626</b>	<b>124.305.398,27</b>	<b>222.498</b>	<b>4.313</b>	<b>1.781</b>	<b>147.321</b>

(1) = CNAE 1, 2 y 5.

(2) = CNAE 10 a 37, 40 y 41.

(3) = CNAE 45.

(4) = CNAE 50 a 52, 60 a 67, 70 a 75, 80, 85,90 a 93, 95 y 99.

CUADRO N.º 8  
N.º Asuntos comunicados al Ministerio Fiscal  
Total 2007

## AÑO 2007 - Instrucción 1/2007

Provincias	N.º Inf. remitidas	Inf. muy G	I. Maternidad	If. Menores	I trabaj. sensibles	I. incum. reiterado	Conducta incump.	Inobr. Pro. Serv. P.	Paralización	AT Mortal	AT G o muy G	Otros
ANDALUCÍA	213	12	0	3	0	1	1	0	28	30	130	8
ALMERÍA	23	8	0	0	0	0	0	0	3	6	5	1
CÁDIZ	140	2	0	0	0	0	0	0	12	5	121	0
CÓRDOBA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GRANADA	6	1	0	1	0	0	0	0	0	0	2	2
HUELVA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JAÉN	9	0	0	2	0	0	0	0	0	4	2	1
MÁLAGA	20	0	0	0	0	1	1	0	13	4	0	1
SEVILLA	15	1	0	0	0	0	0	0	0	11	0	3
ARAGÓN	27	0	0	0	0	1	0	0	4	5	8	9
HUESCA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
TERUEL	23	0	0	0	0	1	0	0	4	4	6	8
ZARAGOZA	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1
ASTURIAS	5	2	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0
BALEARES	10	1	0	0	0	1	0	0	3	3	2	0
CANARIAS	13	3	0	0	0	0	1	0	6	2	1	0
LAS PALMAS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
S.C.TENERIFE	13	3	0	0	0	0	1	0	6	2	1	0
CANTABRIA	4	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0
CASTILLA-LA MANCHA	61	6	0	1	0	0	0	0	3	26	10	15
ALBACETE	12	1	0	1	0	0	0	0	1	6	3	0

CUADRO N.º 8 (continuación)  
N.º Asuntos comunicados al Ministerio Fiscal  
Total 2007

AÑO 2007 - Instrucción 1/2007

Provincias	N.º Inf. remitidas	Inf. muy G	L. Maternidad	If. Menores	I trabaj. sensibles	I. incum. reiterado	Conducta incump.	Inobser. Pro. Serv. P.	Paralización	AT Mortal	AT G <sup>o</sup> muy G	Otros
CIUDAD-REAL	24	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	12
CUENCA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
GUADALAJARA	10	4	0	0	0	0	0	0	1	4	0	1
TOLEDO	14	1	0	0	0	0	0	0	1	9	1	2
CASTILLA-LEÓN	108	6	1	2	0	0	16	0	3	8	22	50
ÁVILA	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0
BURGOS	40	2	0	0	0	0	13	0	0	1	13	11
LEÓN	7	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	3
PALENCIA	29	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29
SALAMANCA	6	0	0	0	0	0	0	0	1	0	5	0
SEGOVIA	7	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	4
SORIA	4	1	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0
VALLADOLID	5	1	0	1	0	0	0	0	1	2	0	0
ZAMORA	7	0	1	0	0	0	0	0	0	3	0	3
CATALUÑA	39	2	0	0	0	0	0	0	0	29	7	1
BARCELONA	29	2	0	0	0	0	0	0	0	23	4	0
GIRONA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LLEIDA	5	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0
TARRAGONA	5	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1
C.VALENCIANA	168	0	0	1	0	9	0	12	43	25	33	45

CUADRO N.º 8 (continuación)  
N.º Asuntos comunicados al Ministerio Fiscal  
Total 2007

## AÑO 2007 - Instrucción 1/2007

Provincias	N.º Inf. remitidas	Inf. muy G	I. Maternidad	If. Menores	I trabaj. sensibles	I. incum. reiterado	Conducta incump.	Inobser. Pro. Serv. P.	Paralización	AT Mortal	AT G o muy G	Otros
ALICANTE	31	0	0	1	0	0	0	0	2	5	3	20
CASTELLÓN	19	0	0	0	0	0	0	0	1	10	2	6
VALENCIA	118	0	0	0	0	9	0	12	40	10	28	19
EXTREMADURA	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	0
BADAJOS	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	0
CÁCERES	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
GALICIA	30	4	0	0	0	1	8	0	1	4	12	0
A CORUÑA	12	4	0	0	0	1	0	0	1	3	3	0
LUGO	17	0	0	0	0	0	8	0	0	0	9	0
OURENSE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PONTEVEDRA	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
MADRID	120	6	0	0	0	0	0	0	0	35	47	32
MURCIA	70	33	0	2	0	0	0	0	23	6	5	1
NAVARRA	8	2	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0
PAÍS VASCO	28	5	0	0	0	0	1	0	1	16	0	5
ÁLAVA	9	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	4
GUIPÚZCOA	11	2	0	0	0	0	0	0	1	8	0	0
VIZCAYA	8	3	0	0	0	0	1	0	0	3	0	1
CEUTA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MELILLA	2	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
TOTALES	919	83	1	9	0	13	27	12	119	198	291	166

## 6. Acciones de promoción

### CRISTINA CUENCA SÁNCHEZ DE CASTRO

Coordinadora de Programas Técnicos  
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

#### 6.1. INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

##### 6.1.1. Aspectos generales

EL INSHT es un organismo autónomo del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Su estructura y competencias fueron reguladas por el RD 577/1982 de 17 de marzo, sus funciones fueron redefinidas en la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. La Comisión ejecutiva de la CIR en su reunión de 28 de marzo de 2007 modificó la relación de puestos de trabajo del INSHT, con efectos de 1 de abril de 2007.

El artículo 8 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales define al INSHT como el Órgano Científico-Técnico especializado de la Administración General del Estado, que tiene como misión genérica 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.

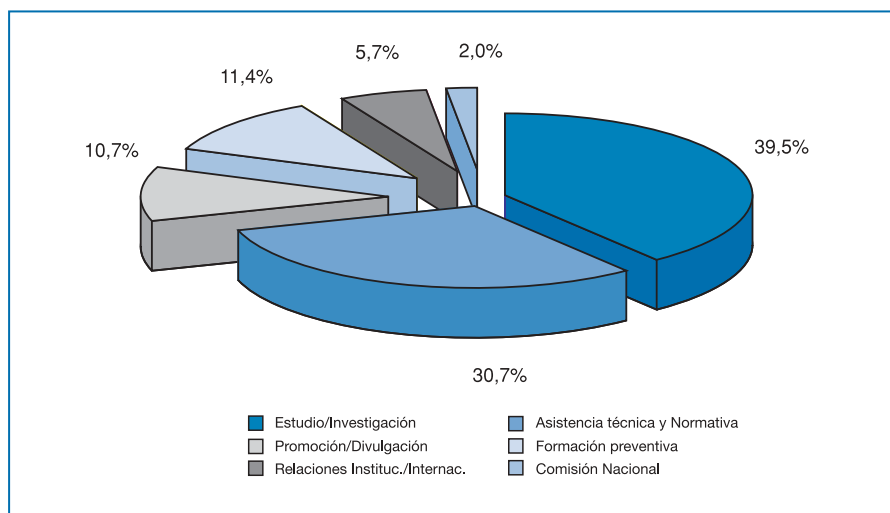
A 31 de diciembre de 2007, presenta un total de 489 trabajadores distribuidos en las dependencias de Madrid, Barcelona, Sevilla, Vizcaya, Ceuta y Melilla.

Se financia a través de los Presupuestos Generales del Estado, los recursos generados por su propia actividad y los provenientes de contratos con la UE.

Como Órgano Científico-Técnico especializado en prevención de riesgos laborales, el INSHT desarrolla sus actividades, fundamentalmente, en las siguientes líneas:

- Estudio/Investigación
- Información/Divulgación
- Asistencia técnica y Normativa
- Relaciones internacionales
- Secretariado de la Comisión Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

GRÁFICO N.º 1  
Dedicación porcentual por actividades



*Se presenta a continuación un resumen de las actividades más relevantes llevadas a cabo durante 2007*

En el gráfico n.º 1 se exponen los datos globales de dedicación por grandes líneas de actividad.

En los siguientes apartados se comentan las actividades más relevantes que se han llevado a cabo durante 2007.

### 6.1.2. Estudio/Investigación

En este ámbito deben considerarse dos tipos de actividades: las de análisis y estudio de las condiciones de trabajo y las de investigación operativa. En el primer grupo las actividades más destacables son las siguientes:

*“AA TT y EE PP Estadísticas”*

Se han realizado los informes periódicos y específicos de siniestralidad laboral programados. Se han continuado las tareas del grupo de trabajo “Análisis cualitativo de mortalidad por accidentes de trabajo en España” en el que participan las CCAA, modificando y mejorando el código de causas utilizado y se ha llevado a cabo la recogida de datos que se plasmará en la tercera edición del estudio “Análisis cualitativo de mortalidad por accidentes de trabajo en España”.

*“VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo”*

Tras los trabajos preparatorios del trabajo de campo (elaboración de la muestra, preparación del cuestionario, pretest), se desarrolló, durante el año 2007, el trabajo de campo, realizado por la empresa Sigma Dos. Los datos obtenidos ya se analizaron y se publicó un informe con los resultados más relevantes. Además de este informe, se realizó una jornada pública de presentación de resultados y se gestionó la realización de un CD con los microdatos de esta Encuesta para su utilización, previa petición, por parte de investigadores externos.

*“Observatorio estatal de condiciones de trabajo”*

Se han definido, analizado y elaborado 102 indicadores relativos a condiciones de trabajo y daños a la salud. Se han realizado los trabajos de localización e inclusión del resto de información que está recopilada en la página web. Se llevaron

a cabo las tareas necesarias de coordinación con la empresa informática para la elaboración de la página web del “Observatorio estatal de condiciones de trabajo” que empezó su funcionamiento efectivo en julio de 2007.

En el segundo apartado se incluyen la práctica totalidad de los estudios específicos que llevan a cabo los Centros Nacionales dentro de sus áreas de especialización (Anexo I). Se destaca el proyecto “Valores límite de exposición profesional” con la finalización y edición del documento “Límites de exposición profesional para agentes químicos en España-2007” y continuación del trabajo de actualización y estudio de inclusión de nuevos valores.

### 6.1.3. Información/Divulgación

Las actividades de Información/Divulgación se han desarrollado a través de tres grupos de acciones.

La primera de ellas recoge el conjunto de publicaciones, integradas en el programa editorial del Ministerio, del INSHT y que concretamente en 2007 han supuesto un total de 75 títulos distintos, que incluyen publicaciones unitarias y periódicas tanto en soporte papel como audiovisuales; la tirada del programa ha sido de 173.050 ejemplares (Anexo II). Además ha continuado la inclusión paulatina de las publicaciones en la página web del organismo.

La segunda la constituye la divulgación que se realiza a través de la página web del INSHT, aspecto en el que se sigue realizando un gran esfuerzo, tanto desde el punto de vista cuantitativo aumentando las publicaciones que se editan por esa vía, como desde el punto de vista de mejora de diseños y formatos.

Por último resultan también de gran importancia las acciones de divulgación por medio de actividades presenciales tales como Jornadas Técnicas y otras actividades de actualización.

En este ámbito se han celebrado un total de 15 eventos divulgativos, fundamentalmente Jornadas técnicas con más de 550 asistentes. Entre ellas merecen destacarse la correspondiente a la “Semana Europea”, cuyo lema fue “Aligera la carga”.

Hay que reseñar especialmente la realización, durante este periodo, de una campaña de sensibilización, de ámbito estatal, con el objeto de promover el desarrollo de una cultura y conducta preventiva frente a las causas más importantes de los accidentes de trabajo graves y mortales.

#### 6.1.4. Asistencia técnica y Normativa

Ha continuado la labor de asesoramiento en los siguientes aspectos:

- a) Elaboración de los borradores de los instrumentos jurídicos por los que se desarrolla la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, bien como transposición de las directivas comunitarias, bien como adaptación de la Ley 31/1995 a determinados colectivos. Concretamente el INSHT ha participado en el proyecto de transposición de la Directiva sobre campos electromagnéticos.
- b) Participación en las actividades comunitarias de seguridad y salud en el trabajo y, especialmente, en la elaboración de nuevos proyectos de directivas y revisión y adaptación al progreso técnico de otras. Concretamente durante 2007 se ha trabajado en la refundición de las directivas sobre utilización de equipos de trabajo y en la "Resolución sobre la estrategia europea de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012".
- c) Participación a nivel nacional, europeo e internacional, en las actividades de normalización técnica desarrolladas en este ámbito, además del desarrollo de las tareas correspondientes al secretariado del Comité 81 de AENOR y sus subcomités. En este campo el total de normas elaboradas/ informadas en el período ha sido de 164.
- d) Elaboración de Guías Técnicas. Se han finalizado y están en fase de publicación las correspondientes a "Atmósferas explosivas", "Amianto", "Integración de la prevención", "Ruido" y "Vibraciones". Ha continuado la elaboración de las correspondientes a "Equipos de trabajo 2.<sup>a</sup> parte y 3.<sup>a</sup> parte", y la revisión de las relativas a "Lugares de trabajo" y "Señalización".

Por lo que se refiere al asesoramiento técnico especializado el número total de informes de asesoramiento realizados durante este período ha sido de 689.

En materia de Ensayo/ Certificación de EPI y Máquinas y Acreditación de laboratorios, se han resuelto un total de 68 solicitudes.

En materia de formación preventiva se ha dado cumplimiento a la oferta formativa programada en el catálogo de formación para 2007, específicamente la oferta de cursos y jornadas dirigidas a mejorar las cualificaciones de los expertos y profesionales de la prevención de riesgos labo-

rales. La actividad formativa programada ha supuesto la organización e impartición de 105 cursos, con la asistencia de más de 3.000 alumnos.

Se continuó colaborando con instituciones laborales y educativas en la línea de trabajo dirigida a diseñar los perfiles, las cualificaciones y la formación asociada a las mismas de los profesionales que desempeñan en las empresas diferentes funciones preventivas y se ha mantenido, por otra parte, la colaboración con las principales universidades del país en la impartición de masters o cursos de nivel superior.

El funcionamiento de la "Escuela superior de PRL", proyecto en el que colaboran el INSHT, la Universidad de Barcelona, la Universidad Politécnica de Cataluña y la Universidad Pompeu Fabra, inició una nueva edición del curso "Graduado en PRL". Desde su creación en 1999, han obtenido este título más de 200 alumnos.

Por lo que se refiere a la formación específica de funcionarios de la AGE, se ha iniciado un curso para el desempeño de las funciones de nivel superior en el que han participado un total de 30 funcionarios. Se ha impartido también, en la modalidad de semipresencial, la parte obligatoria y común del programa al que se refiere el Anexo VI del Reglamento de los Servicios de Prevención, con una duración total de 350 horas. Se ha mantenido la línea de formación a Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, que este año ha supuesto la celebración de 23 cursos, con una duración total de 280 horas.

En el ámbito internacional, ha continuado la participación en las actividades del grupo de formación en PRL de la red METRONet, de países mediterráneos, en las que se participó en el diseño, organización e impartición de un curso sobre "Riesgos biológicos en el ámbito laboral".

#### 6.1.5. Relaciones internacionales

El INSHT desarrolla un amplio número de actividades en el ámbito europeo e internacional; por una parte y en su condición legal de centro de referencia nacional en relación con la UE participa en los grupos europeos encargados de elaborar instrumentos jurídicos: grupos de trabajo de la Comisión, para analizar la elaboración de propuestas de directivas a remitir al Consejo; Comités consultivos tripartitos para la emisión de dictámenes en relación con las propuestas de directivas y otras actividades de la Comisión; grupos de trabajo del



Consejo para analizar las propuestas de directivas elaboradas por la Comisión; y comités o grupos para el desarrollo, adaptación al progreso y revisión de las directivas. En el campo de la normalización participa en los grupos europeos (CEN/CENELEC) e internacionales (ISO/CEI), encargados de la elaboración de normas técnicas.

Actúa asimismo como “punto focal” respecto de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo contribuyendo al desarrollo e implementación de su programa de trabajo participando en las reuniones de los “Puntos focales” del Consejo de dirección y de los correspondientes grupos de trabajo. En este ámbito se trabajó durante 2007 en las siguientes líneas.

- Promoción de una cultura de la prevención de riesgos laborales.
- Información sobre seguridad y salud en sectores de riesgos.
- Nuevas estrategias políticas de prevención.
- Anticiparse al cambio.

El INSHT colabora, por otra parte, con organismos europeos e internacionales en el desarrollo de proyectos en materia de seguridad y salud laboral, en este sentido forma parte de los grupos de trabajo de la red “PEROSH” constituido por los organismos europeos en materia de seguridad y salud laboral; además es miembro de la red “METRONet” integrada por organismos del sur de Europa que desarrollan conjuntamente actividades de investigación y formación.

Además, se están desarrollando proyectos en colaboración con diversos organismos que reciben financiación por parte de la UE o de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Ha continuado, asimismo, el desarrollo de acciones conjuntas con la AISS, ya que el Instituto es miembro de la “Comisión de asesoramiento de la sección de agricultura”, y con la Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo, en la elaboración de las encuestas que este organismo lleva a cabo; con la OMS el principal proyecto es el relativo a las “Fichas de Seguridad Química” que viene desarrollándose desde hace más de catorce años.

Si importante es la actividad internacional que el INSHT lleva a cabo con organismos homólogos, no lo es menos la cooperación internacional para el desarrollo de terceros países en materia de seguridad y salud en el trabajo, que el INSHT ha continuado desarrollando, al igual que en años anteriores.

Esta cooperación se ha realizado fundamentalmente, tanto en proyectos bilaterales con países de América Latina, como en proyectos multilaterales con la Organización Internacional del Trabajo y la Organización Mundial de la Salud, preferentemente. Esta colaboración se ha llevado conjuntamente con la Subdirección General de Relaciones Sociales Internacionales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y con la Agencia Española de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

La colaboración ha comprendido la gestión de los programas de cooperación en materia de Seguridad, Higiene y Salud Ocupacional, con los países y organismos anteriormente aludidos, el envío de expertos para la ejecución de los proyectos, la recepción de becarios para desarrollar en los centros del INSHT acciones formativas y de asesoramiento, y el envío de documentación y otras informaciones.

En este sentido se ha trabajado en proyectos por un total de 14,5 meses-experto que se han distribuido de la manera siguiente: Bolivia (2,0), Chile (25 días), Perú (2,0), Uruguay (5,5), México (17 días), Nicaragua (2,0) y Venezuela (1,5).

De los doce expertos que durante el año 2007 estuvieron desarrollando estos proyectos, cinco eran de Comunidades Autónomas, uno de la DIGITSS, y los seis restantes del INSHT. Se han atendido, asimismo, peticiones de información y documentación, así como visitas procedentes de diferentes países (China, Países Bálticos, Chile, República Checa).

Cabe destacar la realización del “II Congreso Iberoamericano de prevención de riesgos laborales. PREVENENCIA 2007”, en Cádiz, del 18 al 21 de septiembre, organizado por el INSHT, la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y la Organización Iberoamericana de la Seguridad social (OISS).

#### **6.1.6. Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo**

El INSHT ejerce la secretaría permanente de este Órgano, prestando el apoyo técnico y administrativo necesario para el desarrollo de las actividades del Pleno, la Comisión permanente y los grupos de trabajo, formando parte activa de alguno de estos grupos.

## ANEXO I. PROYECTOS DE ESTUDIO/INVESTIGACIÓN

### Ámbito nacional

- VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo\*.
- Análisis cualitativo de la mortalidad en España por accidentes de trabajo.
- Estudio de condiciones de trabajo y envejecimiento en profesionales del transporte.
- Estudio sobre las condiciones de trabajo de los trabajadores autónomos (Encomienda de la LPPGGEE 20005).
- Informe anual sobre el estado y situación de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en el año 2006.
- Valores límite de exposición profesional.
- Estudio sobre incidencia y evaluación de la población laboral expuesta a amianto.
- Normalización de métodos analíticos.
- Programa interlaboratorios de control de calidad.

### Proyectos específicos por dependencias

#### 1) Centro Nacional de Condiciones de Trabajo, de Barcelona

##### *Agentes químicos y biológicos*

- Sustitución de agentes químicos peligrosos.
- Principios activos de la industria farmacéutica. Indicadores de exposición.
- Liberación de amianto en cubiertas de fibrocemento.
- Exposición a nanopartículas y sus riesgos.
- Evaluación de la exposición ambiental a hongos y bacterias.
- Condiciones de trabajo en empresas de residuos.
- Reglamento REACH. Evaluación del impacto en la prevención de riesgos laborales.

##### *Seguridad química*

- Índices de riesgo de procesos químicos: Validación de metodología.
- Fichas internacionales de seguridad química.

##### *Ergonomía/Psicología*

- Diseño de alcances volumétricos.
- Técnicas de evaluación de la carga de trabajo.

- Factores psicosociales: Validación del método de evaluación del INSHT.
- Responsabilidad social y prevención de riesgos laborales en PYME.
- Violencia psicológica en el trabajo.
- Riesgo psicosocial: Experiencias de intervención.

##### *Otros proyectos*

- Soluciones preventivas.
- Buenas prácticas en el sector de la construcción.
- Red europea de promoción de la salud en el trabajo.
- Análisis de los beneficios de la acción preventiva.
- Prevención de riesgos en la utilización de equipos de elevación y transporte.
- Calculadores en prevención de riesgos laborales.
- Acciones comunitarias de investigación y formación. Metronet.
- El sistema preventivo español: una visión actualizada.

#### 2) Centro Nacional de Nuevas Tecnologías, de Madrid

##### *Agentes químicos y biológicos*

- Factores de riesgo de exposición dérmica.
- Evaluación de contaminantes biológicos.
- Gestión del riesgo asociado a la utilización de productos químicos.
- Agentes biológicos: Sectores afectados y estado de situación.
- Evaluación y control del riesgo de las sustancias químicas existentes según el Reglamento 793/93/CE.
- Evaluación del riesgo de las sustancias nuevas notificadas de acuerdo con la Directiva 67/548/CE.
- Nuevas tecnologías aplicadas a la determinación de materia particulada.
- Indicadores biológicos en matrices orgánicas.
- Patología profesional por sustancias de alto y bajo peso molecular.

##### *Agentes físicos*

- Desarrollo de métodos de análisis de ondas electromagnéticas (9kHz a 3 GHz).
- Actualización y validación de una metodología de evaluación y medida de campos electromagnéticos de baja frecuencia.

- Actualización y validación de una metodología de medida y evaluación del campo magnético estático.
- Actualización y validación de una metodología de medida y evaluación de radiación óptica (UV, Visible de banda ancha e IR).
- Actualización y validación de una metodología de medida y evaluación de vibraciones de acuerdo con el RD 1311/2005.
- Actualización y validación de una metodología y evaluación de ruido según RD 286/2006.
- Metodología para la evaluación de riesgos laborales: Evaluación de riesgos físicos.

#### *Ergonomía y Psicosociología*

- Métodos de evaluación del riesgo de TME más empleados por los servicios de prevención ajenas.
- Metodología para la evaluación de riesgos en ergonomía y psicosociología.

#### *Seguridad*

- Desarrollo de metodologías para la evaluación de riesgos de seguridad.
- Evaluación de riesgos derivados de las atmósferas explosivas.

### **3) Centro Nacional de Medios de Protección, de Sevilla**

#### *Agricultura/Pesca*

- Efecto de las vibraciones en los trabajadores agrícolas.
- Estudio de condiciones de trabajo en el cultivo, recolección y procesamiento de la aceituna.
- Trastornos musculoesqueléticos: Condiciones de trabajo en el sector marítimo/pesquero.
- Estudio de riesgos laborales en pesca y actividades relacionadas.
- Evaluación de productos fitosanitarios para su autorización y comercialización.
- Riesgos derivados de contaminantes biológicos en agricultura y ganadería.
- Prevención de la exposición a agentes químicos a bordo de los buques de pesca.

- Riesgos derivados de la exposición a agentes físicos en la agricultura.
- Evaluación del riesgo por exposición a productos fitosanitarios.
- Estudio y mejora de las condiciones de trabajo en frutales.
- Estudio de la carga física en trabajos de arboricultura.
- Identificación y estudio de las condiciones de seguridad en las obras de construcción de infraestructuras agrarias: sistema de riego.

#### *Otros proyectos*

- Estudio de situación de la maquinaria en relación con la normativa de PRL en obras de edificación.
- Aspectos organizativos en pequeñas empresas de construcción: Guía de gestión.
- Evaluación de la exposición a vibraciones de alta frecuencia.
- Riesgos presentes en los talleres de conservación-restauración artística.

### **4) Centro Nacional de Verificación de Maquinaria, de Vizcaya**

#### *Evaluación de Contaminantes químicos/ Normalización/ Calidad*

- Control biológico: Desarrollo de nuevas herramientas prácticas.
- Investigación de la presencia y situación de amianto en edificios.
- Investigación de metodologías para la evaluación de la exposición a materia particulada.
- Características de la exposición a fibras de uso industrial diferentes del amianto.
- Investigación de metodologías para la evaluación de la exposición a nanopartículas.
- Plan de aseguramiento de la calidad en laboratorios de Higiene Industrial.
- Bases y desarrollo de un programa de acreditación para laboratorios de Higiene Industrial.

#### *Otros proyectos*

- La salud laboral en la prensa diaria.

## ANEXO II. PLAN EDITORIAL

### Publicaciones periódicas

- Prevención Trabajo y Salud (cinco números).
- Erga noticias (cinco números).
- Erga bibliográfico (once números, formato electrónico).
- Erga Formación Profesional (tres números, formato electrónico).
- Erg@online (once números, formato electrónico).
- Erga Primaria transversal (tres números, formato electrónico).

### *Divulgación técnica*

- Notas Técnicas de Prevención (serie 22).
- Curso de prevención de riesgos laborales (50 horas).
- Riesgo químico.
- Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo.
- Límites de exposición profesional para agentes químicos en España.
- Fichas: Límites de exposición profesional.
- Cuestionario sobre trastornos musculoesqueléticos.

- Ruido: Evaluación y acondicionamiento ergonómico.
- Ergonomía fácil: Guía para la selección de herramientas.
- Instrucciones básicas para trabajadores usuarios de PVD.
- Curso de prevención de riesgos laborales (50 h).
- Guía técnica: Cancerígenos y mutágenos.
- Guía técnica: Utilización de equipos de trabajo.
- Guía técnica: Lugares de trabajo.
- Guía técnica: Obras de construcción.

### Audiovisuales/informáticos

- CDR EVALRUIDO.
- CDR Condiciones de trabajo en PYME. Ver 3.0.
- CDR Colección de carteles de prevención de riesgos laborales.
- CDR Curso superior de PRL.
- DVD Riesgos en espacios confinados.

### Otras publicaciones

- Catálogo de Formación 2007.
- Programa Semana Europea "Aligera la carga".
- Folletos y trípticos diversos (15 ejemplares).



## 6. Acciones de promoción (cont.)

### T. MANUEL RODEÑO MADERO Y EDUARDO SANTOS ALMENDROS

Consejeros Técnicos de la Subdirección General de Ordenación de las Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social

#### 6.2. ACCIONES DE PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

##### 6.2.1. Actividades preventivas desarrolladas por las mutuas en el ámbito de la Seguridad Social

CONVIENE recordar, en relación con esta materia, que, aun cuando la Orden de 22 de abril de 1997 establecía como punto de partida la diferenciación de los dos tipos de actividades preventivas que pueden desarrollar las mutuas distinguiendo, por un lado, el régimen de las comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y por otro, el relativo a su actuación como servicio de prevención, la misma Orden permitía la utilización para el desarrollo de esta última actuación de medios humanos y materiales afectados a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

No obstante la pretendida diferenciación de actividades, la puesta en relación de la enumeración de las comprendidas en la cobertura de las contingencias profesionales recogida en el artículo 5 de dicha Orden, con lo señalado respecto de las correspondientes a los servicios de prevención

en el artículo 7 de la misma Orden y en el Capítulo VI del Reglamento de los Servicios de Prevención, pone de manifiesto la dificultad de diferenciar la ubicación de algunas de ellas en uno u otro ámbito preventivo; todo lo cual condujo finalmente a la segregación antes mencionada.

##### 6.2.1.1. Recursos económicos destinados por las mutuas al desarrollo de actividades preventivas

El coste de las actividades de prevención de riesgos laborales desarrolladas por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social se viene imputando presupuestariamente al programa específico existente a tal efecto, denominado "Higiene y seguridad en el trabajo". La evolución de los gastos realizados por las mutuas en las referidas acciones de prevención desde 1997, clasificados de acuerdo con la naturaleza económica de tales gastos, ha sido la que figura en la tabla 1.

La relevancia que los gastos realizados representan, en el período considerado, en relación con las cuotas por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, aparece recogida en la tabla 2.

TABLA 1  
(Importe en miles de euros)

	1997 (1)	1998	1999	2000	2001	2002
Gastos de personal	38.736	66.968	76.218	80.651	101.098	93.726
Gastos corrientes en bienes y serv.	84.073	113.789	128.056	119.844	143.093	114.092
Gastos financieros	—	—	86	84	87	42
Inversiones reales	2.885	4.913	8.515	12.347	14.706	15.749
<b>Total</b>	<b>125.694</b>	<b>185.670</b>	<b>212.875</b>	<b>212.926</b>	<b>258.984</b>	<b>223.609</b>

**TABLA 1 (Continuación)**  
**(Importe en miles de euros)**

	2003 (2)	2004	2005	2006 (3)	2007 (4)
Gastos de personal	81.035	82.109	66.647	105.676	32.520
Gastos corrientes en bienes y serv.	31.481	43.221	60.216	59.295	20.731
Gastos financieros	15	8	42	86	39
Inversiones reales	18.183	13.694	5.348	2.053	1.767
<b>Total</b>	<b>130.714</b>	<b>139.032</b>	<b>132.253</b>	<b>167.110</b>	<b>55.057</b>

Fuente: Sistema de Información Contable de la Seguridad Social.

Notas:

- (1) En el ejercicio 1997 se han considerado en "gastos corrientes en bienes y servicios" los realizados con medios ajenos en concepto de reconocimientos médicos que en aquel ejercicio y anteriores se imputaban al programa presupuestario de "Medicina ambulatoria".
- (2) La posibilidad de realizar reconocimientos médicos finalizó el 31 de diciembre de 2002. Por tanto, a partir de 2003 no se imputa coste alguno por este concepto.
- (3) Los ingresos percibidos por la gestión de la Seguridad Social en concepto de compensación por la utilización de medios por parte de los servicios de prevención ajenos de las mutuas se cifraron en 20.647 miles de euros.
- (4) Los ingresos percibidos por la gestión de la Seguridad Social en concepto de compensación por la utilización de medios por parte de los servicios de prevención ajenos de las mutuas se cifraron en 14.706 miles de euros.

**TABLA 2**  
**(Importe en miles de euros)**

Año	Gastos programa de "Higiene y seguridad en el trabajo"	Cuotas contingencias profesionales			% Gastos s/ Total cuotas sistema
		Mutuas	Entidades Gestoras	Total Sistema Seguridad Social	
1997	125.694	3.067.455	318.381	3.385.836	3,71
1998	185.670	3.351.781	297.448	3.649.229	5,09
1999	212.875	3.743.582	283.383	4.026.965	5,29
2000	212.926	4.219.005	269.033	4.488.038	4,74
2001	258.984	4.672.643	270.740	4.943.383	5,24
2002	223.609	5.050.004	254.462	5.304.466	4,22
2003	130.714	5.504.379	262.807	5.767.186	2,27
2004	139.032	5.941.685	279.685	6.221.370	2,23
2005	132.253	6.530.088	291.105	6.821.193	1,94
2006	167.110	7.275.696	305.108	7.580.804	2,20
2007	55.057	7.930.167	320.724	8.250.891	0,67

Fuente: Sistema de Información Contable de la Seguridad Social.

#### 6.2.1.2. Planes generales de actividades preventivas (2001-2005)

A partir del año 2001, las actuaciones realizadas por las mutuas en el ámbito de la prevención comprendida en la acción protectora de la Seguridad Social se ha planificado a tra-

vés de los planes generales de actividades preventivas de la Seguridad Social. Desde aquel año y durante el período de vigencia de la citada Orden de 22 de abril de 1997 se han aprobado los siguientes planes generales, que se desarrollaron en los períodos que asimismo se indican:

<i>Plan</i>	<i>Período de vigencia</i>
Plan general de actividades preventivas 2001 (aprobado por Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de 26 de abril de 2001)	De 17 de mayo de 2001 a 8 de septiembre de 2002
Plan general de actividades preventivas 2002 (aprobado por Resoluciones de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de 20 de junio y 18 de noviembre de 2002), que constituye una prórroga del plan anterior	De 9 de septiembre de 2002 a 31 de mayo de 2003
Plan general de actividades preventivas 2003-2005 (aprobado por Resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, de 5 de agosto de 2003)	De 1 de junio de 2003 a 31 de diciembre de 2005

En relación con el plan general correspondiente al período 2003-2005 cabe señalar como novedades más significativas, respecto de planes anteriores, que incorporó el desarrollo de un programa de colaboración con la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la prevención del riesgo de caída en altura en el sector de la construcción, programas de formación y una nueva orientación de la campaña de publicidad, cuyos contenidos se expondrán más adelante.

Las actuaciones de prevención llevadas a cabo por las mutuas en el marco de los anteriores planes generales de actividades preventivas se estructuraron, de forma resumida, del modo siguiente:

#### *Programa de visitas*

Dirigido a empresas con menos de 50 trabajadores a su servicio para asesorar a las mismas en la realización o actualización de la evaluación de riesgos y de los planes de prevención, pertenecientes a ramas de actividad económica con índice de incidencia superior a 60 por 1.000.

A partir de 2004 se incluían también como destinatarios del programa, además de las empresas, a los trabajadores del Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos adheridos a las mutuas que hayan mejorado la acción protectora del mismo mediante la inclusión de las contingencias profesionales.

#### *Programa de capacitación*

Destinado a capacitar a los empresarios que poseían menos de 6 trabajadores a su servicio para que ellos mismos pudieran asumir personalmente la gestión de la prevención en sus empre-

sas, pertenecientes a ramas de actividad económica con índice de incidencia superior a 60 por 1.000. Asimismo, a partir de 2004, se incluían en este programa a los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos que hayan mejorado la acción protectora del Régimen Especial mediante la inclusión de las contingencias profesionales.

#### *Programa específico para empresas de especial accidentabilidad*

Tenía como finalidad atender a las empresas de menos de 250 trabajadores que se habían destacado por tener un índice de incidencia individual superior en un 30% a la media obtenida en la rama de actividad económica a que pertenecen, para asesorarlas y orientarlas en la implantación o mejora efectiva de las diferentes medidas de prevención. Este programa se realizaría de forma preferente en empresas de menos de 50 trabajadores.

#### *Edición de publicaciones*

Con el fin de alcanzar el necesario grado de homogeneidad en el contenido y la calidad técnica de las publicaciones a utilizar en los diferentes programas descritos anteriormente, así como de reducir su coste, se encomendó a la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT) la edición y distribución de aquellas publicaciones.

#### *Campañas de publicidad*

Destinadas a difundir las medidas y objetivos de los planes generales y sensibilizar a la población sobre la necesidad de la prevención en sus hábitos la-



borales. La campaña de publicidad realizada en 2004 tuvo importantes novedades, en cuanto a formato, respecto de las llevadas a cabo en ocasiones anteriores. Así, además de los medios tradicionales de difusión (prensa y revistas, radio, vallas publicitarias, Internet...), se organizaron a lo largo de toda la geografía española diversos actos (ruedas de prensa, mesas de expertos y recorridos por polígonos industriales y zonas comerciales) para movilizar a nivel local a las organizaciones sindicales y empresariales y a las administraciones de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, cabe destacar también la difusión que alcanzó la campaña entre el colectivo de trabajadores inmigrantes, gracias a la edición y distribución de documentación en cuatro idiomas extranjeros de países de los que la presencia de emigrantes en nuestro país es mayor.

### *Campañas de información*

Dirigidas a promover la colaboración de los sectores sociales afectados y a la mejora de los conocimientos de los órganos de las empresas con funciones especializadas en materia de prevención.

### *Actividades ordinarias*

En concurrencia con el desarrollo de los programas y acciones anteriores, las mutuas también pudieron destinar una parte de los recursos, que no superaran el 5% de las dotaciones iniciales asignadas en los capítulos 1 (gastos de personal) y 2 (gastos corrientes en bienes y servicios) del programa de "Higiene y seguridad en el trabajo", a desarrollar actividades de carácter general, a las que se refería el párrafo primero del artículo 5 de la Orden de 22 de abril de 1997, dirigidas a empresas excluidas de los programas anteriores.

### *Programa de colaboración con la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la prevención del riesgo de caída en altura en el sector de la construcción*

Se llevó a cabo con la máxima preferencia durante los meses de agosto a octubre de 2003, teniendo como destinatarias a las empresas de menos de 50 trabajadores pertenecientes a los códigos CNAE 4521 (Construcción general de edificios y obras singulares de ingeniería civil), 4522

(Construcción de cubiertas y estructuras de cerramiento), 4523 (Construcción de autopistas, carreteras, campos de aterrizaje, vías férreas y centros deportivos) y 4525 (Otras construcciones especializadas: montaje de armazones y estructuras metálicas, cimentaciones y pilotaje, otras obras). Este programa de actuación se componía de las siguientes actividades:

- Entrega a las empresas de guías divulgativas en las que se informaba detalladamente sobre los trabajos que comportan riesgo de caída en altura y forma de evitarlos.
- Visita por técnicos de las mutuas a las respectivas empresas asociadas que ostentaban la condición de contratistas principales de obras comprendidas en alguno de los CNAE señalados para dispensar asesoramiento sobre el referido riesgo.
- Entrega al empresario del informe de visita a la obra elaborado por los técnicos de la mutua.

### *Programas de formación*

El programa de formación de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales, previsto en el plan general de actividades preventivas 2003-2005, fue aprobado por Resolución de 3 de septiembre de 2004, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Los programas de formación contemplados en la mencionada Resolución fueron los siguientes:

- Formación de trabajadores, cuyos destinatarios eran los trabajadores de empresas de menos de 50 trabajadores asociadas a mutuas, que pertenecieran preferentemente a sectores con índice de incidencia superior a 6.000 por 100.000.
- Formación de trabajadores designados, cuyos destinatarios fueron los trabajadores de empresas de menos de 50 trabajadores asociadas a las mutuas, que fueran designados en aquéllas para gestionar el deber de prevención que corresponde al empresario o que fueran a asumir el desarrollo de las actividades previstas en el artículo 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
- Formación de delegados de prevención (de nivel básico y especializada), cuyos destinatarios fueron los delegados de prevención existentes en las empresas de menos de 50 trabajadores asociadas a mutuas, que pertenecieran preferentemente a sectores con índice de incidencia superior a 6.000 por 100.000.

- Formación de trabajadores autónomos, cuyos destinatarios fueron los trabajadores autónomos que hubieran optado por la cobertura de las contingencias profesionales con una mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social y que no tuvieran contratados a trabajadores por cuenta ajena.
- Finalmente, se contemplaba también la organización de jornadas de sensibilización y motivación destinadas a empresarios y directivos de empresas de menos de 50 trabajadores asociadas a mutuas, que pertenecieran preferentemente a sectores con índice de incidencia superior a 6.000 por 100.000.

Como aspecto novedoso de los programas de formación cabe señalar que el correspondiente a la formación de trabajadores incluye un apartado dedicado a dar a conocer los derechos de participación, información, consulta y propuesta en cuestiones de prevención de riesgos laborales en sus empresas. Por otra parte, en cuanto al programa de formación de los representantes de los trabajadores que son delegados de prevención, en la mencionada Resolución de 3 de septiembre de 2004 se contemplaba que fuese impartido con la colaboración de las organizaciones sindicales.

### 6.2.1.3. Ejecución de los planes generales (2001-2005). Programas realizados

Programa	Número de empresas según tamaño			Total
	De 1 a 5 trabajadores	De 6 a 49 trabajadores	De 50 a 249 trabajadores	
<b>Plan general 2001 (de 17-5-2001 a 8-9-2002)</b>				
* Programa de visitas	19.713	43.865	—	63.578
* Programa de capacitación	13.647	—	—	13.647
* Programas de visitas y capacitación	34.742	—	—	34.742
* Programa específico para empresas de especial accidentabilidad	12.847	17.727	477	31.051
* Programa básico	—	—	1.934	1.934
<b>Total plan general 2001</b>	<b>80.949</b>	<b>61.592</b>	<b>2.411</b>	<b>144.952</b>
<b>Plan general 2002 (de 9-9-2002 a 31-5-2003)</b>				
* Programa de visitas	5.966	33.254	—	39.220
* Programa de capacitación	64.316	—	—	64.316
* Programas de visitas y capacitación	56.009	—	—	56.009
* Programa específico para empresas de especial accidentabilidad	17.286	15.053	1.186	33.525
* Programa básico	4.072	3.052	2.384	9.508
<b>Total plan general 2002</b>	<b>147.649</b>	<b>51.359</b>	<b>3.570</b>	<b>202.578</b>
<b>Plan general 2003-2005 (de 1-6-2003 a 31-12-2003)</b>				
* Programa de visitas	70.829	—	—	70.829
* Programa de capacitación	65.029	—	—	65.029
* Programas de visitas y capacitación	63.355	—	—	63.355
* Programa específico para empresas de especial accidentabilidad	7.892	—	—	7.892
* II Programa específico para empresas de especial accidentabilidad	7.883	25	911	8.819
<b>Total plan general 2003</b>	<b>214.988</b>	<b>25</b>	<b>911</b>	<b>215.924</b>
<b>Plan general 2003-2005 (año 2004)</b>				
* Programa de visitas	78.599	—	—	78.599
* Programa de capacitación	2.016	—	—	2.016
* Programas de visitas y capacitación	20.260	—	—	20.260
* Programa específico para empresas de especial accidentabilidad	4.558	—	—	4.558
* II Programa específico para empresas de especial accidentabilidad	11.363	21	1.596	12.980

*(Continuación)*

<i>Programa</i>	<i>Número de empresas según tamaño</i>			<i>Total</i>
	<i>De 1 a 5 trabajadores</i>	<i>De 6 a 49 trabajadores</i>	<i>De 50 a 249 trabajadores</i>	
<b>Total plan general 2003</b>	<b>214.988</b>	<b>25</b>	<b>911</b>	<b>215.924</b>
<b>Plan general 2003-2005 (año 2004)</b>				
* Programa de visitas	78.599	—	—	78.599
* Programa de capacitación	2.016	—	—	2.016
* Programas de visitas y capacitación	20.260	—	—	20.260
* Programa específico para empresas de especial accidentabilidad	4.558	—	—	4.558
* II Programa específico para empresas de especial accidentabilidad	11.363	21	1.596	12.980
<b>Total plan general 2004</b>	<b>116.796</b>	<b>21</b>	<b>1.596</b>	<b>118.413</b>
<b>Plan general 2003-2005 (año 2005)</b>				
* Programa de visitas	3.202	-	-	3.202
* Programa de capacitación	84.995	-	-	84.995
* Programa de visitas y capacitación	67.327	-	-	67.327
* Programa específico para empresas de especial accidentabilidad	4.200	-	-	4.200
* II Programa específico para empresas de especial accidentabilidad	12.411	15	2.546	14.972
<b>Total plan general 2005</b>	<b>172.135</b>	<b>15</b>	<b>2.546</b>	<b>174.696</b>

<i>Programa</i>	<i>Número de trabajadores autónomos a los que se ha impartido cada programa</i>
<b>Plan general 2003-2005 (año 2004)</b>	
* Programa de visitas	434
* Programa de capacitación	183
* Programas de visitas y capacitación	429
<b>Total plan general 2004</b>	<b>1.046</b>
<b>Plan general 2003-2005 (año 2005)</b>	
* Programa de visitas	1.563
* Programa de capacitación	809
* Programas de visitas y capacitación	2.503
<b>Total plan general 2005</b>	<b>4.875</b>

**Edición y distribución de publicaciones**

<i>Plan</i>	<i>Importe destinado a publicaciones (miles de euros)</i>
Plan general 2001	1.053
Plan general 2002	640
Plan general 2003 - 2005 (año 2004)	407
Plan general 2003 - 2005 (año 2005)	117
<b>Total</b>	<b>2.217</b>

*Campañas de publicidad*

<i>Plan</i>	<i>Importe destinado a campañas de publicidad (miles de euros)</i>
Plan general 2001	3.606
Plan general 2002	3.606
Plan general 2003 - 2005 (año 2004)	3.603
Plan general 2003 - 2005 (año 2005)	1.000
<b>Total</b>	<b>11.815</b>

*Campañas de información*

<i>Plan</i>	<i>Importe destinado a campañas de información (miles de euros)</i>
Plan general 2001	1.155
Plan general 2002	1.146
Plan general 2003 - 2005 (año 2004)	2.394
Plan general 2003 - 2005 (año 2005)	2.121
<b>Total</b>	<b>6.816</b>

*Programa de colaboración con la Inspección de Trabajo para la prevención del riesgo de caída en altura en el sector de la construcción*

<i>Número de guías divulgativas enviadas según tamaños de empresas</i>			
<i>CNAE</i>	<i>A empresas de 1 a 5 trabajadores</i>	<i>A empresas de 6 a 49 trabajadores</i>	<i>Total</i>
4521 (1)	129.916	304.715	<b>434.631</b>
4522 (2)	1.343	4.473	<b>5.816</b>
4523 (3)	501	4.409	<b>4.910</b>
4525 (4)	4.600	18.184	<b>22.784</b>
<b>Total</b>	<b>136.360</b>	<b>331.781</b>	<b>468.141</b>

<i>Número de obras visitadas según tamaños de empresas</i>					
<i>CNAE</i>	<i>Obras de 1 a 5 trabajadores</i>	<i>Obras de 6 a 20 trabajadores</i>	<i>Obras de 21 a 50 trabajadores</i>	<i>Obras de más de 50 trabajadores</i>	<i>Total</i>
4521 (1)	9.630	6.016	1.116	317	17.079
4522 (2)	153	90	28	7	278
4523 (3)	45	40	16	12	113
4525 (4)	290	174	40	9	513
<b>Total</b>	<b>10.118</b>	<b>6.320</b>	<b>1.200</b>	<b>345</b>	<b>17.983</b>

Notas:

- (1) CNAE 4521. Construcción general de edificios y obras singulares de ingeniería civil (puentes, túneles,...).
- (2) CNAE 4522. Construcción de cubiertas y de estructuras de cerramiento.
- (3) CNAE 4523. Construcción de autopistas, carreteras, campos de aterrizaje, vías férreas y centros deportivos.
- (4) CNAE 4525. Otras construcciones especializadas (montaje de armazones y estructuras metálicas, cimentaciones y pilotaje, otras obras).

### Programas de formación

Programa	Número de asistentes	
	2004 (4.º trimestre)	2005
Formación de trabajadores	44.575	53.824
Formación de trabajadores designados	6.322	36.025
Formación de trabajadores autónomos	607	1.763
Jornadas de sensibilización para empresarios y directivos	5.405	12.025
Formación de delegados de prevención	85	1.654

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

#### 6.2.1.4. Actividades preventivas a desarrollar a partir de la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre

La fecha de publicación en el BOE (29 de noviembre de 2006) de la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, no permitió dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma respecto al desarrollo de las actividades preventivas durante el año 2006, siendo, en consecuencia, el año 2007 el primero en que se desarrollarán las actividades preventivas según lo establecido en la referida Orden. De acuerdo con lo dispuesto en esta Orden, que derogó la Orden de 22 de abril de 1997, por Resolución de 2 de abril de 2007, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, se determinaron las actividades preventivas a realizar por las mutuas con cargo a los recursos de la Seguridad Social gestionados por las mismas. Estas actividades figuran estructuradas en los siguientes programas o grupos de actuaciones:

#### Programa de asistencia técnica a las pymes

Dirigido a fomentar la integración de la prevención en la empresa y la mejora de su gestión a través de visitas a los centros de trabajo de las empresas asociadas y acciones específicas que tienen las siguientes finalidades:

- En las empresas de menos de 6 trabajadores, en las que el empresario asuma personalmente la actividad preventiva, el asesoramiento al mismo en todos aquellos aspectos necesarios para la gestión efectiva de la prevención.

- En las empresas de hasta 49 trabajadores cuya actividad se encuentre incluida en el anexo de la resolución, que comprende los doce sectores de actividad con mayor número de accidentes de trabajo graves o mortales (\*), el asesoramiento al personal designado para hacerse cargo de la prevención en las empresas.
- Formación específica a empresarios, mandos y trabajadores de empresas asociadas para que puedan asumir o ser designados para la gestión de la actividad preventiva de la empresa.

#### Programa de visitas y acciones

Destinado a promover la reducción de la siniestralidad en empresas de 1 a 49 trabajadores que pertenezcan a los sectores con mayor riesgo de accidente, que son los que figuran en el anexo de la resolución a que se ha hecho mención anteriormente (\*), con el objetivo de asesorar al empresario y al trabajador designado. Las mutuas llevarán a cabo un seguimiento de sus actuaciones:

Nota (\*). Los sectores de actividad incluidos en el anexo de la Resolución de 2 de abril de 2007, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, son los siguientes:

- Construcción.
- Transporte terrestre y por tubería.
- Agricultura, ganadería, caza y selvicultura.
- Comercio al por mayor. Intermediarios del comercio.
- Fabricación de productos metálicos, excluida maquinaria.
- Industria de alimentos, bebidas y tabaco.
- Hostelería.
- Comercio al por menor. Reparaciones domésticas.
- Industria de la madera y del corcho. Cestería.
- Fabricación de productos minerales no metálicos.
- Venta y reparación de vehículos. Venta de combustible.
- Fabricación de muebles. Otras industrias manufactureras. Reciclaje.

nes que permita valorar la incidencia de las mismas en relación con el objetivo del programa.

#### *Programa de elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas preventivas*

Como la propia denominación del programa indica, comprende la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas preventivas en relación con las actividades del anexo de la resolución (\*), en los que se deberá tener en cuenta para su difusión los aspectos relativos a la lengua y cultura de las distintas poblaciones emigrantes.

#### *Programa de elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas en relación con la mejora de la integración de la prevención en la empresa y la coordinación de la actividad preventiva*

Tal como indica, asimismo, la denominación del programa, tiene por objeto la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas preventivas en relación con las cuestiones señaladas, estando dirigido el programa especialmente a la coordinación de la actividad preventiva en las empresas asociadas que se hallen en situaciones de concurrencia de empresas y trabajadores autónomos en el mismo centro de trabajo, ya sea en su condición de empresa principal, contratista o subcontratista.

#### *Programas de I+D+i*

Se contempla el desarrollo de las siguientes actuaciones:

- Investigación y estudio comparativo sobre la incidencia de los trastornos musculoesqueléticos,

Nota (\*). Los sectores de actividad incluidos en el anexo de la Resolución de 2 de abril de 2007, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, son los siguientes:

- Construcción.
- Transporte terrestre y por tubería.
- Agricultura, ganadería, caza y selvicultura.
- Comercio al por mayor. Intermediarios del comercio.
- Fabricación de productos metálicos, excluida maquinaria.
- Industria de alimentos, bebidas y tabaco.
- Hostelería.
- Comercio al por menor. Reparaciones domésticas.
- Industria de la madera y del corcho. Cestería.
- Fabricación de productos minerales no metálicos.
- Venta y reparación de vehículos. Venta de combustible.
- Fabricación de muebles. Otras industrias manufactureras. Reciclaje.

cos, sus causas determinantes y propuestas de medidas preventivas para reducirla.

- Elaboración de un estudio de ámbito sectorial sobre las enfermedades profesionales notificadas.
- Estudio de las bajas laborales o incapacidades ocasionadas por la exposición a agentes físicos (ruido, vibraciones, campos electromagnéticos, radiaciones ópticas) para el establecimiento de códigos de buenas prácticas orientados a la disminución o control de tales riesgos.
- Cualesquiera otros programas de I+D+i que se propongan acometer las mutuas, incluidos en sus respectivos planes de actividades preventivas.

#### *Programas de formación, concienciación y asistencia técnica a trabajadores autónomos*

Dirigido a trabajadores autónomos que desarrollen su actividad profesional en los sectores relacionados en el anexo de la resolución a que ya se ha hecho referencia anteriormente (\*), con la finalidad de identificar y calificar los riesgos laborales existentes en el marco del artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

### **6.2.2. Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales**

La disposición adicional quinta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, preveía la creación de una fundación, denominada Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, con la finalidad de “*promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos*”.

En virtud de lo establecido en la anterior disposición, se constituyó la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, a la que, de conformidad con lo dispuesto en la misma disposición, se debía dotar de un patrimonio, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación, constituido por el 80% de los excesos de excedentes de gestión obtenidos por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, una vez dotadas sus reservas reglamentarias, cuya cuantía no podría exceder del 20% del importe existente en el citado Fondo a la

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Importe*	60	2	15.008	15.001	12.008	9.006	12.006	24.000	25.000	25.000	137.101

\* miles de euros.

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

fecha de entrada en vigor de la Ley. En virtud de esta disposición, la aportación inicial de la Administración General de Estado se cifró en 60.101.210,44 euros (10.000.000.000 pesetas), cuyo importe total se hizo efectivo a la Fundación en varias entregas desde 1998 hasta 2005.

Posteriormente, el importe anterior a favor de la Fundación se amplió para los años 2004 y 2005 con dos nuevas aportaciones de 3.000.000 y 24.000.000 euros, respectivamente, con el fin de que la misma pudiera continuar desarrollando durante esos años las funciones encomendadas por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Por tanto, hasta el referido año 2005, la aportación de la Administración General del Estado a la Fundación ascendía a 87.101.209,82 euros, que representaba el 19% del importe existente en el Fondo de Prevención y Rehabilitación a la fecha de entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

La disposición adicional cuadragésima séptima de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, modificó la redacción de la disposición adicional quinta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, estableciendo que, para garantizar la regularidad en el cumplimiento de los fines de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, se podrán realizar aportaciones a la misma, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación, con la periodicidad y en la cuantía que reglamentariamente se determinen.

La Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, establece en su artículo 8 que la aportación anual a la citada Fundación no podrá rebasar el límite de 25.000.000 euros.

En ese sentido, la disposición transitoria única de la mencionada Orden de 28 de noviembre de 2006 fijó en 25.000.000 euros la aportación a la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales para financiar el desarrollo de su actividad en el año 2006.

En concordancia con lo dispuesto en la Orden de referencia y para mantener el desarrollo de las actividades de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales durante 2007 en niveles similares a los de años anteriores, por Resolución de 6 de marzo de 2007, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, se fijó en 25.000.000 euros la aportación a la Fundación para el presente año.

A modo de resumen, las aportaciones autorizadas por la Administración General del Estado, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación, a favor de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, desde su creación hasta la actualidad, han sido las siguientes:

(Véase tabla arriba).

### 6.2.3. Fondo de Prevención y Rehabilitación

El Fondo de Prevención y Rehabilitación está constituido por el 80% de los excesos de excedentes de gestión obtenidos por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, una vez dotadas sus reservas reglamentarias. El artículo 73 de la Ley General de la Seguridad Social establece que se destinará a los fines generales de prevención y rehabilitación de acuerdo con lo que disponga el Ministerio de Trabajo e Inmigración (artículo 66.1 del Reglamento General sobre colaboración en la gestión de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre), y se encuentra ingresado en una cuenta corriente en el Banco de España titulada a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Los importes ingresados en el Fondo por las mutuas en los últimos años aparecen recogidos en el cuadro que figura a continuación, en el que asimismo se ha incluido, como referencia para cuantificar la importancia relativa de los flujos generados en cada ejercicio, el porcentaje que han representado las cantidades ingresadas respecto de las cuotas por contingencias profesionales.

Además de la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales a que se ha hecho mención, entre las actividades cuya financiación se prevé con el referido Fondo de Prevención

(Importes en miles de euros)

<i>Ejercicio</i>	<i>Exceso de excedentes ejercicio</i>	<i>Cuotas contingencias profesionales</i>	<i>% Exceso excedentes s/ cuotas contingencias profesionales</i>
1997	54.524	3.067.455	1,78
1998	51.641	3.351.781	1,54
1999	36.886	3.743.582	0,99
2000	35.301	4.219.005	0,84
2001	34.977	4.672.643	0,75
2002	41.722	5.050.004	0,83
2003	62.381	5.504.379	1,13
2004	187.182	5.941.685	3,15
2005	386.703	6.530.088	5,92
2006	601.733	7.275.696	8,27
2007	1.410.885	7.930.167	17,79

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

y Rehabilitación se encuentran las contempladas en la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, consistentes en la realización de actividades preventivas de ámbito estatal o supraautonómico a desarrollar por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo o que se lleven a cabo por otras administraciones públicas e instituciones.

En relación con las actividades a desarrollar por el mencionado Instituto y en desarrollo de lo dispuesto al efecto en la Orden también citada, por primera vez, en el año 2007 se ha formalizado un acuerdo de encomienda de gestión entre la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización por éste de determinadas actividades de prevención correspondientes al ámbito de la Seguridad Social, cuya publicación se dispuso por aquella Secretaría de Estado en su Resolución de 26 de marzo de 2007, así como la financiación del coste previsto para su ejecución, fijado en la misma resolución en 8.000.000 euros, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación. Las actividades encomendadas se concretan en las siguientes:

- Realización del informe anual sobre el estado y situación de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en el año 2006.
- Elaboración de un estudio sobre la problemática que afecta a los trabajadores inmigran-

tes en materia de seguridad y salud en el trabajo.

- Realización, en colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales, de programas y actividades preventivas de análisis, estudios, investigación y divulgación, orientados a favorecer el desarrollo de una cultura preventiva para el mejor seguimiento de los accidentes de trabajo
- Estudio, diseño y redacción del proyecto para la creación, organización y funcionamiento de un nuevo Centro Nacional de Enfermedades Profesionales y de Epidemiología Laboral.
- Estudio de las condiciones de trabajo de los trabajadores autónomos.
- Realización de una campaña estatal de sensibilización para la prevención de los accidentes de trabajo.
- Realización de actividades en materia de divulgación, cooperación y asistencia técnica, como Centro de Referencia Nacional.
- Estudio sobre las condiciones de trabajo y envejecimiento de los profesionales del transporte.
- Estudios y métodos de análisis de la siniestralidad laboral para el Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo.
- Estudio y métodos para la determinación de los costes de la siniestralidad laboral.





## 7. Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

### JOSÉ YANES COLOMA

Director del Secretariado Permanente  
Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

#### 7.1. ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR EL PLENO Y COMISIÓN PERMANENTE

**L**A Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, a lo largo del año 2007, realizó una reunión ordinaria y dos reuniones extraordinarias del Pleno así como una reunión ordinaria de la Comisión Permanente. En el seno de estas reuniones se han adoptado los acuerdos que se describen en los apartados siguientes.

##### a) Acuerdos sobre políticas preventivas:

- Aprobar la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012.
- Aprobar el Plan de Acción del Gobierno para el impulso y ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, periodo 2007 a abril 2008.

##### b) Acuerdos de creación de nuevos grupos de trabajo:

- Aprobar el mandato de creación del grupo de trabajo Seguimiento de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012).
- Aprobar el mandato de creación del grupo de trabajo Reforma y potenciación de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Aprobar el mandato de creación del grupo de trabajo Plan Prevea.
- Aprobar el mandato de creación del grupo de trabajo Empresa de Trabajo Temporal y Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Aprobar el mandato de creación del grupo de trabajo Educación y Formación en PRL.
- Aprobar la elaboración de un nuevo Mandato para el grupo de trabajo Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, que amplíe los objetivos de acuerdo con el nuevo panorama normativo existente.

##### c) Acuerdos relacionados con documentos y propuestas de los grupos de trabajo:

En el grupo de trabajo “Amianto”:

- Se valoró muy positivamente el Informe presentado por el grupo de trabajo Amianto, relativo al Programa Integral de Vigilancia de la Salud con el compromiso por parte de las Comunidades Autónomas de intentar una mayor aportación y coordinación con los Órganos y Autoridades Sanitarias de sus correspondientes ámbitos, a fin de tener actualizado lo más posible la información que se genera por este sistema.
- Se aprobó la propuesta relativa a enviar a los astilleros, donde se realiza la reparación, mantenimiento y desguace de buques, un escrito recordándoles la normativa aplicable y los procedimientos a seguir en dichos trabajos, para asegurar la seguridad y salud de los trabajadores.
- Aprobar que se tenga en cuenta a la hora del desarrollo de la Ley del Trabajo Autónomo, la necesidad de que los trabajos con amianto que realicen los trabajadores autónomos tengan la misma cobertura normativa y de exigencias que los trabajadores por cuenta ajena.

En el grupo de trabajo “Construcción”:

- Aprobar la necesidad de actualizar la Guía de Construcción elaborada por el INSHT, en base a las modificaciones normativas que se han producido desde la publicación de la misma y que afectan al sector, ofreciéndose así mismo el grupo de trabajo para colaborar en la actualización.
- Aprobar la realización por parte del INSHT de un Análisis de la Situación de la Siniestralidad y de las Causas de la misma, referida al sector y similar al efectuado en el año 1994, que tanto eco tuvo, actualizado con los datos disponibles.

- Aprobar la necesidad de establecer una mayor uniformidad de criterios a la hora de calificar los accidentes, dentro del sector, habiéndose pedido participación al representante del Ministerio de Sanidad en la Comisión Permanente, que la tendrá en cuenta.

En el grupo de trabajo “Sector Agrario”:

- Aprobar la propuesta relativa a la máxima difusión posible de los informes realizados por la Dirección General de Trabajo y el INSHT, a petición del subgrupo de trabajo “ Incendios en el Sector Agrario” referidos a la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en los casos de incendios forestales.
- Aprobar un recordatorio para que se dispongan las acciones oportunas para llevar a cabo los acuerdos aprobados en la reunión Plenaria de esta Comisión de fecha 26 de enero de 2005, tendentes a conseguir que la vigilancia de la salud llegue a todos los trabajadores y mejorar la calidad de su práctica, para lo cual se debería:
- Aprobar la propuesta basada en la necesidad fundamental de que, dado que algunas de las propuestas adoptadas por el grupo de trabajo tienen un carácter urgente, se adopten las medidas oportunas para que los acuerdos y propuestas del grupo de trabajo, puedan presentarse con una cierta periodicidad, ser conocidas y trasladadas a los estamentos y organizaciones competentes, en el caso de su aprobación preceptiva.
- Aprobar el documento denominado “Actividades 2001-2007” preparado con motivo de haberse cumplido cinco años de funcionamiento del grupo, en el que se recogen las propuestas elevadas al Pleno, las acciones efectuadas directamente, los documentos de temas concretos que han sido estudiados, y un resumen de aquellas medidas de las que se tiene constancia que han sido adoptadas por las instituciones competentes.
- Así mismo, dado que la finalidad de este documento es promover el conocimiento de las actividades del grupo de trabajo, aprobar se organicen jornadas de difusión, en aquellos territorios en los que el Sector Agrario tiene una mayor implantación, y que dicha labor de difusión e información se incluya como una acción directa de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, en el próximo ejercicio.

En el grupo de trabajo “Seguimiento del plan de acciones prioritarias”:

- Se informa que en la Comisión Permanente se ha examinado el informe final que realizó la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con respecto a la campaña de empresas de más siniestralidad realizada durante el año 2006, informe se presentó en la reunión del grupo de trabajo, donde se formularon aportaciones, y se hizo un informe final que es el que se ha presentado.
- En la Comisión Permanente se ha llegado a los acuerdos de realizar una valoración positiva de la campaña, ya que permite obtener información de extraordinaria importancia para conocer la realidad de la situación de la seguridad y salud, no solo de las empresas visitadas sino en general, además de dar información que permite orientar futuras campañas.

En el grupo de trabajo “Valores límite”:

- Aprobar el borrador presentado sobre Valores de Exposición a Agentes Químicos para el año 2008, así como la realización de una Jornada Técnica, a ser posible a primeros de año, para la difusión y explicación de los valores correspondientes al periodo citado.
- Aprobar el trasladar la felicitación del Grupo de Trabajo al Grupo Técnico del INSHT que elabora el documento base que presenta al Grupo de Trabajo.
- Ratificar el acuerdo adoptado en la Comisión Permanente de que el grupo de trabajo, en una reunión monográfica, estudiará de qué forma quedará condicionado su Mandato en base a las nuevas competencias que establece el Programa REACH.

## 7.2. MEMORIA

Aprobar la Memoria de Actividades de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo del año 2006.

## 7.3. INFORMACIÓN PERIÓDICA

En las reuniones mantenidas durante 2007, la Comisión Permanente y el Pleno han sido informados sobre las siguientes materias:

Información de la situación y desarrollo del plan de acción para el impulso y la ejecución de la estrategia española de seguridad y salud en el trabajo (2007- 2012).

- Información sobre siniestralidad laboral 2006.
- Información de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

## 7.4. ACTIVIDADES DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

### 7.4.1. Grupo de Trabajo “Amianto”

Durante este año el Grupo acordó elevar al Pleno las siguientes propuestas y documentos:

- Informe sobre la implantación del Programa Integral de Vigilancia de la Salud de los trabajadores que han estado expuestos a amianto hasta diciembre de 2005.
- Propuestas de Carta informativa dirigida a empresas de desguace de buques y astilleros, para que el Pleno considere la conveniencia de remitirla a las Comunidades Autónomas, para su distribución, y a los astilleros militares.
- El objetivo de dicha carta es indicar las acciones a realizar para la gestión adecuada del riesgo de exposición a amianto.
- Propuesta para que el Pleno impulse las acciones necesarias, incluidas las normativas, para clarificar y, en su caso, garantizar que los trabajadores por cuenta propia tengan una protección adecuada de su salud en la realización de trabajos con riesgo de exposición a amianto, bajo unas seguras condiciones de trabajo.
- Trasladar al Pleno de la Comisión Nacional su deseo de que D. Antonio Baixauli Edo sea recordado tanto por su trayectoria profesional como por su calidad humana.

### 7.4.2. Grupo de Trabajo “Construcción”

Este año se constituyeron en el seno de este Grupo dos subgrupos de trabajo:

- Trabajos Verticales.
- Características exigibles a los Planes y Estudios de Seguridad en Obras.

Las propuestas del Grupo que fueron elevadas este año al Pleno son:

- Propuesta al Pleno para que encomiende al INSHT la elaboración de un estudio de causas

de los accidentes GRAVES, MUY GRAVES y MORTALES ocurridos en este sector desde 1995 hasta los últimos datos que resulten disponibles.

- Propuesta para que se impulse la revisión y actualización de la Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras de construcción elaborada por el INSHT. Y que, a su vez, haga llegar al INSHT el documento titulado “Cuestiones para el análisis de la incidencia de la aplicación de la reforma del marco normativo de prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción y dificultades prácticas apreciadas”.
- Propuesta para que por los Organismos competentes se proceda a la revisión de las pautas o criterios para la calificación de los accidentes laborales, al objeto de lograr una uniformidad en la misma.

### 7.4.3. Grupo de Trabajo “Valores Límite”

Este año el Grupo elevó al Pleno para su aprobación el Documento “Límites de Exposición Profesional para Agentes Químicos en España” correspondiente al año 2008 y como en años anteriores, se encomendó al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo la publicación y distribución del mismo, así como la realización de una Jornada Técnica para la presentación del documento y su inclusión en la página web del INSHT.

Las principales novedades que presenta el documento de este año son las siguientes:

1. Se ha incluido un nuevo apartado, Apartado 3. NOVEDADES DE ESTA EDICIÓN, en donde se resumen las actualizaciones y modificaciones llevadas a cabo con respecto a la edición anterior.
2. Se ha incorporado a la tabla 1- Límites ambientales de exposición profesional, el valor límite para el 1-bromopropano, y se han actualizado los valores límite correspondientes a: acetato de isopropilo, acetato de 2-metoxipropilo, 2-aminoetanol, cromo metal y compuestos inorgánicos Cr (II) y Cr (III) insolubles e hidruro de fósforo.
3. Se han incorporado a la tabla 5. Valores límite biológicos, los indicadores biológicos de benceno en sangre, diclorometano en orina y 2,5-hexanodiona en orina. A su vez se han actua-

lizado los indicadores biológicos ácidos S-fenilmercaptúrico y t,t-mucónico en orina.

4. En la tabla 4. Propuestas de modificación para los valores límite ambientales, se incorpora el ácido bórico y se reestructuran las sales tetra-sódicas. Por otra parte se propone retirar los valores límite de una serie de agentes químicos por dos motivos: la insuficiencia de datos para justificar el valor y la coexposición con la sílice cristalina.
5. En la tabla 6. Propuestas de modificación para los valores límite biológicos, se incorporan los indicadores biológicos correspondientes a los agentes químicos alcohol isopropílico, 1,3-butadieno y tetrahidrofurano.
6. Como consecuencia de la publicación de la ORDEN/PRE/985/2007, de 11 de abril por, la que se modifica el RD 1406/1989 de limitaciones a la comercialización y al uso de ciertas sustancias y preparados peligrosos, se ha introducido la nota "r" para 210 agentes químicos cancerígenos y mutágenos sin valor límite establecido (tabla 2) y para 80 con valor límite establecido (tabla 3).
7. Se ha actualizado el apartado 13. MÉTODOS DE TOMA DE MUESTRA Y ANÁLISIS, en relación con la modificación reciente de la norma UNE EN 482: 2005, incluyéndose una dirección web con acceso a 126 métodos analíticos.
8. En el anexo B. NOTAS A LAS TABLAS 1 A 6, se actualizan las notas "8", "b", "s" y "vía dérmica", y se incorpora la nota "sr" suprimándose las notas "sr(a)" y "z" referentes a la legislación de los productos fitosanitarios.
9. En el anexo E. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA, se anuncia la disponibilidad de la publicación del INSHT "Documentación toxicológica para el establecimiento de los límites de exposición profesional para agentes químicos" y la dirección web con acceso a los valores límite de los principales Estados miembros de la UE.

#### 7.4.4. Grupo de Trabajo "Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales"

Este año, el Grupo de Trabajo presentó al Pleno las siguientes alternativas sobre su continuidad: retomar con una nueva definición las funciones, competencias y objetivos del grupo, o bien dar por finalizados sus trabajos.

El acuerdo de la Comisión Permanente, a su vez aprobado por el Pleno, fue el de crear un nuevo mandato manteniendo el grupo sus objetivos, pero ampliándolos con el nuevo panorama normativo.

#### 7.4.5. Grupo de Trabajo "Sector Agrario"

En el desarrollo de las reuniones mantenidas por el Grupo en este año se han analizado y debatido los siguientes temas:

- Real Decreto 1539/2006 sobre concesión de ayudas para la renovación del parque nacional de maquinaria agrícola. Novedades respecto al anterior decreto.
- Informes de los trabajos de los diversos subgrupos:
  - Formación e información.
  - Fitosanitarios.
  - Siniestralidad en la Agricultura.
  - Incendios en el Sector Agrario.
  - Implantación de la ley de PRL en las explotaciones agrarias.
  - Vigilancia de la salud.

Se acordó abrir una nueva línea de trabajo sobre Enfermedades Profesionales en la Agricultura, dentro del subgrupo «Vigilancia de la Salud». La nueva línea de trabajo se propuso en base a la normativa recientemente publicada. Analizará en el subgrupo el nuevo cuadro de Enfermedades Profesionales para extraer los agentes y actividades que afectan al Sector Agrario.

Asimismo, el Grupo acordó abrir una nueva línea de trabajo para abordar el estudio de las condiciones de trabajo en invernaderos.

Las propuestas elevadas al Pleno son:

- Difusión de los informes realizados por la Dirección General de Trabajo y del INSHT, a petición del subgrupo de trabajo "Incendios en el Sector Agrario" referidos a la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en los casos de incendios forestales.
- Elaborar un protocolo básico y general de orientación de las actividades de vigilancia de la salud en el Sector Agrario.
- Elaborar una cartilla individual sanitaria y de riesgo que integre los resultados de la vigilancia de la salud de los trabajadores y de la evaluación de los riesgos.

- Solicitud de la adopción de las medidas oportunas para que los acuerdos y propuestas del grupo de trabajo puedan presentarse con una cierta periodicidad, ser conocidas y trasladadas a los estamentos y organizaciones competentes, en el caso de su aprobación preceptiva.
- Además se presentó al Pleno de la CNSST un documento con las actividades realizadas por el grupo desde el año 2001. Asimismo, el Pleno aprobó la propuesta sobre la realización de unas jornadas de difusión de los trabajos del Grupo, en aquellos territorios en los que el Sector Agrario tiene una mayor implantación, aprobando a su vez que estas jornadas se incluyan como una acción directa de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, en el próximo ejercicio.

#### 7.4.6. Grupo de Trabajo “Trabajadores Autónomos”

Durante este año se creó el subgrupo “Formación del trabajador autónomo” que, tras cuatro reuniones, ha elaborado un documento, pendiente de aprobación por el Grupo de Trabajo.

Al existir dificultades para llegar a acuerdos, el grupo tiene previsto elevar esta situación al Pleno, a través de un informe a elaborar por su Presidente.

#### 7.4.7. Grupo de Trabajo “Seguimiento del Plan de Acciones Prioritarias”

En cada una de las reuniones del Grupo se analizó y debatió sobre el estado de las actuaciones contempladas en el Plan de Acciones Prioritarias, que consisten en:

- La realización de una campaña de sensibilización de ámbito estatal con el objetivo de promover el desarrollo de una cultura y conducta preventiva frente a las causas más importantes de los accidentes de trabajo graves y mortales.
- El desarrollo de programas específicos de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, dirigidos a las empresas y/o actividades con más altos índices de siniestralidad laboral en cada Comunidad Autónoma, así como en empresas de ámbito supraautonómico.
- La realización de un estudio sobre los accidentes de trabajo que tienen el tráfico como agente causante y la elaboración de un plan de me-

didias para promover su reducción, a elaborar por el INSHT y la Dirección General de Tráfico.

- La realización de un estudio y análisis anual sobre la siniestralidad laboral de carácter mortal, que permita extraer las conclusiones y prioridades de actuación a impulsar por la CNSST, a elaborar por el INSHT y las Comunidades Autónomas.

El desarrollo de acciones específicas dirigidas a colectivos especiales y entre ellos los trabajadores inmigrantes, que permitan la aplicación eficaz de sus derechos a la protección de su seguridad y salud en el trabajo.

#### 7.4.8. Grupo de Trabajo “Seguimiento de la Estrategia Española”

En las reuniones se ha avanzado en los criterios de selección de empresas de ámbito supraautonómico del “PLAN DE ACCIONES PRIORITARIAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA SINIESTRALIDAD, 2008-2009, DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Así mismo el grupo de trabajo aprobó integrar dentro de sus acciones, las correspondientes al Grupo de Trabajo “Seguimiento de Acciones Prioritarias”, creado el 13 de febrero de 2006.

#### 7.4.9. Grupo de Trabajo “Empresas de Trabajo Temporal”

La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), en su reunión plenaria del día 25 de julio de 2007 acordó la creación de un Grupo de Trabajo sobre “Empresas de Trabajo Temporal” con el fin de analizar la situación actual de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores de las empresas de trabajo temporal, con objeto de comprobar si conviene adoptar medidas adicionales y si la normativa vigente se ajusta a la realidad actual de la actividad desarrollada en el mercado laboral por las empresas de trabajo temporal y pueda estudiar, analizar y, en su caso, proponer mejoras sobre esta cuestión.

Los trabajos del Grupo se orientarán:

- Al estudio de la información relativa a las condiciones de seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores de empresas de trabajo temporal, incluyendo las causas más frecuentes de la accidentalidad y las enfermedades derivadas del trabajo de estos trabajadores.

- Al análisis del grado de cumplimiento de la normativa específica sobre seguridad y salud en las empresas de trabajo temporal.
- Al estudio de la adecuación de la normativa a los riesgos a que se enfrentan estos trabajadores, de cara a hacer efectivo el principio de equiparación con los trabajadores de la empresa usuaria.
- A la elaboración de propuestas de líneas de investigación para la mejora del nivel de seguridad y salud de los trabajadores de empresas de trabajo temporal.
- A la promoción y difusión de buenas prácticas respecto de la seguridad y la salud en las empresas de trabajo temporal.

Durante este año el Grupo realizó una reunión de constitución, en la que se desarrollaron las bases de su trabajo.

#### **7.4.10. Grupo de Trabajo “ Reforma de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”**

La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), en su reunión plenaria del día 25 de julio de 2007, acordó la creación de un Grupo de Trabajo para la reforma y potenciación de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Los trabajos de este Grupo, tras analizar la experiencia adquirida durante los primeros diez años de existencia de la Comisión Nacional, se orientarán a la adecuación y actualización de su Reglamento de Funcionamiento Interno, con el fin de dotar de mayores competencias a la Comisión Permanente y regular el funcionamiento de sus Grupos de Trabajo.

Durante este año el Grupo realizó una reunión de constitución, en la que se acordó la confección de un cuestionario-guía no cerrado, en el que se

contemplan los aspectos que servirían para determinar las posibles modificaciones.

#### **7.4.11. Grupo de Trabajo “Plan Prevea”**

La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), en su reunión plenaria del día 25 de julio de 2007, acordó la creación de un Grupo de Trabajo para la implantación y desarrollo del denominado “Plan Prevea”.

Los trabajos de este Grupo se orientarán a los siguientes objetivos:

- Diseño de la estrategia de implantación del programa experimental en las Comunidades Autónomas, en caso de acuerdo en ese sentido por los órganos de coordinación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social - Comunidades Autónomas y previa consulta a la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Seguimiento de los resultados obtenidos por el programa a lo largo del período de aplicación de la Estrategia (2007-2012).

El las reuniones de este año, el Grupo ha trabajado en la fijación de un porcentaje de la reducción de la siniestralidad, así como en los criterios para la selección de las empresas que se incluirán en el Plan.

#### **7.5. RELACIÓN DE REUNIONES CELEBRADAS POR LOS GRUPOS DE TRABAJO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DURANTE EL AÑO 2007**

Se han celebrado un total de 63 reuniones, que se relacionan en el siguiente cuadro.

<b>REUNIONES CELEBRADAS</b> <b>COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO</b> <b>AÑO 2007</b>	
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Utilización productos fitosanitarios	30 y 31 enero
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Formación e Información	1 febrero
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Formación e Información	13 febrero
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Incendios en el Sector Agrario	14 febrero
Grupo de Trabajo Seguimiento del Plan de Acciones Prioritarias	15 febrero
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Siniestralidad en la Agricultura	15 y 16 febrero
Grupo de Trabajo Trabajadores Autónomos Reunión Constitución Subgrupo Formación del Trabajador Autónomo	21 febrero
Grupo de Trabajo Valores Límite	22 febrero
Grupo de Trabajo Construcción Reunión Constitución Subgrupo Trabajos Verticales	26 febrero
Grupo de Trabajo Construcción Reunión Constitución Subgrupo Características exigibles a los Planes y Estudios de Seguridad en Obras	27 febrero
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Incendios en el Sector Agrario (sólo AGE)	28 febrero
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Vigilancia de la Salud en el Sector Agrario	1 marzo
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Incendios en el Sector Agrario	7 marzo
Grupo de Trabajo Seguimiento del Plan de Acciones Prioritarias	7 marzo
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Utilización Productos Fitosanitarios	8 y 9 marzo
Grupo de Trabajo Trabajadores Autónomos	13 marzo
Grupo de Trabajo Amianto	14 marzo



<b>REUNIONES CELEBRADAS (Continuación)</b> <b>COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO</b> <b>AÑO 2007</b>	
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Análisis Implantación PRL	21 marzo
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Formación e Información	22 marzo
Grupo de Trabajo Sector Agrario	27 marzo
Grupo de Trabajo Trabajadores Autónomos Reunión Subgrupo Formación del Trabajador Autónomo	12 abril
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Trabajos en Invernaderos	16 abril
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Siniestralidad en la Agricultura	17 abril
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Incendios en el Sector Agrario	18 abril
Grupo de Trabajo Construcción Reunión Subgrupo Características exigibles a los Planes y Estudios de Seguridad en Obras	7 mayo
Grupo de Trabajo Construcción Reunión Subgrupo Trabajos Verticales	8 mayo
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Incendios en el Sector Agrario	16 mayo
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Vigilancia de la Salud	22 mayo
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Siniestralidad en la Agricultura	23 mayo
Grupo de Trabajo Sector Agrario	24 mayo
Grupo de Trabajo Trabajadores Autónomos Reunión Subgrupo Formación del Trabajador Autónomo	7 junio
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Trabajos en Invernaderos	12 junio
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Trabajos en Invernaderos	13 junio

<b>REUNIONES CELEBRADAS (Continuación)</b> <b>COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO</b> <b>AÑO 2007</b>	
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Incendios en el Sector Agrario	18 junio
Grupo de Trabajo Construcción Reunión Subgrupo Características exigibles a los Planes y Estudios de Seguridad en Obras	19 junio
Grupo de Trabajo Amianto	20 junio
Grupo de Trabajo Construcción Reunión Subgrupo Trabajos Verticales	21 junio
Grupo de Trabajo Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales	21 junio
Pleno Extraordinario y Monográfico CNSST	28 junio
Grupo de Trabajo Trabajadores Autónomos Reunión Subgrupo Formación del Trabajador Autónomo	5 julio
Grupo de Trabajo Construcción Reunión Subgrupo Características exigibles a los Planes y Estudios de Seguridad en Obras	10 julio
Grupo de Trabajo Valores Límite	11 julio
Comisión Permanente Pleno CNSST	25 julio
Pleno Comisión Nacional	25 julio
Grupo de Trabajo Construcción Reunión: Subgrupo Trabajos Verticales	14 septiembre
Pleno Extraordinario CNSST	18 septiembre
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión: Subgrupo Incendios en el Sector Agrario	25 septiembre
Grupo de Trabajo Amianto	26 septiembre
Grupo de Trabajo Seguimiento de la Estrategia Española Reunión de constitución del Grupo	8 octubre
Grupo de Trabajo Plan Prevea Reunión de constitución del Grupo	15 octubre
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Incendios en el Sector Agrario	23 octubre
Grupo de Trabajo Construcción Reunión Subgrupo Trabajos Verticales	29 octubre
Grupo de Trabajo Seguimiento de la Estrategia Española	12 noviembre

<b>REUNIONES CELEBRADAS (Continuación)</b> <b>COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO</b> <b>AÑO 2007</b>	
Grupo de Trabajo Construcción Reunión Subgrupo Características exigibles a los Planes y Estudios de Seguridad en Obras	19 noviembre
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Incendios en el Sector Agrario	21 noviembre
Grupo de Trabajo Plan Prevea	26 noviembre
Grupo de Trabajo Sector Agrario Reunión Subgrupo Vigilancia de la Salud	27 noviembre
Grupo de Trabajo Sector Agrario	28 noviembre
Grupo de Trabajo Reforma de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo Reunión de constitución del Grupo	29 noviembre
Grupo de Trabajo Seguimiento de la Estrategia Española	03 diciembre
Grupo de Trabajo Construcción Reunión Subgrupo Trabajos Verticales	17 diciembre
Grupo de Trabajo Empresas de Trabajo Temporal Reunión de constitución del Grupo	17 diciembre
Grupo de Trabajo Amianto	19 diciembre

#### 7.6. HISTÓRICO DE LAS REUNIONES CELEBRADAS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DESDE SU CREACIÓN

<b>EVOLUCIÓN DE LAS REUNIONES CELEBRADAS</b>	
<i>Año</i>	<i>N.º de reuniones</i>
2001	24
2002	24
2003	28
2004	32
2005	33
2006	45
2007	63

### 7.7. ACTUACIONES DEL SECRETARIADO PERMANENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DURANTE EL AÑO 2007

- Apoyo y asesoramiento técnico, en general, y en particular a los Grupos de Trabajo: Amianto, Construcción, Valores Límite, Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Sector Agrario, Trabajadores Autónomos, Seguimiento del Plan de Acciones Prioritarias; incluyendo la elaboración de informes, ponencias o documentos iniciales de trabajo, etc.
- Elaboración de las actas de las reuniones mantenidas por el Pleno y la Comisión Permanente y colaboración en las elaboradas para los distintos Grupos de Trabajo.
- Búsqueda bibliográfica y normativa sobre los temas tratados en los grupos y subgrupos de trabajo.
- Participación activa como miembro integrante en los grupos:
  - Construcción.
  - Construcción, subgrupos:
    - Trabajos verticales.
    - Características exigibles a los Planes y Estudios de Seguridad en Obras.
  - Sector Agrario, subgrupos:
    - Formación e Información.
    - Incendios en el Sector Agrario.
  - Trabajadores Autónomos, subgrupo:
    - Formación e Información.
- Realización de reuniones periódicas de coordinación interna del Secretariado Permanente y con los coordinadores de los Grupos y Subgrupos de trabajo constituidos.
- Elaboración de la Memoria de Actividades 2006.
- Atención a consultas técnicas, tanto internas como externas.
- Elaboración de la información sobre actividades de la Comisión Nacional para su inclusión en la página web del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- Preparación y publicación de informes sobre la Comisión Nacional para su difusión a través de la Revista "Prevención, Trabajo y Salud".
- Tramitación y seguimiento de los acuerdos adoptados por el Pleno de la Comisión Nacional, así como de los distintos Grupos de Trabajo.
- Participación como miembro del Patronato de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y en los Grupos técnicos constituidos en el seno de la misma.
- Participaciones en Jornadas y Seminarios para dar a conocer las actividades de la Comisión Nacional.
- Participación en el curso de acceso al INSHT de los nuevos funcionarios.
- Distribución del documento actualizado sobre "Repertorio de disposiciones publicadas en los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas sobre prevención de riesgos laborales". Este documento ha sido incluido en la página web del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo/Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Distribución del documento actualizado sobre "Incidencia de la prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva" para convenios de ámbito supraautonómico.
- Participación en el Grupo Técnico para otorgar los Premios Nacionales 28 de abril patrocinados por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.
- Participación en el Grupo de Trabajo "Formación" del Comité Técnico Mixto MTAS – CCAA.
- Participación como vocal en el Tribunal de oposiciones del INSHT, convocatoria 2006 y 2007.
- Asistencia del personal del Secretariado a cursos de formación de actualización y perfeccionamiento.



**SEGUNDA PARTE:**  
**HACIA UN SISTEMA NACIONAL  
DE PREVENCIÓN**



# 1. Introducción al Sistema Español de Prevención de Riesgos Laborales

JOSÉ LUIS CASTELLÁ LÓPEZ

Director del Departamento de Normas y Asistencia Técnica  
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

## 1.1. LOS SISTEMAS NACIONALES DE PREVENCIÓN

CUANDO se pretende preparar un informe sobre el “estado de situación” existente en un campo y momento determinados lo primero que debe hacerse —en particular, si el informe va a repetirse periódicamente— es reflexionar sobre el tipo y estructura de los datos a incluir. En este caso, la situación que se quiere describir es una situación que se desea mejorar —la seguridad y salud de los trabajadores— y lo que conviene describir no es sólo el “estado de situación” propiamente dicho, sino también su entorno (en la medida en que pueda condicionar su evolución) y las actividades preventivas que se desarrollan para mejorarla, para que a su vez *pueda mejorarse la eficacia de dichas actividades preventivas a la luz de los resultados obtenidos*.

La valoración de la eficacia de una actividad puede ser relativamente fácil si es la única actividad desarrollada para alcanzar un objetivo y es gestionada y ejecutada por una única organización. Por el contrario, si se quiere analizar —como es el caso— la actuación en materia de prevención de diversas organizaciones que tienen un objetivo común, pero desarrollan diferentes actividades, es necesario ver en qué medida dichas organizaciones se integran y armonizan en un “sistema” que sea capaz, para alcanzar ese objetivo, de coordinar el conjunto de las actividades desarrolladas.

En definitiva y en línea con los Convenios 155 y 187 de la OIT (como se verá posteriormente) se entiende que la mejor manera de mejorar la situación nacional de seguridad y salud en el trabajo pasa por definir, en el marco de una **política nacional** de prevención, un **sistema nacional** de prevención (en el que se integren todas las entidades con competencias en este ámbito) encargado de concebir, desarrollar y mejorar paulatinamente la **acción nacional** en materia de prevención, que se concre-

ta a través de **estrategias y programas nacionales** (elaborados para plazos determinados) cuya eficacia es valorada a partir de los datos proporcionados por **informes de situación** periódicos.

### 1.1.1. La “acción nacional” en prevención

La mayoría de los países se plantea como un objetivo nacional (presentado, o no, de forma explícita) 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”. Cuál puede o ha de ser la acción que desarrollen estos poderes públicos para mejorar la situación y avanzar hacia dicho objetivo es la cuestión esencial que se plantea.

Básicamente, es el empresario el que fija las condiciones de trabajo y, por tanto, los riesgos a los que está expuesto el trabajador. Sin embargo, en la generación de los riesgos pueden intervenir otras personas, tanto en la empresa como fuera de la misma (diseñadores, fabricantes, instaladores, etc.). Todos ellos deben, por tanto, “hacer prevención”. *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, constituye la acción nacional en prevención*. Dentro de ésta pueden distinguirse distintos componentes o tipos de acción:

- Mediante *la acción normativa* se definen y dan a conocer a los empresarios y a las demás personas afectadas sus obligaciones y responsabilidades (y, en su caso, sus derechos) en materia de seguridad y salud en el trabajo.



- Complementariamente, resulta necesario desarrollar una acción específica para *velar por el cumplimiento de la normativa*. Es utópico pensar que las obligaciones que se establezcan serán cumplidas por el mero hecho de su publicación en el Diario Oficial del Estado. El control de dicho cumplimiento (la *acción inspectora*) es tanto más difícil cuanto mayor sea la complejidad de la normativa y, por otra parte, carece de sentido establecer obligaciones cuyo cumplimiento no pueda controlarse. Por ello, la acción normativa y la inspectora no son independientes y se condicionan mutuamente.
- La acción “normativo-inspectora” tampoco basta, por sí sola, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones preventivas. Para muchas empresas (en particular, las PYME) resulta imprescindible tener un cierto apoyo que les facilite el conocimiento y cumplimiento de sus obligaciones preventivas. Por ello, la acción nacional en seguridad y salud en el trabajo debe incluir actividades de *promoción y apoyo de la prevención*: de sensibilización y divulgación, de información, de asesoramiento y asistencia técnica, etc. Esto no quiere decir que sean los gobiernos los que tienen que realizar todas esas actividades, pero, si no las realizan, deben velar para que otras entidades u organizaciones estén en condiciones de hacerlo.
- Si no se dispone de una mínima cultura preventiva, cualquier obligación en esta materia será considerada como una imposición que el sujeto obligado intentará evitar siempre que le sea posible. Por otra parte, ciertos conocimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo son imprescindibles para el correcto ejercicio de muchas profesiones. Además, la realización de determinadas actividades preventivas requiere conocimientos especializados. En consecuencia es necesario, por una parte, introducir la temática de la seguridad y salud en el trabajo en el sistema educativo general y, por otra, disponer de programas de formación específicos en esta materia. Por ello, *la educación y la formación* son componentes fundamentales de la acción nacional en prevención.
- Como toda actividad, la acción nacional en prevención debe planificarse teniendo en cuenta la situación existente y, especialmente, los problemas cuya resolución es prioritaria. Pero, para conocerlos, es necesario desarrollar determinadas actividades: estudios e investigaciones, recopilación y tratamiento de la información so-

bre los accidentes, etc. Todas estas actividades, cuyo objetivo es la *obtención de información para el análisis de la situación*, deben ser consideradas también como una parte de la acción nacional en seguridad y salud en el trabajo.

- Finalmente cabe señalar que, por buena que sea la acción nacional en seguridad y salud en el trabajo, siempre se producirán daños para la salud que es necesario reparar, normalmente, a través del aseguramiento frente a dichas contingencias, de forma que queden garantizadas las correspondientes prestaciones asistenciales y económicas. Estas actividades de *reparación* (que no son “preventivas”) pueden considerarse como integrantes de la acción nacional en seguridad y salud en el trabajo, o como complementarias de la misma pero, *en cualquier caso, la prevención y la reparación no pueden tratarse como actividades independientes*.

### 1.1.2. La “política nacional” de seguridad y salud en el trabajo

En un país hipotético, que partiera de cero, podría formularse una política específica de seguridad y salud en el trabajo y, en función de la misma, crearse las instituciones y definirse sus funciones de forma que quedasen cubiertas sin superposiciones todas las actividades que componen la acción nacional a que se ha hecho referencia en el apartado anterior. En la práctica, cualquier país tiene ya definidas una serie de políticas básicas (laboral, de seguridad social, sanitaria, industrial, etc.) y para cada una de ellas hay una autoridad competente y una infraestructura a través de la cual se desarrolla la acción nacional en la materia. En cada una de estas políticas «verticales» pueden definirse objetivos beneficiosos, directa o indirectamente, para la seguridad y salud de los trabajadores. Es el caso, por ejemplo, del objetivo, establecido en el marco de la política industrial o comercial, de que sólo puedan comercializarse productos «seguros para el usuario». Pero también se da el caso contrario. Dentro de la política laboral, por ejemplo, la «flexibilización del empleo», según como se realice, puede ser potencialmente negativa para la seguridad y salud de los trabajadores.

Por lo anterior, lo normal es que *la política nacional de seguridad y salud en el trabajo se defina como una política «transversal» dirigida a coordinar / complementar las actuaciones de instituciones o*

entidades diversas, con diferentes competencias en materia de prevención (o en materias afines) y dependientes de distintas autoridades. En esta situación, para intentar mejorar la situación de seguridad y salud en el trabajo, lo importante es determinar cuáles son los principales “defectos organizativos” que condicionan la acción nacional y, para hacerlo, conviene analizar la organización nacional de seguridad y salud en el trabajo como si se tratase de un sistema<sup>15</sup>, que es lo que debería constituir si estuviese correctamente diseñada.

### 1.1.3. El “Sistema nacional” y el “Programa nacional” de prevención

El sistema nacional de prevención puede entenderse como el sistema mediante el que se desarrolla la acción nacional en esta materia y tiene, por tanto, los mismos objetivos que ésta (minimizar los daños para la salud relacionados con el trabajo). A cada uno de los tipos o componentes de la acción nacional antes citados le corresponde una “función esencial” del sistema y puede hacersele corresponder un subsistema encargado de desarrollarla; cabe hablar, por ejemplo, de un subsistema “normativo”, “de inspección”, “de promoción y apoyo”, etc. En cada subsistema se agrupan los distintos organismos o “servicios” que tienen competencias en la materia y que deberían, por tanto, coordinar sus actuaciones. Aunque la organización de la acción nacional en prevención no se haya concebido como un sistema, estudiarla como si lo fuera facilita considerablemente el análisis tanto de los posibles “defectos” de sus subsistemas, como de los imputables a la descoordinación entre éstos. Conviene centrar la atención, en particular, en dos aspectos relevantes para todo sistema: la normativa y la participación de las organizaciones de empresarios y trabajadores:

- La normativa es un producto del sistema, ya que es elaborada por instituciones integradas en el mismo. Pero es también la “documenta-

ción del sistema”, en la que se define su *organización* (ya que las competencias, funciones y procedimientos de actuación de las principales entidades que lo componen deben tener una base legal) y sus *objetivos* (es decir, las condiciones de seguridad y salud en el trabajo que se desean implantar).

- Las medidas preventivas cuya implantación en la empresa constituye el objetivo último del sistema deben ser esencialmente tomadas por los empresarios, con la colaboración de los trabajadores, que son los beneficiarios de las mismas. Por ello, *la participación* de las organizaciones de empresarios y trabajadores en el sistema no es sólo un “principio general” sino que es algo esencial para la eficiencia del sistema, al integrar en su gestión los puntos de vista de los interesados.

Por otra parte, el **programa nacional de prevención** no es una simple suma de los programas de actividad (normalmente, anuales) de las distintas entidades que componen el sistema nacional. Sólo puede hablarse propiamente de un “programa nacional” cuando en el seno del sistema se han analizado y, en su caso, reformulado los programas de dichas entidades, para coordinarlos y buscar su complementariedad, y todo ello con los objetivos y criterios establecidos en la política nacional y, en su caso, por la **estrategia nacional de prevención** vigente para el periodo de que se trate.

En el contexto que acaba de describirse, *el “sistema nacional de prevención” puede entenderse como “la infraestructura que posibilita la aplicación de la política y de programas nacionales de prevención”, es decir, que posibilita la acción (el conjunto de actividades) cuyo objetivo es la mejora continua de la situación de seguridad y salud en el trabajo.*

### 1.1.4. El informe de la situación nacional de seguridad y salud en el trabajo

Una de las actividades que debe contemplar y gestionar un Sistema nacional de prevención es — como se ha mencionado anteriormente— la dirigida a obtener datos e informaciones sobre la situación nacional de seguridad y salud en el trabajo. Esta información debe incidir no sólo sobre el “estado de situación” propiamente dicho (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales), sino también sobre su entorno socioeconómico (en la medida en que pueda condicionar su evolución) y

<sup>15</sup> Un sistema puede definirse como un conjunto de elementos que actúan armónicamente para la consecución de un objetivo. Cada elemento tiene definidas sus funciones (es decir, el tipo de actividades que le corresponde realizar) y sus relaciones con los elementos restantes. Estas relaciones pueden ser jerárquicas o funcionales. Si las relaciones jerárquicas son débiles o inexistentes, el buen funcionamiento del sistema depende de las relaciones de coordinación y el elemento rector propio de un sistema jerarquizado pasa a convertirse en un elemento de “armonización de las actuaciones”.

sobre las actividades preventivas (integradas en los “programas nacionales de prevención”) que el Sistema desarrolla para mejorarla, para que a su vez puedan mejorarse estas actividades y el propio Sistema, a la luz de los resultados obtenidos. Normalmente, este proceso suele concretarse en un **informe de situación**, elaborado con periodicidad definida, donde se resumen y analizan los datos obtenidos, se extraen conclusiones y, en su caso, se proponen medidas de mejora.

## 1.2. EL CONVENIO 187 DE LA OIT COMO INSTRUMENTO DE REFERENCIA

Los criterios de la OIT en esta materia están básicamente recogidos en dos Convenios y sus respectivas Recomendaciones: el Convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, de 1981, y la Recomendación 165; y el Convenio 187, sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, de 2006, y la Recomendación 197.

El Convenio 155 establece que todo Miembro (que lo ratifique) deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empresarios y de trabajadores, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una **política nacional** coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo. Se establece también que para desarrollar esta política debe contemplarse una **acción nacional** que comprenda, entre otras acciones:

- La elaboración de una *normativa* que fije una serie de “obligaciones preventivas” no sólo para los empresarios, sino también para “personas que diseñan, fabrican, importan, suministran o ceden maquinaria, equipos o sustancias para uso profesional”.
- El control de la aplicación de la normativa, mediante un sistema de *inspección* “apropiado y suficiente” y la previsión de “sanciones adecuadas”.
- La adopción de medidas de *apoyo* a los empresarios y trabajadores para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones legales.
- 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.
- La investigación y la publicación de *información* (incluidas las estadísticas) sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

- La adopción de medidas para lograr la necesaria *coordinación* entre las diversas autoridades y los diversos organismos encargados de formular la política y desarrollar la acción nacional en seguridad y salud en el trabajo.

Por su parte, el Convenio 187 determina que todo Miembro (que lo ratifique) deberá establecer, mantener y desarrollar de forma progresiva, y reexaminar periódicamente, en consulta con las organizaciones más representativas de empresarios y de trabajadores, un **sistema nacional** de seguridad y salud en el trabajo que incluya:

- la normativa de seguridad y salud y los mecanismos para garantizar su observancia,
- las autoridades responsables,
- disposiciones para promover la cooperación en el ámbito de la empresa y, cuando proceda:
  - un órgano u órganos consultivos tripartitos de ámbito nacional,
  - servicios de información y asesoramiento en la materia,
  - formación en seguridad y salud en el trabajo,
  - servicios de salud en el trabajo,
  - investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo,
  - un mecanismo para recopilar y analizar los datos sobre daños a la salud,
  - disposiciones con miras a la colaboración con la seguridad social,
  - mecanismos de apoyo para la mejora de las condiciones de seguridad y salud en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas y en la economía informal.

El Convenio 187 establece también que se deberá elaborar, aplicar, controlar y reexaminar periódicamente un **programa nacional** de seguridad y salud en el trabajo en consulta con las organizaciones más representativas de empresarios y de trabajadores, el cual debe “*elaborarse y reexaminarse sobre la base de un análisis de la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, que incluya un análisis del sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo*”. En consonancia con lo anterior, la Recomendación 197 establece que los Estados “deberían preparar y actualizar periódicamente un perfil (informe) nacional en que se resuman la situación existente en materia de seguridad y salud en el trabajo y los progresos realizados para conseguir un medio ambiente de trabajo seguro y saludable, que debería servir de

base para elaborar y reexaminar el programa nacional". De hecho, todo ello no es nuevo: el Convenio 155 ya establecía (desde 1981), a este respecto, que "la situación en materia de seguridad y salud de los trabajadores deberá ser objeto, a intervalos adecuados, de exámenes globales o relativos a determinados sectores, a fin de identificar los problemas principales, elaborar medios eficaces de resolverlos, definir el orden de prelación de las medidas que haya que tomar, y evaluar los resultados".

Por último, conviene recordar que el Convenio 155 ha sido ratificado por España (por Instrumento de 26.7.1985, BOE de 11.11.1985) y que existen razones para creer que el Convenio 187, adoptado en 2006, también lo será.

### 1.3. EL SISTEMA ESPAÑOL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

A continuación se presenta una introducción al Sistema español de prevención de riesgos laborales, resumiéndose sus principales elementos —que se tratarán de forma más amplia en capítulos posteriores del presente informe— y señalándose alguna de sus particularidades. Conviene, sin embargo, empezar presentando la política española de seguridad y salud en el trabajo en la que el Sistema se enmarca, la cual se concreta, para el periodo 2007-2012, en la Estrategia española recientemente aprobada.

#### 1.3.1. La política y la estrategia españolas de seguridad y salud en el trabajo

El Capítulo II de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales trata de la política de prevención de riesgos laborales y en el artículo 5 se definen sus objetivos:

*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 orientará 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:*

- *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 efi-*

*caz ejercicio de sus respectivas competencias en el ámbito de lo previsto en este artículo.*

- *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.*

A la luz de lo anterior queda claro que desde el primer momento el legislador ha considerado la organización de la prevención a nivel nacional como un Sistema mediante el que se busca la efectiva coordinación de todas las entidades que lo componen, la armonización de sus respectivas actuaciones y la participación de las organizaciones de empresarios y trabajadores, todo ello de conformidad con lo establecido en los Convenios 155 y 187 de la OIT.

En el mismo sentido y por su parte, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007 – 2012), concebida como un instrumento para establecer el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales a corto y, sobre todo, a medio y largo plazo, pretende, entre otras cosas, dotar de coherencia y racionalidad a las actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo desarrolladas por todos los actores relevantes y, en particular, *articular... la diversidad de iniciativas en materia de prevención de riesgos laborales desarrolladas desde la Administración General del Estado y las iniciativas que con variadas denominaciones (planes de acción, planes directores, planes autonómicos, planes de choque) han puesto en marcha las Comunidades Autónomas, iniciativas que revelan el interés del Gobierno, de los gobiernos autonómicos y de las organizaciones empresariales y sindicales por conseguir un mejor cumplimiento de la normativa, la mejora de las condiciones de trabajo y la disminución del número de los accidentes de trabajo.*

En línea con lo anterior conviene señalar que buena parte del contenido de la Estrategia se dirige a establecer objetivos para las políticas públicas que inciden en la prevención de riesgos laborales, a coordinar esas políticas y a reforzar las instituciones públicas dedicadas a la prevención de riesgos laborales. Por último, merece resaltarse que la Estrategia concibe a la política de seguridad y salud en el trabajo como una política de carácter transversal que debe penetrar, estar integrada y orientar las restantes políticas y, en particular, la política laboral y de empleo, la política de Seguridad Social, la política general de salud, la política general de educación y formación, la política industrial, la política medioambiental, la política de infraestructuras, obras públicas y vivienda, etc.

### 1.3.2. Elementos del Sistema español de prevención

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 éstos 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 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, por otra parte, cabe esperar que culmine en breve el proceso de habilitación de funcionarios técnicos 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 CCAA) 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 AT y EEPP, de encuestas de situación, sean de carácter general (como la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo 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. Es a través de estos Servicios que 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 AT y EEPP, 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 éste sea algo más que la mera yuxtaposición de las actuaciones de las entidades que lo componen.

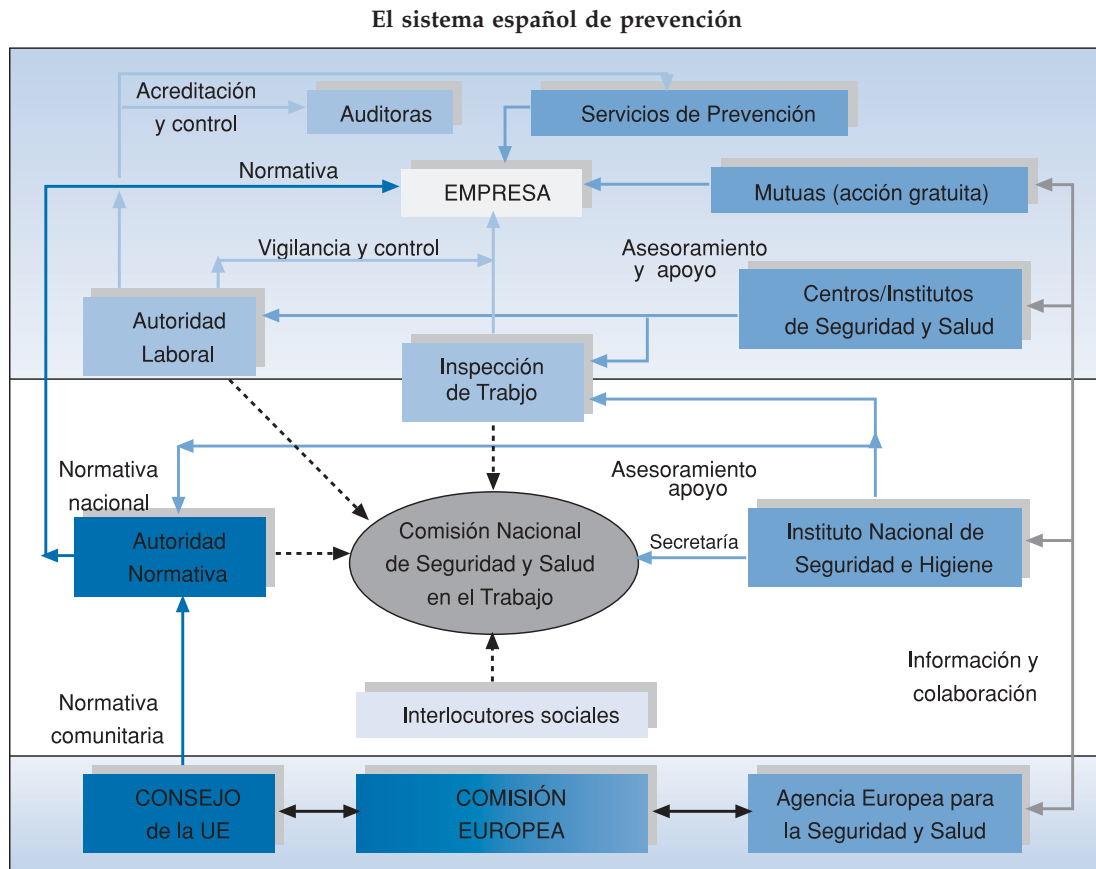


FIGURA 1

No es objetivo de este informe analizar en qué medida exactamente los elementos que acaban de describirse conforman verdaderamente un "sistema". Ello implicaría ver el grado de armonización de actuaciones que se produce tanto en el seno de cada elemento (subsistema) del sistema como entre éstos; significaría, por ejemplo, analizar la coordinación entre las autoridades normativas "laborales" e "industriales", o ver si los datos proporcionados por un "observatorio" son útiles para planificar las inspecciones. Sin embargo, el presente "informe de situación" sí puede ser una buena ocasión para promover este ejercicio de análisis teniendo en cuenta, además, que el Convenio 187 establece claramente –como ya se ha dicho– que *todo análisis de la situación nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo debe incluir un análisis del sistema nacional correspondiente*.

### 1.3.3. Particularidades del Sistema español de prevención

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. Un esbozo de esta situación se presenta en la figura 1.

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 está prevista la aprobación de un reglamento dirigido a tal fin; los Institutos de seguridad y salud europeos se han asociado y se reúnen periódicamente para compartir experiencias e informaciones y para desarrollar proyectos conjuntos, etc.

Finalmente debe señalarse que el Sistema español 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; 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 Autónomas; 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 CCAA; etc.

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

## 2. Sistema normativo

### RAFAEL ANTONIO LÓPEZ PARADA

Magistrado de la Sala de lo Social de Valladolid  
Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León  
Inspector de Trabajo y Seguridad Social en excedencia

**E**L objeto de este capítulo es describir el sistema normativo español en materia de seguridad y salud laboral. Lo primero que ha de destacarse es la denominación de la materia en la legislación española vigente. La Ley 31/1995 modificó la terminología tradicionalmente usada en España, de origen francés, que era la de “seguridad e higiene en el trabajo”, por la de “prevención de riesgos laborales”, si bien la normativa comunitaria europea utiliza el término de “seguridad y salud en el trabajo”, que es el que adoptamos aquí.

### 2.1. LA DISTRIBUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

En España se ha venido considerando que la materia de seguridad y salud en el trabajo forma parte del conjunto de la legislación laboral. Esto es así pese al intento de la Ley General de Sanidad de 1986 de llevar a su terreno la salud laboral. La opción terminológica adoptada en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a la que hemos hecho alusión, tiene que ver precisamente con la voluntad del legislador de 1995 de adscribir claramente al ámbito laboral la norma que dictaba, como expresamente se declara en el número primero de la disposición adicional tercera de la propia Ley. Es cierto que la normativa exige que exista una parte sanitaria de los servicios de prevención constituida por profesionales sanitarios y también dispone que sus actuaciones queden bajo el control administrativo de las autoridades sanitarias y no de las laborales, pero ello no implica que en España se venga a desgajar la salud laboral del conjunto normativo de la seguridad y salud en el trabajo. Desde un punto de vista jurídico todo ello es materia laboral, con la excepción de la normativa sobre autorización de

centros sanitarios, en la medida en que afecta también a la infraestructura sanitaria de los servicios de prevención propios o ajenos, así como algunas normas sobre declaración obligatoria de enfermedades u otras actuaciones del sistema sanitario público en cuanto tal.

Pues bien, la potestad legislativa en relación con la materia laboral está atribuida al Estado y no a las Comunidades Autónomas. Además, el Tribunal Constitucional interpretó desde su sentencia 18/1982, de 4 de mayo, que la atribución que la Constitución y los Estatutos de Autonomía realizan en favor del Estado no se limita a la potestad legislativa en sentido estricto, sino que incluye también la potestad reglamentaria. Por tanto ha sido el Estado el que ha venido dictando toda la normativa legal y reglamentaria en materia de seguridad y salud en el trabajo. No obstante, las potestades ejecutivas en este ámbito han sido asumidas ya por todas las Comunidades Autónomas, las cuales pueden dictar normas dirigidas a organizar y estructurar su administración y servicios. En este marco, por tanto, también nos encontramos de forma marginal con normas procedentes de las diferentes Comunidades Autónomas, con un ámbito material restringido a aspectos de naturaleza administrativa y organizativa.

Hay que anotar, no obstante, que desde la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 se incorporó también al ámbito de aplicación de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo al personal al servicio de las Administraciones Públicas regido por el Derecho Administrativo (funcionarios, personal estatutario de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, etc.). En relación con este tipo de personal de las Administraciones Públicas, cuando dependan de una Comunidad Autónoma o de Entes Locales situados en su territorio, el Estado solamente tiene competencias para dictar la legislación básica, lo que no



incluye normas de carácter reglamentario (sentencias del Tribunal Constitucional 197/1996, 109/2003, 194/2004 o 32/2006), de manera que todo el desarrollo legislativo y reglamentario de las bases contenidas en leyes estatales corresponde a las Comunidades Autónomas. Por tanto, existe una fractura esencial en el seno de la legislación de seguridad y salud en el trabajo, de manera que cuando entramos en el ámbito del personal de Derecho Administrativo, la distribución de competencias se altera, haciendo posible regulaciones legales y reglamentarias divergentes de las Comunidades Autónomas en relación con su propio personal de Derecho Administrativo y del personal de Derecho Administrativo de las Corporaciones Locales de su territorio, siempre respetando los preceptos con rango de Ley que el Estado haya declarado básicos. Las Comunidades Autónomas han de respetar en todo caso, como también el Estado, los contenidos mínimos prescritos por las directivas comunitarias. Sin embargo, esta fractura competencial apenas ha sido utilizada por las diferentes Comunidades Autónomas, que vienen aceptando la aplicación del conjunto normativo estatal de seguridad y salud en el trabajo a su personal de Derecho Administrativo, introduciendo excepciones y matizaciones únicamente en relación con aspectos organizativos de sus servicios de prevención y sistemas de auditoría y demás instrumentos de control. La pretensión de algunas Comunidades Autónomas es que dichas excepciones y matizaciones se apliquen también a su personal laboral, lo que carece de base constitucional y estatutaria, aunque habitualmente no se han impugnado por el Estado estos excesos competenciales. Se observa en este aspecto una excesiva preocupación de los responsables autonómicos por matizar la legislación de seguridad y salud en el trabajo cuando se trata de aplicarla a su propia Administración, lo que al mismo tiempo ha llevado a un olvido casi completo de las especificidades que deberían preverse para el personal de Derecho Administrativo de las Corporaciones Locales.

En la actualidad la distribución de competencias normativas con relación al conjunto de los trabajadores con relación jurídica laboral, tanto del sector público como del privado, está en fase de transformación, dado que el artículo 112 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, define de forma diferente la potestad ejecutiva de la Comunidad Autónoma, de manera que ésta comprende ahora toda la potestad reglamentaria de desarrollo de las leyes. Es cierto que la constituciona-

lidad de dicho precepto ha sido cuestionada ante el Tribunal Constitucional y está pendiente de la resolución que este órgano ha de dictar, pero ya es aplicable desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto, a salvo de lo que pudiera decidir en el futuro el Tribunal Constitucional. Por su parte el nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, en su artículo 85.2 nos dice que, en relación con las materias sobre las que la Comunidad Autónoma es titular de la potestad ejecutiva, esta potestad “podrá llevar aneja la potestad reglamentaria cuando sea necesaria para la ejecución de la normativa del Estado”. A su vez el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, establece en su artículo 42.1.3.º que las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma Andaluza comprenden “cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado”. En estos dos casos no se ha producido ninguna impugnación de su constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, sino que, al contrario y de forma paradójica, la impugnación de esta previsión del Estatuto catalán ante el Tribunal Constitucional ha convivido con el apoyo por los mismos sectores políticos en los Parlamentos español, balear y andaluz del texto del Estatuto de estas Comunidades, incluyendo su previsión sobre la potestad reglamentaria.

Ha de subrayarse sin embargo que esta misma competencia reglamentaria no se ha asumido en otras reformas estatutarias recientes: no se incorporó al texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana resultante de la reforma del mismo practicada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, si bien en virtud del número tercero de su nueva disposición adicional segunda puede entenderse que sus instituciones de autogobierno han quedado obligadas a promover la reforma estatutaria precisa para la asunción de esta competencia. En tanto en cuanto dicha reforma no se lleve a cabo, la Comunidad Valenciana carece de dicha competencia reglamentaria. Por su parte, el artículo 77 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, limita la potestad reglamentaria en las materias en las que la Comunidad Autónoma tiene competencia ejecutiva a los “reglamentos para la regulación de su propia competencia funcional y la organización de los servicios necesarios para ello”. Parece que quedan excluidos de su ámbito competencial los

reglamentos denominados ejecutivos o de desarrollo de las leyes, por lo que la competencia normativa en esta materia de la Comunidad Autónoma de Aragón seguirá siendo la tradicional y no la que asumen Cataluña, Baleares y Andalucía en sus nuevos estatutos.

Por lo que se refiere a las demás Comunidades Autónomas sus procesos de reforma estatutaria o bien no se han iniciado o están todavía en tramitación (como en el caso de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Canarias). Por tanto, su situación competencial en el aspecto que aquí tratamos no ha sufrido alteración por el momento.

De la aplicación de los preceptos de los nuevos Estatutos de Cataluña, Islas Baleares y Andalucía resulta que en el ámbito territorial de estas tres Comunidades todos los preceptos en materia de seguridad y salud en el trabajo que no estén contenidos en normas estatales con rango de Ley podrían ser desarrolladas reglamentariamente por la Comunidad Autónoma de forma diferenciada. El Derecho español de seguridad y salud en el trabajo está constituido en gran parte, como veremos, por normas reglamentarias, por lo que los efectos sobre el mismo de esta redistribución de las competencias normativas pudieran ser importantes, aunque todavía no se han materializado. No obstante, la posible dispersión está limitada por la necesidad de respetar como contenido mínimo el del conjunto de directivas comunitarias sobre seguridad y salud en el trabajo. Y, en todo caso, las normas reglamentarias estatales son aplicables supletoriamente respecto de las autonómicas (artículo 149.3 de la Constitución), por lo que la falta de ejercicio por las Comunidades Autónomas catalana, balear y andaluza de su nueva potestad reglamentaria en esta materia de seguridad y salud en el trabajo determina en el momento actual la continuidad en la vigencia y aplicación en sus territorios del conjunto del orden normativo estatal.

De cara al futuro sin embargo esta alteración competencial podría tener importantes efectos sobre el sistema normativo español. Por ejemplo, a partir de las reformas estatutarias señaladas, la incorporación de las directivas comunitarias de seguridad y salud en el trabajo en el territorio de Cataluña, Islas Baleares y Andalucía ha de ser realizada mediante reglamentos por la Comunidad Autónoma y no por el Estado, salvo cuando exista una reserva de Ley o el Estado decida incorporar su contenido, total o parcialmente, mediante normas con rango de Ley. Al mismo tiempo esas tres Comunidades Autónomas pueden sustituir el

contenido de los actuales reglamentos estatales en materia de seguridad y salud en el trabajo, respetando siempre el contenido de los preceptos incluidos en normas con rango de Ley y los mínimos resultantes de las directivas comunitarias. Pero al mismo tiempo el Estado retiene facultades normativas para el desarrollo reglamentario en materia de seguridad y salud en el trabajo en relación con todas las demás Comunidades Autónomas, en tanto en cuanto éstas no asuman por sus estatutos estas competencias en los mismos términos que las tres citadas. La normativa reglamentaria estatal tendrá así carácter supletorio en las Comunidades Autónomas catalana, balear y andaluza. Si en el futuro se llegase a producir una asunción generalizada de esta competencia reglamentaria por todas las Comunidades Autónomas, el Estado ya no podría ejercer su potestad reglamentaria en la materia, dado que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional veda al mismo la posibilidad de dictar normas cuya única vocación sea operar con carácter supletorio respecto de las dictadas por las Comunidades Autónomas (sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo). Si el modelo de los estatutos de autonomía catalán, balear y andaluz se extendiese a todas las Comunidades Autónomas, a partir de ese momento las normas reglamentarias estatales previas subsistirían con carácter supletorio, pero el Estado no podría dictar nuevas normas reglamentarias, correspondiendo esa potestad a cada una de las Comunidades Autónomas. En cada caso el Estado habría de decidir mediante las normas con rango de Ley qué contenidos deberían quedar reglados con carácter uniforme para todo el territorio español, omitiendo todo desarrollo reglamentario, que quedaría en manos de las distintas Comunidades Autónomas. Esta es la situación que hoy se produce respecto de Cataluña, Islas Baleares y Andalucía, con la matización de que el Estado debe seguir dictando reglamentos de ejecución de la Ley aplicables en las demás Comunidades Autónomas, los cuales tienen carácter supletorio en Cataluña, Islas Baleares y Andalucía. De esta manera la voluntaria falta de ejercicio por estas tres Comunidades de su potestad reglamentaria reconocida estatutariamente deja por el momento las cosas como estaban.

Más allá de estos problemas relativos a las concretas instancias administrativas que puedan tener atribuida la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes dictadas por el Parlamento español en materia de seguridad y salud en el trabajo, lo cierto es que en España se ha mantenido

un *sistema normativo basado esencialmente en normas jurídico-públicas*. Existe sin embargo un leve atisbo de la existencia de agencias regulatorias del modelo anglosajón, que unen en su seno, aunque sometidas al principio de legalidad, la potestad directamente ejecutiva sobre una materia con una cierta potestad normativa. Se contempla así la posible existencia de “guías técnicas” del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del Instituto Nacional de Silicosis y de “protocolos y guías” del Ministerio de Sanidad y Consumo, así como de Instituciones competentes de las Comunidades Autónomas (artículo 5.3.b del Reglamento de los Servicios de Prevención), cuya finalidad es interpretar y precisar los criterios de evaluación de riesgos y la forma de realizar mediciones, análisis o ensayos. Una buena parte de los reglamentos específicos en materia de seguridad y salud en el trabajo desarrollan dicha previsión y obligan al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo a elaborar una “guía técnica” de carácter no vinculante en la que se desarrollen y especifiquen los criterios de aplicación del correspondiente reglamento. De hecho el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ha aprobado distintas guías técnicas<sup>16</sup>. Se trata de documentos técnicos, no vinculantes jurídicamente, pero que de hecho marcan criterios interpretativos de las normas y establecen procedimientos y criterios de valoración que constituyen un mínimo de diligencia para los sujetos obligados, de manera que, de facto, es difícil no atribuirles un cierto carácter vinculante como norma de mínimos. Por eso se sitúan en un término medio entre la norma reglamentaria y el mero documento técnico y dejan intuir una cierta evolución posible para el futuro. En definitiva es pensable que, en la medida en que las Comunidades Autónomas catalana, balear y andaluza han asumido la potestad reglamentaria en esta materia, puedan unificar en un único organismo autónomo su potestad puramente ejecutiva y la totalidad

<sup>16</sup> En la actualidad el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ha dictado guías técnicas relativas a lugares de trabajo, manipulación manual de cargas, pantallas de visualización, agentes biológicos, agentes cancerígenos, equipos de trabajo, buques de pesca, señalización de seguridad y salud, equipos de protección individual, obras de construcción, agentes químicos y riesgo eléctrico, estando en preparación las relativas a atmósferas explosivas, vibraciones mecánicas, ruido y amianto. Por otra parte, en cumplimiento de las previsiones de Reglamento sobre exposición a agentes químicos en el trabajo, elaboró y actualiza un Documento sobre límites de exposición profesional para agentes químicos.

o una parte de la potestad reglamentaria, apareciendo entonces agencias administrativas regulatorias de un tipo próximo al anglosajón, que al lado del desarrollo de funciones inspectoras, sancionadoras, estadísticas, de investigación, formativas, etc., tengan atribuidas ciertas potestades normativas.

También el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud ha venido aprobando distintos protocolos, que tienen una base legal de mayor consistencia en el artículo 10 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que mandata a las “Administraciones públicas competentes en materia sanitaria” para que procedan al “establecimiento de medios adecuados para la evaluación y control de las actuaciones de carácter sanitario que se realicen en las empresas por los servicios de prevención actuantes” y “para ello, establecerán las pautas y protocolos de actuación, oídas las sociedades científicas, a los que deberán someterse los citados servicios”. El texto legal no deja dudas: los servicios de prevención (propios o ajenos) deben someterse en su actuación a los protocolos aprobados por las autoridades sanitarias, que son, por tanto, vinculantes para los mismos. Las autoridades sanitarias, sin embargo, han limitado el ámbito de los protocolos que han venido aprobando a precisar los criterios para llevar a cabo la vigilancia de la salud de los trabajadores sometidos a determinados agentes físicos, químicos o biológicos<sup>17</sup>, sin entrar en otras cuestiones relativas a la evaluación y control de las actuaciones sanitarias de los servicios de prevención, lo que constituye una importante asignatura pendiente, que se debería poner de manifiesto en el desarrollo del nuevo sistema de declaración de las enfermedades profesionales resultante del 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 establece criterios para su notificación y registro.

Al lado de las guías técnicas y protocolos procedentes de organismos públicos, el artículo 5.3 del Reglamento de los Servicios de Prevención mencio-

<sup>17</sup> Los protocolos aprobados hasta el momento se dedican a establecer pautas y criterios para llevar a cabo las actividades de vigilancia de la salud de los trabajadores ante determinados tipos de enfermedades, agentes y/o riesgos profesionales: agentes anestésicos inhalatorios, agentes biológicos, agentes citostáticos, alveolitis alérgica extrínseca, amianto, asma laboral, cloruro de vinilo monómero, dermatosis laborales, manipulación manual de cargas, movimientos repetidos, neuropatías, óxido de etileno, pantallas de visualización de datos, plaguicidas, plomo, posturas forzadas, radiaciones ionizantes, ruido y silicosis y otras neumoconiosis.

na como criterios de referencia para la realización de las evaluaciones de los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores las normas UNE dictadas por la Asociación Española de Normalización (AENOR) y las normas *internacionales* (lo que incluye tanto a las normas europeas EN, como a las normas ISO, aunque no a los estándares procedentes de organismos de normalización *nacionales* de otros Estados). La normativa española no contiene sin embargo una regulación sistemática del papel de este tipo de normas de estandarización o armonización en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos y muy señaladamente en el de la seguridad industrial, al que después nos referiremos. Aparte de la referencia a este tipo de normas contenida en el artículo 5.3 del Reglamento de Servicios de Prevención, existe una segunda e importante referencia en el artículo 30.3 del mismo Reglamento, cuando se establece que la auditoría “deberá ser realizada de acuerdo con las normas técnicas establecidas o que puedan establecerse”. Se trata posiblemente de una remisión a unas normas UNE, EN o ISO que, sin embargo, no existen en el día de hoy, puesto que la eventual adopción en la ISO y en el CEN de estándares sobre gestión de la seguridad y salud en el trabajo cuenta con una fuerte oposición sindical en el nivel internacional y europeo<sup>18</sup>. En estos momentos, por tanto, no existen esas normas armonizadas sobre seguridad y salud en el trabajo, ni sobre gestión preventiva o auditoría, no siendo aplicables a efectos del artículo 30.3 del Reglamento de los Servicios de Prevención las normas dictadas por organismos de normalización extranjeros, ni las llamadas normas OHSAS 18000, cuyo origen se sitúa en entidades privadas y que carecen de todo reconocimiento oficial. Por el contrario, para dicha tarea de auditoría el instrumento con el que hoy se debe contar es el documento elaborado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo llamado “Criterios del Instituto Nacional de

Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención”, que es notablemente más exigente en cuanto a la actividad que debe desempeñarse por la entidad auditora. En todo caso ello no obsta a la realización voluntaria de auditorías de gestión que den lugar a certificaciones privadas de cumplimiento de la OHSAS 18000 o de otras normas, pero siempre ha de quedar claro que no se trata de una actividad reglamentaria de auditoría en el sentido del artículo 30 del Reglamento de los Servicios de Prevención y que, por tanto, dichas actividades y certificaciones carecen de todo valor jurídico y no implican el cumplimiento de las obligaciones reglamentarias en este ámbito.

Lo que sin embargo es indudable es la repercusión que en el ámbito de la prevención tienen las normas UNE y EN dictadas en materia de seguridad de productos e instalaciones industriales, puesto que muchas de ellas se refieren a requisitos de seguridad, salud y ergonomía de máquinas y equipos que se utilizan en el entorno laboral, entre los cuales se encuentran, significativamente, los equipos de protección individual.

Finalmente hay que dejar constancia del papel de la negociación colectiva en el sistema normativo español de seguridad y salud en el trabajo. El artículo 1 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales contiene una llamada expresa a la negociación colectiva para integrar la normativa de seguridad y salud en el trabajo junto a las normas legales y reglamentarias. La tradición de negociación colectiva en esta materia en España era ciertamente pobre cuando se dictó la Ley 31/1995, puesto que los convenios colectivos tenían como foco de interés esencial de los negociadores los aspectos económicos y de jornada, dejando en un segundo plano el desarrollo de políticas sociales en los diferentes sectores productivos y empresas. De esta manera el contenido en materia de seguridad y salud laboral de los convenios colectivos era tradicionalmente escaso y en muchas ocasiones se limitaba a reiterar las obligaciones genéricas del empresario de cumplir las normas de prevención de riesgos laborales y, si acaso, a añadir algunas prescripciones en materia de reconocimientos médicos y entrega de ropa de trabajo que no siempre tienen un enfoque preventivo correcto.

La reforma de la estructura de la negociación colectiva en virtud de los acuerdos alcanzados entre las asociaciones sindicales y empresariales más

<sup>18</sup> En España AENOR adoptó en 1996 y 1997 varias normas UNE experimentales sobre gestión preventiva: la UNE 81900 (Reglas generales para la implantación de un sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales -S.G.P.R.L.); la UNE 81901 (Reglas generales para la evaluación de los sistemas de gestión de prevención de riesgos laborales -S.G.P.R.L.-: Proceso de auditoría); la UNE 81902 (Vocabulario); y la UNE 81905 (Guía para la implantación de un sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales -S.G.P.R.L.). Estas UNE tenían un plazo de vigencia limitado a tres años, al ser experimentales, el cual no fue renovado. En junio de 2004 fueron expresamente anuladas por AENOR, como se recogió en una Resolución de 26 de julio de 2004 de la Dirección General de Desarrollo Industrial (BOE de 16-8-04).

representativas en 1997 podría haber servido para mejorar la situación, por cuanto en importantes sectores productivos han aparecido convenios estatales de carácter general que intentan desempeñar el papel de las antiguas Ordenanzas que dictaba durante la época franquista el Ministerio de Trabajo. En la negociación de estos convenios generales de sector, centralizada desde las estructuras de los sindicatos y la patronal y, por tanto, alejada de la presión directa que implica la negociación salarial, la seguridad y salud en el trabajo podría adquirir un nuevo protagonismo. Es cierto que, como consecuencia, en algunos convenios generales la materia de seguridad y salud laboral tiene mayor extensión y contenido (como ejemplo puede leerse el largo artículo 66 del XIV Convenio Colectivo General de la Industria Química -BOE 6-8-04), pero con todo las normas preventivas que por lo general se han incorporado a estos convenios se limitan en gran parte a reproducir contenidos ya incluidos en la normativa estatal y a ampliar otros en materia de representación y negociación sindical en las empresas, con escasas aportaciones en el ámbito específicamente preventivo. Es llamativo, a título de ejemplo, el fracaso de la negociación colectiva en un sector como es el de la construcción, tan importante económica y laboralmente en España y con tanta repercusión en el ámbito de la siniestralidad laboral, para conseguir la sustitución del Capítulo XVI de la antigua Ordenanza Laboral del sector de agosto de 1970, cuyas normas en materia de técnicas preventivas han quedado atrasadas tecnológicamente, pero no han sido plenamente sustituidas en cuanto a su rigor y precisión por la normativa estatal dictada en aplicación de las directivas comunitarias. Los agentes sociales no han podido hacer otra cosa que constatar su fracaso, dejando vigente aquel antiguo capítulo XVI de la Ordenanza de 1970 y limitándose a establecer normas sobre negociación colectiva y representación en el sector, a través de la Fundación Laboral de la Construcción.

Es cierto que la intensidad de la acción normativa del Estado, en gran parte como consecuencia de la extensa acción normativa de la Unión Europea mediante directivas, ha mermado significativamente el espacio para la negociación colectiva. Después de un esfuerzo regulatorio tan intenso desde las instancias comunitarias y estatales, parece que el añadido de la negociación colectiva poco podría aportar. Esto no es así, sin embargo, tanto en el aspecto de regulación de nuevos riesgos no cubiertos todavía por las nor-

mas jurídico-públicas, como en lo que se refiere a la adaptación de las existentes a concretas empresas o sectores, cuestión que debiera ser objeto de un enfoque más ambicioso. Pero es que además no cabe olvidar que el Tratado de la Comunidad Europea permite desde su reforma por el Tratado de la Unión Europea de 1992 que el Estado confíe a los interlocutores sociales, a petición de éstos, la incorporación de las directivas comunitarias mediante la negociación colectiva, siempre y cuando se garantice por el Estado que dicha incorporación estará realizada dentro del plazo concedido por la propia Directiva, adoptando, en caso de falta de acuerdo de los interlocutores sociales, las medidas oportunas. Esta previsión se contiene hoy en el artículo 137.3 del Tratado de la Comunidad Europea en su versión consolidada de Amsterdam. No se ha hecho nunca uso de este precepto en España, si bien hay que reconocer que el mismo proviene de una tradición jurídica de normación por vía de negociación colectiva nacional propia de los Estados del Norte de Europa, tradición que fue aceptada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los términos que después se plasmarían en el Tratado. A pesar de eso es posible pensar que en nuestro país se han desaprovechado algunas oportunidades importantes para haber puesto en marcha procesos de negociación colectiva para la incorporación de algunas directivas que afectan exclusivamente a sectores productivos concretos. Si hubiese existido voluntad política de implicación de los interlocutores sociales en esta tarea, quizá el resultado normativo hubiese sido muy diferente al que produce el método tradicionalmente utilizado por el Gobierno español, basado en el "copiar y pegar", trasladando los textos comunitarios a reales decretos sin apenas cambios ni adaptaciones. Debe lamentarse el que ni siquiera se intentase utilizar este mecanismo para incorporar la Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles, puesto que hubiera sido una ocasión para la negociación conjunta de esta Directiva y de la sustitución del capítulo XVI de la Ordenanza Laboral de la Construcción de 1970, intentando integrar de una forma armónica los preceptos de ambas disposiciones.

En conclusión, el sistema normativo español mantiene a la altura de 2007 su configuración histórica tradicional, como un producto de la acción

normativa estatal originada a partir de la iniciativa técnica y política del Ministerio de Trabajo. Esta configuración tradicional está sometida a tendencias rupturistas desde distintos frentes. Para aliviar las presiones sobre el sistema se ha introducido un escenario de participación de los interlocutores sociales y de las Comunidades Autónomas, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (artículo 13 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto de 1996, modificado por los Reales Decretos 309/2001 y 1595/2004) como órgano colegiado asesor de las Administraciones públicas en la formulación de las políticas de prevención y como órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo, en el que están presentes, además de distintos Ministerios, todas y cada una de las Comunidades Autónomas y, paritariamente con todos los anteriores, los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Al mismo tiempo el proceso de adopción de las normas en materia de seguridad y salud en el trabajo pasa por una negociación tripartita entre el Ministerio de Trabajo y las asociaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito estatal en una Mesa de Diálogo Social de Prevención de Riesgos Laborales.

## 2.2. LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DE 1995 COMO NORMA MARCO

El resultado en términos de producto de la acción estatal consistente en dictar leyes y reglamentos ha estado determinado esencialmente desde hace quince años por la dependencia en cuanto a sus contenidos del acervo de directivas comunitarias europeas sobre la materia. El propio esquema normativo que se ha seguido en España desde 1995 es similar al utilizado por la Comunidad Europea desde 1989, esto es, se ha adoptado una norma marco, que contiene los preceptos generales del régimen regulatorio, la cual se desarrolla después mediante un aluvión de normas específicas en las que se regulan sectores productivos, tipos de riesgo, colectivos, etc.

La norma central en el ámbito europeo es la Directiva 1989/391/CEE, de 12 de junio de 1989, por la que se adoptan medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, conocida como Directiva Marco o Directiva Cuadro. Ese papel de norma cen-

tral del régimen regulatorio es el que en el ámbito interno español tiene la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Esta Ley es aplicable a las relaciones laborales en los sectores público y privado y en el territorio de todas las Comunidades Autónomas, al tratarse de potestad legislativa ejercida en materia laboral, habiéndose extendido también por voluntad del legislador español a los socios trabajadores de cooperativas. Sin embargo, cuando se trata de personal de Derecho Administrativo de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, la uniformidad solamente queda garantizada en aquellos puntos que el número segundo de su disposición adicional tercera declara que tienen carácter básico. Fuera de esos elementos básicos, la Comunidad Autónoma puede dictar normas legales y reglamentarias diferenciadas para el personal de Derecho Administrativo de la misma y de las Corporaciones Locales de su territorio.

El propio Estado se ha dotado de ciertas normas especiales mediante el Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado. Por sus especialidades, los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y las Fuerzas Armadas son objeto de regulaciones especiales, que matizan y excepcionan algunos contenidos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Esas normas son hoy las contenidas en los Reales Decretos 179/2005, de 18 de febrero (prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil), 2/2006, de 16 de enero (prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía) y 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, al ámbito de los Centros y Establecimientos Militares, así como en la Orden INT/724/2006, de 10 de marzo, por la que se regulan los órganos de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil. Falta por desarrollar una norma específica para el personal militar, de acuerdo con las previsiones de la nueva disposición adicional novena bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Hay que recordar que la inicial exclusión del ámbito de aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales del personal militar, subsanada hoy por la disposición final segunda de la Ley 31/2006, de 18 de octubre, dio lugar a una condena contra España por parte del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (sentencia de 12 de enero de 2006 en el C-132/2004).

En cualquier caso y dejando aparte las cuestiones relativas al personal de Derecho Administrativo, tampoco en relación con el personal laboral de los sectores público y privado existe una identidad completa entre la Directiva Marco y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales española. Las razones son diversas:

*En primer lugar* hay que tener en cuenta que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no solamente tiene por objeto incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva Marco, sino que expresamente quiso incorporar el contenido de otras directivas comunitarias en materia de seguridad y salud en el trabajo que se creyó que debían ser introducidas mediante una norma con rango de Ley. Así, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales pretende incorporar al Derecho español las Directivas: 92/85/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia; 94/33/CE, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo; y 91/383/CEE, destinada a promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal. La protección del embarazo y de la lactancia ha merecido posteriormente dos reformas de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la primera mediante la Ley 39/1999, de 5 de noviembre de 1999, sobre conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, y la segunda mediante la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. El motivo de tales reformas no se encuentra en una inadaptación de la normativa legal española a los requisitos de la Directiva 92/85/CEE, sino en la voluntad del legislador de mejorar la norma española destinada a la protección de este tipo de situaciones, de manera que en este punto la legislación española ha cobrado un vuelo propio que va más allá de las exigencias comunitarias. Lo mismo puede decirse en relación con la protección de los trabajadores de las empresas de trabajo temporal. La Ley 14/1994, que regula las empresas de trabajo temporal, ya había introducido algunos elementos de protección de estos trabajadores, en ocasiones de una forma no completamente coincidente con la regulación posteriormente introducida mediante la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. La posterior modificación de la Ley 14/1994 por la Ley 29/1999, de 16 de julio, incre-

mentó las exigencias legales, dando además amparo a lo que poco antes se había establecido por el Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero. De nuevo la legislación española cobró una dimensión propia, que excede de los mínimos establecidos por la normativa comunitaria. Se trata en ambos casos de dos supuestos que responden a preocupaciones sociales y políticas específicas y que han dado lugar a la adopción de normativas de mayor calado que aquel que resultaría de la mera incorporación de las directivas comunitarias.

Llama la atención que, por el contrario, se omitiese la incorporación dentro de la normativa de prevención de riesgos laborales de la Directiva 93/104/CE, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, hoy sustituida por la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre de 2003. La Directiva 93/104/CE se incorporó al Derecho español, de manera ciertamente escueta y breve, pero en el seno del Estatuto de los Trabajadores con ocasión de la reforma laboral de 1994 (Ley 11/1994). Además, determinados aspectos relativos al tiempo de trabajo en ciertas actividades se han desarrollado, desde un punto de vista exclusivamente laboral, por el Real Decreto 1561/1995, sobre jornadas especiales de trabajo. Posteriormente no se han producido reformas sustanciales de las normas españolas sobre esta materia para una mejor adecuación de las mismas a la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo, lo que revela que, al contrario de lo que ha ocurrido con la protección de la mujer o de los trabajadores al servicio de las empresas de trabajo temporal, el tiempo de trabajo no es una materia en la que hoy en día el legislador español esté dispuesto a intervenir en profundidad. Al permanecer inserta dentro del Estatuto de los Trabajadores se produce el efecto de que la norma española no es aplicable al personal de Derecho Administrativo, con lo que nos podemos encontrar ante un supuesto de incumplimiento por parte de España de sus obligaciones en materia de incorporación de las directivas comunitarias de seguridad y salud en el trabajo. Especial repercusión han tenido estos problemas en el ámbito del personal de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social, al que no es de aplicación el Estatuto de los Trabajadores, pero sí las Directivas 93/104/CE y 2003/88/CE. Los artículos 46 y siguientes del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, aprobado por la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, han pretendido subsanar este olvido para este personal. Quedaría sin solventar, sin

embargo, todo lo relativo al personal funcionario de las distintas Administraciones no incluido en dicho Estatuto Marco.

Resulta interesante subrayar que la necesidad de una norma con rango de Ley para la incorporación de determinadas directivas podría predicarse no solamente de aquéllas cuyo desarrollo se incluyó en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Existen otras normas comunitarias, como es muy especialmente la Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles, que posiblemente requerían una norma con rango de Ley, por cuanto creaban nuevas obligaciones en materia de seguridad y salud laboral dirigidas a personas distintas al empresario, como son el promotor de obras de construcción, los trabajadores autónomos o la dirección facultativa de las obras. Sin embargo, se optó por una norma reglamentaria, el Real Decreto 1627/1997, que en este aspecto podría presentar ciertos problemas de insuficiencia de rango. Sin embargo, estos problemas podrían entenderse subsanados por la cobertura posterior de esa extensión de obligaciones preventivas por dos normas con rango de Ley: la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, que tipificó como infracciones administrativas los incumplimientos del promotor y de los trabajadores autónomos, y la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, en cuya disposición adicional cuarta se contemplan expresamente las figuras de los coordinadores de seguridad y salud.

Es preciso además reiterar que, ante la nueva atribución competencial de la potestad reglamentaria a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Islas Baleares y Andalucía por sus nuevos Estatutos de los años 2006 y 2007, la opción por regular una determinada materia en norma con rango de Ley o dejarla para el desarrollo reglamentario adquiere una nueva significación, sobre la que no es preciso insistir.

*En segundo lugar* no debe olvidarse que el contenido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales es mucho más extenso que el de la Directiva Marco: por un lado, en la Ley española se abordan materias que están ausentes en la Directiva Marco y, por otro, se desarrollan con mayor profundidad y mediante instituciones propias algunas otras que sí son objeto de regulación en la Directiva Marco. La consecuencia de la extensión de contenidos regulatorios en el seno de

la Ley de Prevención es que se ha extendido el ámbito de aplicación de estos contenidos también al personal de Derecho Administrativo al servicio de las Administraciones Públicas, mientras que, desde un punto de vista puramente jurídico, el Derecho comunitario solamente exigía la aplicación a los mismos de los contenidos estrictamente derivados de las directivas comunitarias. Por ello, un foco de atención de la normativa en materia de seguridad y salud ha sido el de establecer excepciones y matices a todo ese contenido adicional, específicamente español, cuando se trata de aplicar el mismo a las Administraciones Públicas.

En el *primer aspecto* debe destacarse la incorporación a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de ciertas materias que no forman parte de la regulación de la Directiva Marco, esencialmente lo que podríamos denominar el “sistema institucional de las políticas de seguridad y salud laboral”. Así se regula lo que se llama la “política en materia de prevención” (artículo 5) y las funciones y competencias de las Administraciones Laborales y Sanitarias, con especial referencia a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, dedicando también distintos preceptos a la coordinación de las diferentes instancias administrativas y a la creación de una Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, sobre la que ya hemos hablado, así como de una Fundación dedicada a promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y adscrita a la anterior Comisión (disposición adicional quinta). La insistencia en la necesidad de coordinación entre las distintas Administraciones es un recordatorio de los inconvenientes producidos por la falta de sistemática en la división del trabajo entre los distintos organismos implicados, así como de la tradicional incomunicación e incluso enfrentamiento entre los mismos.

Especial relevancia tiene dentro de este contenido institucional la regulación de todo un sistema de infracciones y sanciones administrativas, cuya aplicación se encomienda a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y a las autoridades laborales autonómicas, puesto que dicho sistema sancionatorio constituye el principal instrumento previsto por la Ley para exigir el cumplimiento efectivo por las empresas de las normas de seguridad y salud en el trabajo. En relación con el mismo la acción de la Justicia Criminal, que es posi-



bilitada por la inserción en el Código Penal de 1995 de ciertas figuras delictivas en materia de seguridad y salud laboral, es marginal y queda reservada para supuestos de especial gravedad, si bien la política desarrollada desde hace dos años por la Fiscalía General del Estado en esta materia está permitiendo una mayor efectividad de las previsiones del Código Penal. La regulación de infracciones y sanciones administrativas se ha trasladado posteriormente al texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. Merece la pena subrayar que las dificultades de aplicación de las sanciones administrativas a las Administraciones Públicas que incumplan sus obligaciones preventivas para con su personal propio se han soslayado por la expeditiva vía de eximir a las Administraciones de este sistema sancionador administrativo, dejando que el propio Estado y las Comunidades Autónomas establezcan mediante normas reglamentarias otros sistemas alternativos para sus propias Administraciones y, en el caso de las Comunidades Autónomas, también para las de las Corporaciones Locales. Ese desarrollo reglamentario falta en prácticamente todo el territorio español para las Administraciones autonómicas y locales, mientras que el reglamento relativo al Estado (Real Decreto 707/2002, de 7 de julio, modificado por Real Decreto 464/2003, de 25 de abril) presenta graves deficiencias que dificultan su aplicación práctica.

Todos estos aspectos institucionales merecen por supuesto un desarrollo reglamentario específico, como puede ser el constituido por el Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, que regula la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Este desarrollo es especialmente intenso en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (regulada específicamente por la Ley 42/1997, de 14 de noviembre) y de procedimientos sancionadores. Interesa destacar la reforma por el Real Decreto 689/2005, de 10 de junio, del Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Real Decreto 138/2000) y del Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas a la Seguridad Social (Real Decreto 928/1998), para regular la actuación de los técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales, prevista por la Ley de

Prevención de Riesgos Laborales a partir de la reforma de la misma por la Ley 54/2003. También es interesante el reciente Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, que ha previsto la publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales. Por otro lado no hay que olvidar que la normativa legal y reglamentaria que regula la organización y atribuciones de las autoridades laborales autonómicas es la dictada por las propias comunidades autónomas.

En el *segundo aspecto* hay que recordar que la Directiva Marco contiene esencialmente un conjunto de disposiciones que establecen las obligaciones empresariales en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como los derechos y obligaciones de los trabajadores. Las obligaciones empresariales están reguladas esencialmente en términos de “gestión preventiva” y se basan en la constitución dentro de la empresa de una organización preventiva especializada, mediante la cual afrontar la identificación de los riesgos para la salud y seguridad de los trabajadores, su medición y evaluación y la planificación de su eliminación o supresión. A ello se añaden obligaciones en relación con la coordinación de actividades empresariales, el establecimiento de procedimientos de actuación en caso de necesidad de primeros auxilios y de actuaciones de emergencia, así como para la investigación por la empresa de los accidentes y enfermedades ocasionados por el trabajo. Por otra parte los derechos de los trabajadores se regulan tanto en el plano individual como en el colectivo: en el primero, para incluir los relativos a información, formación y vigilancia de la salud, y en el segundo, para subrayar los derechos de consulta y participación del colectivo de los trabajadores, previendo la existencia de representantes de los trabajadores en la empresa que tengan una función específica en materia de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores.

Pues bien, la Ley 31/1995 incorpora tales prescripciones al Derecho español, pero no se limita a la transcripción de la normativa comunitaria, sino que desarrolla sus previsiones optando por soluciones propias, hasta cierto punto inspiradas en el modelo holandés en lo relativo a la “gestión preventiva”. El modelo español de gestión preventiva en las empresas fue puesto en marcha, a partir de las bases proporcionadas por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, por el Reglamento de Servicios de Prevención de 1997 (Real Decreto 39/1997) y su desarrollo por una Orden del

Ministerio de Trabajo de 27 de junio de 1997, en la que se regulan las condiciones de acreditación de las entidades especializadas como servicios de prevención ajenos a las empresas, de autorización de las personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas y de autorización de las entidades públicas o privadas para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de prevención de riesgos laborales.

Por otro lado, las autoridades sanitarias se han preocupado de reservar para sí la fijación de los requisitos que debe cumplir la parte sanitaria de los servicios de prevención, tanto los servicios propios como los ajenos. Inicialmente se llegó en 1997 y 2000 a unos acuerdos en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en los que, frente a las disposiciones del Reglamento de los Servicios de Prevención, se llegaba a prever la autorización por la autoridad sanitaria de la parte sanitaria de todo tipo de servicios de prevención, propios y ajenos. Esa exigencia de autorización no carece de base legal, puesto que los artículos 29.1 de la Ley 14/1986, General de Sanidad, y 27.3 de la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, exigen una autorización administrativa previa para la instalación y funcionamiento de los centros y establecimientos sanitarios, entre los que se cuentan, como prevé expresamente el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, los servicios que realizan actividades sanitarias integrados en organizaciones no sanitarias, como las empresas. A su vez algunas comunidades autónomas han dictado normas, amparándose en sus competencias en materia de sanidad (lo que resulta ciertamente dudoso) para regular los requisitos exigibles a la parte sanitaria de los servicios de prevención y establecer ciertas condiciones de autorización y/o funcionamiento.

El sistema de gestión de la prevención implantado en España a partir del esquema matriz contenido en la Directiva Marco se basa en la existencia de una actividad técnica obligatoria en toda empresa dirigida a la evaluación de riesgos laborales y a la planificación de la actividad preventiva subsiguiente. Esta actividad debe quedar formalmente incorporada a uno o varios documentos que deben estar a disposición de los representantes de los trabajadores y de las autoridades laborales y sanitarias. A su vez se regularon unas certificaciones de formación y se fomentó la impartición masiva de cursos y másters, en la mayor parte de los casos por empresas privadas, con o sin subvenciones públicas, dirigidos a certificar

la formación de técnicos de diferentes niveles y cualificaciones, si bien la calidad de la formación impartida ha sido por lo general deficiente. Esos técnicos debían ser contratados para formar parte de las estructuras preventivas internas de la propia empresa o bien para prestar servicios para empresas especializadas subcontratadas para realizar estas tareas preventivas. Esta estructura preventiva, propia o subcontratada, es obligatoria para las empresas y debe encargarse no solamente de realizar la evaluación de los riesgos y la planificación preventiva, sino también de formar a los trabajadores, practicar las actividades de vigilancia de la salud a través de personal sanitario, planificar las situaciones de emergencia, etc. De hecho la legislación y la práctica han favorecido la subcontratación de las actividades preventivas de las empresas con entidades especializadas autorizadas por las Administraciones laborales autonómicas para actuar como "servicios de prevención", aun cuando se contemplan algunos límites a la subcontratación para el caso de las empresas de mayor tamaño. Esto es así hasta el punto de que la empresa que no subcontrate completamente su actividad preventiva se ve obligada a pasar una auditoría por entidades especializadas autorizadas para ello también por las Administraciones laborales autonómicas, mientras que las que opten por la total subcontratación son eximidas de ese requisito. Por ello, en distintos sectores profesionales y sindicales se piensa que el sistema español podría merecer una censura desde el punto de vista del Derecho Comunitario análoga a la recibida por los Países Bajos en la sentencia de 22 de mayo de 2003 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el asunto C-441/01.

La normativa española no ha confiado la subcontratación de las tareas preventivas exclusivamente a las empresas acreditadas por las Administraciones como servicios de prevención, sino que ha concedido un importante papel a las Mutuas aseguradoras de accidentes de trabajo, entidades privadas controladas por los empresarios asegurados y que cumplen funciones de colaboración en la gestión de la Seguridad Social. Las Mutuas fueron autorizadas para ejercer como servicios de prevención por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y después, en los mismos términos que los servicios de prevención puramente privados, por el Reglamento de Servicios de Prevención (Real Decreto 39/1997). Su actuación como tales servicios de prevención se desarrolló por una Orden del Ministerio de Trabajo de 22 de

abril de 1997 y una Resolución de la Secretaría de Estado de Seguridad Social de 22 de diciembre de 1998. Su tradicional colaboración con las empresas como gestoras del aseguramiento de los accidentes de trabajo les confirió una presencia prevalente en el mercado de servicios de prevención. Además, la confusión de su financiación como tales servicios de prevención con la que reciben de la Seguridad Social procedente de las cotizaciones empresariales originó una acusada diferencia entre los precios ofertados por éstas a las empresas y los ofertados por los servicios de prevención puramente privados, generándose un mercado de precios artificialmente bajos, en el que el servicio prestado venía a ser de pésima calidad desde un punto de vista preventivo, puesto que las empresas solamente vienen a contratar los servicios por estar legalmente obligadas a ello y buscan esencialmente un contrato barato que se limite a elaborar formalmente la documentación que, se piensa, es lo que exigen las autoridades laborales.

El resultado de todo ello, al cabo de escasos años de aplicación de estas normas, fue un sistema basado en la subcontratación masiva por las empresas de servicios de prevención ajenos, esencialmente los creados por las Mutuas de accidentes de trabajo, dedicados fundamentalmente a la elaboración de documentación preventiva, nominalmente llamada “evaluación de riesgos” y “planificación preventiva”, pero de muy escasa relación con la realidad y con nulo valor preventivo. A la altura de 2002 se quiso reformar el sistema, pero, en lugar de repensar las condiciones básicas de funcionamiento del mismo, se optó por profundizar en las mismas vías ya exploradas:

- Se reforzaron las exigencias documentales a las empresas (plan de prevención de riesgos laborales), que de nuevo se suelen cubrir de manera puramente formal a través de la acción de los servicios de prevención ajenos.
- Se obliga en determinados supuestos al nombramiento de otros técnicos preventivos adicionales (recursos presenciales), que en la práctica no suelen en la mayor parte de las ocasiones disponer de capacidad de decisión y mando para hacer frente a sus responsabilidades.
- Se ha intentado mejorar la competencia en el mercado de los servicios de prevención limitando la actuación de las Mutuas de accidentes en cuanto tales y obligando a las mismas a segregar sus servicios de prevención para operar en el mercado en igualdad de condiciones que los demás.

Para ello se reformó la Ley de Prevención de Riesgos Laborales mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, dando lugar también a la modificación del Reglamento de Servicios de Prevención mediante el Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo. En relación con las Mutuas de accidentes, se obligó a las mismas a segregar sus servicios de prevención para constituir empresas separadas con contabilidad propia y autonomía mediante el Real Decreto 688/2005, de 10 de junio. Esta medida se complementó mediante la suscripción por las Mutuas el 5 de septiembre de 2006, con la mediación del Ministerio de Trabajo, de una “Declaración Sectorial” que es en realidad un código de buenas prácticas o, por ser más preciso, un código de malas prácticas prohibidas a las Mutuas y sus servicios de prevención.

Con todo ello no se ha remediado la subcontratación masiva de la actividad preventiva por las empresas, sino que simplemente se ha atendido a las recomendaciones de establecer un mercado basado en la libre competencia, pero en el cual la decisión sobre la contratación de un determinado servicio de prevención la tiene en exclusiva el empresario, sin que se haya accedido por el Gobierno finalmente a introducir un procedimiento de contratación que exija el acuerdo con los representantes de los trabajadores. Por su parte la situación de restricción a la competencia en ese mercado se ha invertido en perjuicio de los servicios segregados de las Mutuas, que solamente pueden contratar con los empresarios asociados de su Mutua-madre.

Hay que reseñar que tanto en la Orden de 22 de abril de 1997 como en el Real Decreto 688/2005 se permite que las Mutuas, en cuanto entidades aseguradoras, desarrollen con cargo a fondos públicos de la Seguridad Social actividades preventivas. Estas actividades “a cargo de cuotas” han pretendido organizarse y regularse a través de planes periódicos de actividades preventivas de la Seguridad Social a desarrollar por las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. En el año 2005 la Orden TAS/1974/2005, de 15 de junio, creó un Consejo Tripartito para el seguimiento de las actividades a desarrollar por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Seguridad Social (modificada posteriormente por la Orden TAS/2383/2006, de 14 de julio).

En el ámbito de la gestión preventiva otro foco de interés del desarrollo normativo específicamente español es el problema de la subcontratación y la confluencia de múltiples empresas en el desarrollo de las actividades productivas. Este problema es especialmente acuciante en el sector de la construcción, por lo que es objeto de un especial tratamiento por la Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles, que establece un concreto y complejo sistema de gestión preventiva en las obras que se ha incorporado al Derecho español mediante el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre. Recientemente el problema de la subcontratación en el sector de la construcción ha merecido la atención del poder legislativo español, que ha dictado la Ley 32/2006, dirigida a establecer límites y condiciones a la misma, aunque no sea una norma que forme parte de la regulación específica de la seguridad y salud en el trabajo.

Estos problemas de confluencia de distintas empresas en el desarrollo de actividades en los mismos lugares de trabajo no se limita al sector de la construcción y el artículo 6.4 de la propia Directiva Marco ya establecía obligaciones de coordinación en estos casos, que fueron incorporadas, con un contenido más amplio y sistematizado, al artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, una norma que está resultando de difícil y pesada digestión para la jurisprudencia de los tribunales españoles, varada en los conceptos de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971 y del artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores de 1980. Años después se desarrolló este artículo por una norma ciertamente más prolija y que no obedece a ningún imperativo específicamente comunitario, sino a decisiones políticas españolas, que es el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, cuya entrada en vigor ha venido a coincidir en el tiempo con la de la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.

Finalmente hay que dar cuenta del desarrollo que en España se ha dado a los derechos de participación colectiva de los trabajadores en materia de seguridad y salud a través de la de los delegados de prevención y de los comités de seguridad y salud en el trabajo. En este aspecto, además, las innovaciones de los distintos convenios colectivos para ampliar los derechos de consulta y participación son más destacables, aunque aquí nos li-

mitaremos a hacer una breve referencia a las dos instituciones representativas previstas en la Ley. En el caso de los delegados de prevención se trata de representantes de los trabajadores en los centros de trabajo elegidos por y entre los delegados de personal o miembros del comité de empresa para desempeñar específicamente las funciones de consulta, negociación, reivindicación y control en materia de seguridad y salud laboral. Los comités de seguridad y salud son órganos paritarios, constituidos por los delegados de prevención y un número igual de miembros de la dirección de la empresa, obligatorios en todas las empresas o centros de trabajo que cuenten con 50 o más trabajadores. Las previsiones de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales son que la formación en materia de seguridad y salud de los delegados de prevención corra por cuenta de la empresa, pero en la práctica la fuente principal de financiación de esta formación sindical han sido los fondos públicos, bien organizando directamente las actividades formativas, bien a través de las actividades formativas de las Mutuas de accidentes a cargo de cuotas o, más frecuentemente, mediante subvenciones de las acciones de formación organizadas por los sindicatos. Al cabo de los años el resultado, en absoluto desdeñable, es que existe un amplio colectivo de representantes sindicales con un nivel significativo de formación en materia de seguridad y salud laboral, lo que constituye posiblemente uno de los mayores logros del sistema preventivo español. Otra cuestión distinta es la impermeabilidad de las estructuras directivas empresariales a la participación de los representantes de los trabajadores en cuanto se afecta a la organización productiva, lo que es inevitable en muchos casos en materia de seguridad y salud laboral, lo que determina que las relaciones entre los delegados de prevención y la dirección de las empresas se presenten más frecuentemente en términos de confrontación que de cooperación.

En fin, todo lo aquí dicho nos revela que las principales preocupaciones de la normativa española sobre seguridad y salud en el trabajo se han enfocado hacia las cuestiones institucionales, de régimen sancionador y penal, participación de los representantes de los trabajadores y, sobre todo, de gestión preventiva en las empresas, más que en los aspectos concretos relativos a las regulaciones de las condiciones de trabajo en función de los sectores productivos, tipos de riesgos, etc., en relación con los cuales, como veremos, la actividad principal ha consistido en reproducir literal-

mente las directivas comunitarias mediante reales decretos de transposición. Los desarrollos específicamente españoles en materia de seguridad y salud se refieren a estos aspectos y no a la regulación de las concretas condiciones de trabajo. Es cierto que las presiones principales regulatorias de asociaciones empresariales, las mutuas de accidentes y los sindicatos mayoritarios se han centrado en los problemas de la gestión preventiva, puesto que no en vano la normativa sobre este aspecto ha promovido la creación de varios submercados (servicios de prevención, auditorías, formación de técnicos), en ocasiones muy lucrativos, pero no exentos de conflictos y, sobre todo, de abundantes llamadas a la intervención pública. Podemos presumir de que, como consecuencia, en España han aparecido algunas de las mayores empresas europeas específicamente dedicadas a la gestión de la seguridad y salud en el trabajo. Pero a la postre creo que esta derivación específicamente española de nuestra normativa preventiva debiera ser objeto de una seria reconsideración.

### 2.3. EL DESARROLLO REGLAMENTARIO DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Dejando aparte las normas anteriormente citadas que desarrollan la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en aspectos institucionales, sancionadores, de consulta y participación de los trabajadores, de gestión empresarial, servicios de prevención, etc., el esfuerzo normativo español dirigido a la regulación de las concretas condiciones de seguridad y salud exigibles por razón del tipo de actividad, riesgos, etc., se ha limitado esencialmente a incorporar al Derecho español las directivas comunitarias de desarrollo de la Directiva Marco mediante reales decretos aprobados por el Gobierno de la Nación a propuesta del Ministerio de Trabajo. La relación de reales decretos dictados con esta finalidad, que constituyen una parte sustancial de la normativa española en materia de seguridad y salud laboral, es la siguiente:

- 485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo;
- 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo;
- 487/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores;
- 488/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyan pantallas de visualización;
- 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo;
- 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo (modificado por los Reales Decretos 1124/2000, de 16 de junio, y 349/2003, de 21 de marzo, para ampliar su ámbito de aplicación a los agentes mutágenos);
- 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual;
- 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo (modificado por Real Decreto 2177/2004, de 12 de noviembre, para regular los equipos para trabajos temporales en altura);
- 1216/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca;
- 1389/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras;
- 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción;
- 258/1999, de 12 de febrero, por el que se establecen condiciones mínimas sobre la protección de la salud y la asistencia médica de los trabajadores del mar;
- 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo;
- 614/2001, de 8 de junio, sobre disposiciones mínimas para la protección de la salud y seguridad de los trabajadores frente al riesgo eléctrico;

- 285/2002, de 22 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en lo relativo al trabajo en la mar;
- 525/2002, de 14 de junio, sobre el control de cumplimiento del Acuerdo comunitario relativo a la ordenación del tiempo de trabajo de la gente de mar;
- 681/2003, de 12 de junio, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas en el lugar de trabajo;
- 1311/2005, de 4 de noviembre, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores frente a los riesgos derivados o que puedan derivarse de la exposición a vibraciones mecánicas;
- 286/2006, de 10 de marzo, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido;
- 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto.

Lo más característico de este conjunto de normas reglamentarias es que por lo general se limitan a transcribir el contenido de las directivas comunitarias correspondientes, haciendo una traslación de las mismas al interior del ordenamiento jurídico español de manera prácticamente literal. Se revela así la extrema dependencia de la producción normativa española respecto de la europea en todos los aspectos materiales y concretos de la prevención distintos al desarrollo institucional y de gestión.

El número y, en muchos casos, la complejidad de las normas preventivas citadas constituye una dificultad añadida para su aplicación práctica, debido a su dificultad de conocimiento no solamente para sus destinatarios, sino incluso para muchos operadores especializados de la prevención de riesgos laborales. Es perceptible en muchos de ellos un deseo de simplificación y codificación, cuando no una declarada nostalgia de la sistemática de la antigua Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971. A falta de esa codificación se hace preciso un importante esfuerzo institucional para permitir el conocimiento y comprensión de este complejo normativo. La sensación más o menos generalizada es que la aplicación práctica de todas estas normas deja mucho que desear y que

el control del cumplimiento de las mismas se está sustituyendo por el control de las actividades de evaluación y planificación preventiva llevadas a cabo por los servicios de prevención, en la confianza, muy probablemente excesiva y escasamente justificada, en que dichas evaluaciones incorporarán todo el contenido de los Reales Decretos citados y los aplicarán, cuando proceda, a las situaciones concretas de cada empresa o centro de trabajo.

#### 2.4. OTROS SISTEMAS NORMATIVOS CON INCIDENCIA EN LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

El sistema normativo de seguridad y salud en el trabajo convive en el ordenamiento jurídico español con otros sistemas normativos con finalidad preventiva, con los cuales interactúa de forma no siempre armónica. Es desde luego llamativo que el contexto y contenido de los distintos regímenes regulatorios<sup>19</sup> presenten notables diferencias entre sí, a pesar de que finalmente vengán a confluír sobre un mismo objeto de su regulación, abordado desde distintos enfoques. Los más importantes de estos subsistemas paralelos son los referentes a seguridad industrial, comercialización de sustancias y preparados químicos peligrosos y normativa sobre edificación y requisitos de los edificios. Existen desde luego otros muchos regímenes regulatorios que de forma ocasional pueden confluír con el de la seguridad y salud en el trabajo, pero por razones de espacio, no pueden ser analizados aquí. Me refiero a regímenes regulatorios tales como los de tráfico y seguridad vial, seguridad marítima y aérea, seguridad pública, protección civil<sup>20</sup>, ruido<sup>21</sup>,

<sup>19</sup> Utilizo estos conceptos en el sentido dado a los mismos por Hood, Rothstein y Baldwin: "El gobierno del riesgo"; editorial Ariel, Barcelona, 2006.

<sup>20</sup> En relación con la protección civil es preciso dar cuenta, por su incidencia en la seguridad laboral en las grandes empresas químicas, de la existencia de una regulación como es la relativa a la prevención de accidentes graves en los que intervengan sustancias químicas, esencialmente contenida en el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban las medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, modificado por los Reales Decretos 119/2005, de 4 de febrero, y 948/2005, de 29 de julio, y complementado por el Real Decreto 1196/2003, de 19 de septiembre, por el que se aprueba la Directriz básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas.

<sup>21</sup> El artículo 2.2.c de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, excluye de su ámbito de aplicación la actividad laboral, respecto de la contaminación acústica producida por ésta en el correspondiente lugar de trabajo, que se regirá por lo dispuesto en la legislación laboral.

tabaco, sanidad pública, residuos tóxicos y peligrosos, medio ambiente, explosivos, etc. Una mención aparte merecería la regulación de la seguridad minera y su evolución<sup>22</sup>, así como la relativa a la protección contra radiaciones ionizantes<sup>23</sup>. Tampoco es posible tratar aquí de la relación de la normativa de seguridad y salud en el trabajo con la normativa aseguradora en el marco del Sistema de Seguridad Social. Hemos de limitarnos a dar una breve referencia respecto a cada uno de los tres regímenes regulatorios de mayor incidencia en la seguridad y salud en el trabajo:

*Seguridad Industrial.* Las referencias normativas básicas son la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, y el Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial. Es imposible citar aquí, por su número, todas las demás normas existentes en esta materia. La seguridad industrial tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, derivados de la actividad industrial o de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones o equipos y de la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales. Hay que subrayar que el ámbito de la seguridad industrial se ha extendido mucho más allá de lo que es la industria en sentido estricto y comprende, por ejemplo, cualquier instalación eléctrica, incluso las situadas en los edificios de viviendas o, en general, de uso no industrial. El desarrollo de la normativa sobre seguridad industrial ha llevado a la configuración de dos tipos de subsistemas normativos que genéricamente podríamos definir como la seguridad de las instalaciones y la seguridad de los productos. La diferencia entre ambos no siempre es clara, pero en general podríamos decir que las instalaciones son elementos inmuebles o fijos, que son objeto de una obra para su construcción o montaje en el lugar en el que van a operar, mientras que los productos son en general bienes muebles, susceptibles de ser producidos en un lugar y comercializados y usados en otros. En ambos casos exis-

ten unas normas marco estatales, normalmente en forma de reales decretos, que contienen las prescripciones generales sobre la materia y regulan el sistema de gestión de la seguridad industrial aplicable (máquinas, equipos de protección individual, instalaciones eléctricas de baja tensión, aparatos a presión, aparatos de elevación y manutención, instalaciones de almacenamiento de sustancias químicas, etc.). Aunque es cada real decreto el que determina en concreto cuál es el sistema de desarrollo normativo y de gestión de la seguridad aplicable, en el caso de las instalaciones lo habitual es que las normas marco sean precisadas a través de otras normas de desarrollo de naturaleza jurídico pública para cada tipo de instalación. Esas normas son las Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC), normalmente aprobadas como Órdenes del Ministerio de Industria. A su vez para cada subconjunto que forma parte de la instalación, la ITC se viene a remitir habitualmente a normas UNE o EN. En el caso de los productos lo habitual es que el real decreto que configura la norma marco delegue directamente en normas UNE o EN la concreción de cómo se aplican las exigencias generales de seguridad que contiene a los concretos productos de que se trate (máquinas, equipos de protección individual, etc.). El cumplimiento de las normas UNE o EN produce, en estos sectores regulados, una presunción de conformidad del producto o la concreta parte de la instalación de que se trate a las exigencias generales definidas por el real decreto de aplicación en cada caso. A su vez el cumplimiento de la norma UNE o EN o, en su defecto, de las exigencias generales, es certificable a través de los organismos de control acreditados conforme al Real Decreto 2200/1995. Esa certificación permite la comercialización del producto y garantiza su conformidad a norma. Cuando el real decreto aplicable constituye el desarrollo de una directiva comunitaria de mercado interior (por ejemplo, en el caso de máquinas y de equipos de protección individual), la comercialización se hace posible en toda la Unión Europea y el producto que cuenta con una declaración de conformidad puede llevar el marcado CE. En el caso de las instalaciones la gestión es algo más complicada, puesto que se suele exigir que se haga un proyecto de la instalación por un profesional cualificado o por una empresa autorizada, que la instalación (así como el posterior mantenimiento) se lleve a cabo por una empresa autorizada y que posteriormente el autor del proyecto compruebe y certifique que la ejecución de la instalación se corresponde con su proyecto.

<sup>22</sup> Vid. el Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera.

<sup>23</sup> Vid. los Reales Decretos 783/2001, de 6 julio, que aprueba el Reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes, y 229/2006, de 24 de febrero, sobre control de fuentes radiactivas encapsuladas de alta actividad y fuentes huérfanas.

Aunque en algunas comunidades autónomas existe cierta inspección industrial activa, lo más habitual es que todo el control administrativo de las autoridades de industria autonómicas se limite a exigir el registro en las oficinas administrativas de los diferentes documentos de forma previa a la concesión de la licencia para el funcionamiento de la instalación.

*Comercialización de sustancias y preparados químicos peligrosos.* La normativa española actual se compone esencialmente de dos instrumentos:

Por una parte, el Real Decreto 1406/1989, de 10 de noviembre (modificado en numerosas ocasiones), en el que se regula un catálogo de prohibiciones, condiciones y limitaciones a la comercialización y uso de sustancias y preparados peligrosos, catálogo que tiene especial incidencia en materia de seguridad y salud en el trabajo cuando estamos ante riesgos derivados de sustancias y preparados químicos.

Y, por otra, dos reales decretos en los que se regulan la notificación de Sustancias Nuevas y Clasificación, Envasado y Etiquetado de Sustancias Peligrosas (Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo de 1995) y la clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos (Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero). El sistema de notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas es uniforme para el conjunto de la Comunidad Europea, siendo ejercidas las correspondientes competencias en España por las autoridades sanitarias, estatales y autonómicas. Mediante este sistema se garantiza la existencia de una clasificación uniforme para toda la Unión Europea de las sustancias químicas, de sus riesgos y de las medidas de precaución aplicables (todo ello en términos muy genéricos) y además se obliga a que la comercialización de sustancias y preparados peligrosos se haga mediante un sistema de envasado correcto y seguro, con un etiquetado suficientemente informativo y además se acompañe una ficha de seguridad de la sustancia o preparado en la que se informe al comprador con detalle de sus riesgos y medidas de prevención aplicables. Por tanto, el sistema proporciona una información esencial para que, en aquellos casos en los que las sustancias o preparados se vayan a utilizar en el entorno laboral, se puedan identificar los riesgos derivados de los mismos.

Es importante tener en cuenta que todo este sistema ha sido profundamente modificado por el Reglamento CE/1907/2006 y la Directiva 2006/121/CE (DOCE serie L del 30 de diciembre

de 2006), sobre Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Sustancias Químicas, que ha entrado en vigor el 1 de junio de 2007 y en parte es aplicable directamente en los Estados miembros, al tratarse de un Reglamento, sin necesidad de normas de transposición de su contenido. No obstante, esa normativa tiene plazos transitorios de adaptación de varios años, por lo que sus efectos completos tardarán en hacerse notar. Por otra parte, para ello es esencial que la Agencia prevista en el Reglamento y con sede en Helsinki entre en pleno funcionamiento.

*Normativa sobre edificación y requisitos de los edificios.* El marco jurídico actual de este sistema normativo está formado por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de 1999, de Ordenación de la Edificación, y el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. El artículo 3 de la Ley de Ordenación de la Edificación prescribe que para garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente, los edificios deben proyectarse, construirse, mantenerse y conservarse de tal forma que se satisfagan diferentes requisitos básicos, entre los que se encuentran los de seguridad estructural (para garantizar la resistencia mecánica y la estabilidad del edificio), seguridad en caso de incendio, seguridad de utilización (para que el uso normal del edificio no suponga riesgo de accidente para las personas), higiene y salud (para garantizar condiciones aceptables de salubridad y estanqueidad en el ambiente interior del edificio) o protección contra el ruido. El desarrollo de estos requisitos básicos se ha llevado a cabo por el Código Técnico de la Edificación, que a su vez incluye un segundo nivel de desarrollo y especificación mediante los llamados “documentos básicos”, que son auténticas normas reglamentarias que contienen la caracterización de las exigencias básicas y su cuantificación, una serie de procedimientos cuya utilización acredita el cumplimiento de las exigencias básicas y la referencia a instrucciones, reglamentos y otras normas técnicas que deben ser tenidos en cuenta en la redacción del proyecto del edificio y su construcción. Como complemento de los Documentos Básicos y con el fin de lograr una mayor eficacia en su aplicación, se crean los “Documentos Reconocidos”, que son documentos técnicos, sin carácter reglamentario, que cuentan con el reconocimiento del Ministerio de Vivienda que mantendrá un registro público de los mismos.



El Código Técnico de la Edificación está llamado esencialmente a desplegar su eficacia normativa sobre el proyecto de edificación, de manera que el técnico redactor del mismo debe garantizar el cumplimiento de las exigencias y Documentos Básicos, así como la correspondencia de la obra ejecutada con el proyecto, de manera que dichas exigencias queden efectivamente cumplimentadas. Sin embargo, basta con la lectura de algunos documentos básicos para comprobar cómo se incorporan en los mismos normas que sólo pueden aplicarse posteriormente, en el momento de utilizar el edificio o de realizar el mantenimiento del mismo.

Es importante señalar que un aspecto tan sensible en materia de seguridad como la protección contra incendios está regulada por el correspondiente documento básico (DB-SI) incluido en el Código Técnico de la Edificación, que ha sustituido a la Norma Básica de la Edificación NBE CPI-96 «Condiciones de protección contra incendios de los edificios» (Real Decreto 2177/1996, de 4 de octubre) y a esa normativa se remite expresamente el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el

que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo. No obstante, la seguridad contra incendios en los establecimientos industriales no está regulada en el Código Técnico de la Edificación, como no lo estaba en la NBE-CPI 96, sino en el Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre.

En todo caso hay que tener en cuenta que el Código Técnico de la Edificación entró en vigor el 29 de marzo de 2006 y no es de aplicación a las obras de nueva construcción y a las obras en los edificios existentes que tuviesen solicitada la licencia de edificación en esa fecha. Para cada edificio hay que analizar cuáles eran las normas aplicables en el momento de solicitar la licencia de la correspondiente obra de construcción o de reforma, de manera que, lógicamente, a muchos edificios les serán de aplicación las disposiciones anteriores, esencialmente las normas básicas de la edificación a la sazón vigentes. Por otro, el Código Técnico de la Edificación tuvo unos periodos transitorios de seis y doce meses para determinados documentos básicos.

## 3. Gestión de la prevención en la empresa

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ DE LA ARENA

Inspector de Trabajo y Seguridad Social

### 3.1. INTRODUCCIÓN

UNO de los contenidos novedosos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha sido el titulado “Servicios de Prevención” reflejado en el Capítulo IV de la misma, que establece la necesidad de dotarse por parte de las empresas de medios instrumentales de naturaleza personal, que las facilite con el correspondiente nivel técnico y especialización para el cumplimiento de las obligaciones en materias preventivas, sin que esa instrumentación implique de ningún modo la sustitución o liberación de las obligaciones empresariales, ni por supuesto limitación alguna de la implantación de la prevención en los ámbitos propios de la gestión empresarial que en todo caso ha de ser el punto de partida para una eficaz gestión preventiva de la empresa.

La finalidad del presente estudio es describir la situación que presenta en la actualidad la “gestión de prevención”, entendiendo ésta como el conjunto de actuaciones que desarrollan las empresas a los efectos de cumplir el deber de seguridad evitando accidentes y enfermedades de los trabajadores, dando cumplimiento a las obligaciones establecidas en la normativa de prevención. Con el presente análisis se pretende describir la forma de implantación de la prevención en las empresas a los efectos de analizar las causas que dificultan la integración de la prevención en la estructura empresarial, y la utilización que se hace de los instrumentos previstos por la normativa en apoyo de la gestión preventiva, los servicios de prevención, para hacer posible el cumplimiento del deber de seguridad, reflexionado sobre si los mismos están adecuadamente desarrollados, y establecer como conclusiones las soluciones que en el futuro se podrían aplicar una vez detectadas las causas que producen las anomalías del actual modelo de sistema preventivo.

En la situación anterior a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no estaba prevista, a diferencia de lo que sucede hoy día, la necesidad de disponer por parte de las empresas de instrumentos preventivos específicos a través de personal especializado en las correspondientes materias que engloban el área de la prevención, aunque de hecho las empresas solían contar con trabajadores que tenían unos cometidos concretos dirigidos hacia la seguridad e higiene en el trabajo. Por el contrario, la normativa de seguridad y salud anterior era más explícita y directa en la alusión de las obligaciones empresariales dirigida a la implantación de medidas preventivas a través de los diferentes niveles jerárquicos previamente determinados: vigilantes de seguridad, personal directivo, técnico y mandos intermedios (artículos 7, 8, 9 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene el Trabajo, Orden Ministerial de 9 de marzo de 1971).

De cara a preservar la salud de los trabajadores, era obligación por parte de las empresas constituir servicios médicos en aquellas con una plantilla de más de 100 trabajadores, como servicio médico propio o mancomunado en función del número de trabajadores (Decreto de 10 de junio de 1959). Ello se completaba con las actuaciones con cargo a cuotas que realizaban las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales dentro de sus obligaciones como entidades colaboradoras hacia las empresas asociadas, no solamente la vigilancia de la salud de los trabajadores mediante la obligación de los reconocimientos médicos iniciales y periódicos en los supuestos contemplados en el artículo 196 de la Ley General de la Seguridad Social, sino también otras actuaciones de apoyo y asesoramiento a las empresas para prevenir accidentes.

### 3.2. IMPLANTACIÓN DE LA PREVENCIÓN EN LA EMPRESA

Para dar cumplimiento al deber de seguridad hacia los trabajadores que siempre ha estado presente en la normativa laboral, las empresas asignaban a determinados trabajadores para el desarrollo de funciones preventivas con menor formación preventiva acreditada que la que ahora se dispone por los técnicos de prevención, pero se conseguían unos niveles de implantación no inferiores a los que actualmente se están dando. En la época anterior, al interesarse por la persona que asumía los aspectos de seguridad en la empresa, siempre se obtenía una respuesta en cuanto al trabajador encargado de estos menesteres, que generalmente era el responsable de mantenimiento, el director de fábrica, o el jefe de personal, al estar asumido sin ningún género de dudas que la seguridad de los trabajadores era una obligación absoluta de la empresa y que alguien en la empresa se tenía que ocupar de ello.

Actualmente, por el contrario, en empresas de tamaño pequeño y medio una respuesta frecuente a esa pregunta es el señalar que para estos cometidos está el servicio de prevención ajeno que se tiene concertado, que ha elaborado los correspondientes documentos. A la pregunta de cada cuántos días visita la empresa, la respuesta puede ser muy variada, pero es habitual indicar que ello se produce cada seis o tres meses en el mejor de los casos, a no ser que se le requiera o acuda por algún trámite específico.

Se ha producido la percepción de que la prevención de riesgos laborales es algo que puede ser externalizable, lo que constituye un gran error, y por otra parte que las medidas de seguridad y salud que las empresas tienen que aplicar pueden demorarse. Reflexionando sobre las causas de esa sensación hay que dirigir la mirada a la existencia de una normativa que aparentemente parece proclive a ello, y la cobertura de justificación fácil que ofrecen los documentos de planificación de acciones preventivas, imprecisos y genéricos, donde se marcan unos plazos que son contrarios a los principios generales de la acción preventiva, ante riesgos que son evitables mediante la aplicación de las disposiciones vigentes de condiciones de trabajo cuya inobservancia supone claros incumplimientos de las normas dispositivas de seguridad y salud.

Las empresas, en la actualidad, aplican partidas económicas en cuantías significativas para cu-

brir obligaciones preventivas dirigidas a actuaciones analíticas con su reflejo documental correspondiente, para conocer las acciones y medidas preventivas que se han de adoptar, sin que en muchos casos se logre el paso siguiente, aplicar las medidas señaladas, que es precisamente la finalidad del gasto económico.

En la prevención, en nuestro país, falla claramente la fase de implantación de la medida preventiva, la cual está constituida no sólo por la aplicación de la misma, sino también por el seguimiento y la actualización de las situaciones que la propia dinámica de la actividad genera, de forma que los aspectos preventivos no han de limitarse a los documentos escritos, como frecuentemente parece, sino que deben incidir en la dirección de la actividad en cada momento, con los efectivos preventivos necesarios cercanos al lugar donde se está trabajando para aplicar la medida preventiva que corresponda y detectar las situaciones de riesgo que se pueden generar.

Después de los años trascurridos desde la entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en el mes de febrero de 1996, los mecanismos e instrumentos jurídicos previstos por la normativa, dirigida a implantar la prevención en las empresas y mejorar las condiciones de seguridad y salud, no han tenido el resultado esperado. Las gráficas elaboradas por el INSHT en el último documento del que se dispone sobre la siniestralidad laboral correspondiente al año 2006, donde se muestra la evolución de los accidentes de trabajo, constituyen el mejor instrumento para analizar la eficacia de los mecanismos implantados por la Ley. Cuesta no poder afirmar que la situación preventiva de las empresas españolas no sea mejor que la que había antes de la Ley, máxime teniendo en consideración las mejores condiciones de cara a la seguridad y salud que se han logrado por el avance de la técnica, manifestada en máquinas comercializadas más seguras, y la bonanza económica del último lustro que ha hecho posible empresas más solventes, mejores instalaciones y mayor frecuencia de la renovación de los equipos.

Aunque las cifras estadísticas a través de los índices de incidencia de accidentes mortales muestran el dato positivo manifestado en un descenso año tras año, la inclinación de la gráfica permanece constante desde el año 1989, tendencia que comenzó ocho años antes de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales sin que después de la misma se haya experimentado una dismi-

nución más acentuada como sería lógico esperar, salvo en construcción, donde se ha registrado un mayor avance, aunque con algún cambio de tendencia en determinados años.

En cuanto al total de los accidentes con baja en jornada de trabajo, se encuentran en unas cifras más desfavorables en todos los parámetros que en el año 1993, aunque desde el año 2000 se presenta una tendencia descendente en todos los sectores, más acentuada en construcción que en el resto a pesar de que también en este sector el índice de incidencia es más elevado que en 1993. En los dos últimos años se aprecia una estabilidad en todos los sectores salvo en construcción, que continúa la gráfica descendente.

Los mayores avances se están produciendo en construcción aunque los resultados son a todas luces inadmisibles por el elevado nivel de siniestralidad que reflejan, su razón puede encontrarse en que es un sector donde se está produciendo en un mayor grado la implantación de la prevención gracias a las figuras específicas establecidas por las particularidades del sector, coordinadores de seguridad y salud, direcciones facultativas, recursos preventivos, y una mayor sensibilidad hacia los riesgos en todos los niveles, lo que se traduce en mayor integración preventiva dentro de las estructuras productivas de las empresas con una incidencia más directa de los servicios propios de prevención de las empresas constructoras. Al ser un sector donde los mecanismos de control propios de la obra actúan permanentemente, influyen menos las actuaciones que se puedan realizar desde los servicios de prevención externos que las empresas tengan concertados.

Ante estos datos estadísticos surgen una gran cantidad de interrogantes y dudas sobre nuestro sistema preventivo y la reflexión de que algo está fallando. La normativa preventiva generada desde la entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales es numerosa, habiéndose completado la transposición de todas las directivas de la Unión Europea dictadas en esta materia, si bien no ha resultado todo lo eficaz que pudiera ser al estar asentada en un modelo preventivo de raíz analítica basada en evaluaciones de riesgos, que busca la implantación de las medidas preventivas de una forma más racional, pero que exige entrar en una nueva filosofía empresarial a la que aún no se ha sabido llegar ni impulsar por parte de las administraciones públicas. Una filosofía que demanda un cambio radical en la consideración que para las empresas supone la prevención de

riesgos, como una parte del proceso productivo que resulta tan esencial como otras de naturaleza comercial o fabricación, y ante lo que no han resultado eficaces los instrumentos que se brindan a través del Reglamento de los Servicios de Prevención.

La nueva forma de abordar la prevención por parte de las empresas ha supuesto en muchos casos un retroceso en relación con periodos anteriores, prescindiendo incluso de las personas que tenían dedicadas a la prevención al sentirse liberadas por el nuevo sistema mal entendido, que posibilita la externalización total de la prevención a favor de servicios de prevención ajenos, en su estimación de que a través de ellos se puede dar cumplimiento a las obligaciones que la Ley les impone, que se traducen en carpetas de documentos elaboradas por el servicio de prevención, carentes de una eficacia real si no van acompañados de una predisposición empresarial en la aplicación del contenido de los mismos, y siempre en el mejor de los casos que los documentos elaborados (evaluación de riesgos y planificación de acciones preventivas y plan de emergencia) estén adecuadamente realizados y responden a las exigencias que marca el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero.

La creencia por parte de bastantes empresas de que al cumplir con las exigencias formales, sin llegar en muchos casos ni siquiera al análisis y conocimiento detallado de los documentos, se está haciendo prevención, proyecta una falsa sensación de cumplimiento que reporta un margen de espera hasta que surge un acontecimiento relacionado con prevención, un accidente o la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Determinados artículos de la antigua Ordenanza General resultaban a todas luces más directos en las exigencias obligacionales de las empresas y personal directivo y técnico hacia la prevención, lo que con su derogación, en una mala lectura, parece erróneamente proyectar esa responsabilidad al servicio de prevención que tiene concertado. Los servicios médicos de las empresas que tenían en el centro de trabajo han sido sustituidos por servicios de prevención ajenos con los que se concierta la vigilancia de la salud, cuya dedicación real resta mucho con la permanente que se producía a través del servicio médico de empresa, que era plenamente conocedor de los factores de riesgos que afectaban a la salud de cada trabajador. Ello se ha traducido en una merma de la implantación de la prevención en la empresa.

La implantación de la prevención en la empresa es una asignatura pendiente que resulta esencial para el éxito final de la prevención de riesgos, que en esencia no es otra que dar cumplimiento al contenido del artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que marca los principios generales de la prevención a los efectos de evitar los daños que pueden sufrir los trabajadores en el ejercicio de su actividad laboral. Todo el conjunto de acciones que suponen la implantación de la prevención en la empresa constituye la actuación primordial a los efectos de poder cumplir el deber de seguridad que establece el artículo 14.2 de la Ley, como contrapartida del derecho a la seguridad y salud que tienen los trabajadores y que se traducirá en una gestión preventiva empresarial idónea cuando se hayan eliminado los riesgos.

Para que la implantación real se produzca, se requiere una pluralidad de situaciones. En *primer lugar*, que los órganos superiores de la gestión empresarial asuman el compromiso de aplicar las medidas de prevención que resulten necesarias derivadas de la evaluación de riesgos y planificación preventiva, asumiendo el coste económico que implican con la búsqueda de la optimización de las aplicaciones como un resultado más de su gestión empresarial. En *segundo lugar*, resulta imprescindible que exista en la estructura empresarial un departamento que tenga por objeto esencial la prevención de riesgos laborales donde estén adscritos los efectivos técnicos preventivos con los que la empresa cuente y constituyan su organización preventiva para impulsar, controlar y adecuar las medidas preventivas. La dimensión del departamento y su configuración organizativa dependerá de las características de las empresas, en cuanto a su dimensión, dispersión y naturaleza de la actividad, tres factores que hay que tener en consideración para organizar los recursos dedicados a la prevención. En *tercer lugar*, que en cada unidad productiva empresarial deberán existir uno o varios responsables de la aplicación de las medidas de prevención establecidas, con jerarquía hacia los trabajadores que resulten afectados por la mismas, y con formación preventiva suficiente para hacer posible con éxito este cometido que debe ser uno más de los que conlleva la dirección de las operaciones que en el lugar se desarrollan. Por último, los trabajadores han de estar plenamente formados e informados de sus riesgos, conocedores de sus riesgos y de las medidas preventivas que han de aplicar, así como de sus responsabilidades, todo ello con el apoyo que han de brindar los delegados de prevención.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en su texto original, no contempló de forma directa esta obligación. Advertida esa carencia, la modificación introducida por Ley 54/2003 a través del denominado plan de prevención de la empresa salvó, al menos desde el prisma legislativo, la situación, si bien creemos que en la práctica no se ha desarrollado con la incidencia que resultaría necesaria y no ha tenido hasta el momento la eficacia que cabría esperar, convirtiéndose para muchas de las empresas en un documento más de carácter formal, que se elabora sin conocer bien su significado y las responsabilidades que se proyectan.

Factores que propician esa situación son disfunciones que se manifiestan en todos los elementos que en su conjunto sirven para configurar la integración. La alta dirección de las empresas sigue considerando que los asuntos preventivos están en niveles de gestión de ámbitos inferiores, de forma que el plan de prevención no es realmente asumido por los órganos de decisión empresarial. Al fallar este punto se desmorona una buena parte de su eficacia.

Respecto a la existencia de un departamento específico para impulsar las actuaciones preventivas, aunque se aprecian avances, tampoco se ha logrado crear estructuras con los efectivos personales necesarios, siendo casi siempre una función añadida a los departamentos de recursos humanos o personal, con escasa formación preventiva de las personas que lo tienen que desarrollar, amparándose en el apoyo externo que van a recibir del servicio de prevención con el que cuenta. La situación resulta crítica en aquellas empresas que carecen por completo de personas que tengan por función atender los aspectos preventivos, proyectando toda la función hacia los servicios de prevención ajenos con los que han concertado.

Hay empresas en las que, si bien se dispone de algún trabajador dedicado a estos cometidos, el número de efectivos resulta claramente insuficiente ante la dispersión de los centros de trabajo, el volumen de actividad y las características de ésta, que supone la imposibilidad de tener al día todos los cometidos de carácter preventivo. Resulta imprescindible que, por norma jurídica, se determine la obligación de disponer de un número determinado de trabajadores para las funciones de implantación de la prevención desde la propia estructura empresarial, uno de los grandes vacíos que la normativa tiene, lo cual será independiente pero estará relacionado con el modelo

de organización preventiva de que disponga y a su vez afectará al mismo.

Tampoco en el plan se logran determinar con exactitud las diferentes asignaciones de responsabilidades para la aplicación de las medidas preventivas dentro del organigrama jerárquico y estructural de la empresa; por una parte, las medidas que aún no se han aplicado porque están en proceso de futura aplicación, y, por otra, el control para el mantenimiento de las medidas para que siempre la situación de riesgo esté neutralizada. Hay que destacar la escasa formación preventiva de los mandos intermedios, jefes de unidad y encargados, que son los que tienen una labor esencial para que se mantengan las condiciones idóneas de seguridad y salud, verdadero eje sobre el que deben asentarse en un primer plano las exigencias que implican la implantación.

La fórmula empleada por la normativa en la creación del recurso preventivo, a través del artículo 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su desarrollo por el Real Decreto 604/2006, no es más que una búsqueda de soluciones prácticas ante las carencias reales de la integración preventiva, a los efectos de que, al menos en las situaciones de especial riesgo o complejidad del proceso, esté presente un recurso personal para controlar los procedimientos de trabajo y la utilización correcta de las medidas de seguridad y salud previstas, y que efectivamente está dando sus frutos, si bien en ocasiones se somete al trabajador a una excesiva carga de responsabilidad inadmisibles para un trabajador "asignado" para una función en la que tan sólo se exige formación preventiva básica, convirtiéndose en "cabeza de turco" de claros incumplimientos empresariales.

Otro componente esencial para el logro de la implantación de la prevención es la formación preventiva, cuyas carencias no sólo se manifiestan en las estructuras empresariales, desde la alta dirección hasta los encargados y mandos intermedios, sino también en el resto de los trabajadores. Estas carencias deben salvarse no únicamente para cumplir una obligación legalmente establecida en el artículo 19 de la Ley de Prevención de Riesgos respecto a los trabajadores como un derecho integrante del deber de seguridad empresarial, sino como un eslabón esencial para poder desarrollar una efectiva integración de la prevención en la empresa como objetivo propio. Exige un cambio de actitud empresarial, considerando

la formación preventiva de los trabajadores de interés para el éxito de la gestión empresarial anteponiendo el tiempo dedicado a la formación a las laborales productivas de aquellos.

Junto con esas preocupaciones formativas directamente preventivas, han de ser objetivo empresarial, para el logro de la implantación preventiva, los conocimientos que han de tener los mandos intermedios sobre capacidad profesional de cada trabajador a quien se encomienden los diversos trabajos, a los efectos de dar cumplimiento a la obligación que establece el artículo 15.2 de la Ley, al señalar que "el empresario tomará en consideración las capacidades profesionales de los trabajadores en materia de seguridad y de salud laboral en el momento de encomendarles las tareas". Una buena parte de los accidentes se producen por un inadecuado procedimiento de trabajo debido a la impericia profesional del trabajador que los sufre. Las excesivas rotaciones y temporalidad en la vinculación son factores tendentes a no lograr la destreza necesaria y la experiencia y el conocimiento de las actitudes del trabajador por parte del responsable de la designación de cometidos laborales a realizar.

La normativa en vigor en este punto es marcadamente insuficiente, únicamente se refiere el artículo 19 de la Ley de Prevención sobre obligaciones formativas aunque no con la dirección que ahora se analiza. Resulta pues necesario el establecimiento de módulos de formación obligatorios a personas que ocupan los diversos niveles de la estructura empresarial en su proyección a los aspectos de la prevención, aspectos que deberán de ser regulados de forma reglamentaria.

Se echa en falta que no se exija una auditoría sobre la implantación preventiva de la empresa, y por el contrario la misma se proyecte únicamente a las modalidades de organización preventiva desarrolladas por medios preventivos propios (asunción por el empresario, trabajadores designados, servicios de prevención propios y mancomunados), carencia originada por la confusión de ambos conceptos o el desconocimiento de la significación de los mismos. Lo que debe resultar verdaderamente eficaz para conocer las deficiencias de gestión empresarial es auditar la implantación de la prevención en la empresa, siendo tan sólo la organización preventiva una parte esencial de la misma con un contenido instrumental, la cual, para conseguir una eficacia adecuada, exige su integración.

### 3.3. LA ORGANIZACIÓN PREVENTIVA COMO INSTRUMENTO DE APOYO PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA PREVENCIÓN

Para conseguir unos niveles óptimos de implantación resulta imprescindible lograr una adecuada integración de la prevención en toda la estructura empresarial. Fuertemente relacionado con la integración de la prevención está el contenido obligatorio que refleja en capítulo IV de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y desarrollado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, Reglamento de los Servicios de Prevención. El Reglamento no ha plasmado con acierto el desarrollo del artículo 31.1 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que establece textualmente “que si la designación de uno o varios trabajadores fuera insuficiente para la realización de las actividades de prevención, en función del tamaño de la empresa, de los riesgos a que están expuestos los trabajadores o de la peligrosidad de las actividades desarrolladas, con el alcance que se establezca en las disposiciones a que se refiere la letra e) del apartado 1 del artículo 6 de la presente Ley, el empresario deberá recurrir a uno o varios servicios de prevención propios o ajenos a la empresa, que colaborarán cuando sea necesario”.

La literalidad del precepto presupone, como primera obligación, que las empresas han de disponer de trabajadores que efectúen tareas preventivas. Ello implica que la prevención en un primer escalón ha de ser desarrollada por personal propio, elemento esencial para que se produzca la integración de la prevención. Una vez dispongan las empresas de esos trabajadores, en el supuesto que por las particularidades propias de las empresas en función de sus tamaños, proceso productivo o demás características como puede ser la peligrosidad de las actividades, deberá recurrir a servicios de prevención, constituyendo servicios de prevención propios, o utilizando servicios de prevención ajenos a los efectos de colaborar en lo que resulte necesario.

De ninguna reflexión que se haga del texto legislativo, se puede deducir que las empresas puedan directamente prescindir de una organización preventiva propia como soporte de la gestión preventiva, si bien es admisible que, cuando concurren circunstancias especiales, la actuación preventiva empresarial podrá o deberá ser completada por la actuación de los servicios de prevención ajenos, en apoyo específico para aquella gestión. El campo de actuación de los servicios de prevención ajenos en

general debe ser precisamente ese, sin perjuicio de algunas particularidades que se pudieran reglamentar ante determinadas situaciones muy concretas.

El artículo 10 del Real Decreto 39/1997, por el contrario, permite que las empresas, mediante la concertación con servicios de prevención ajenos o mancomunados, no dispongan de ningún efectivo personal preventivo dentro de la propia plantilla. Dirige a las empresas a la externalización absoluta de la prevención, situación que deteriora el soporte de una eficaz integración de la prevención convirtiéndose en un cometido a realizar exclusivamente desde el exterior.

En base a ello, resulta posible que las empresas que no tengan la obligación de constituir un servicio propio de prevención puedan prescindir de una organización preventiva interna al no ser exigible contar con ningún efectivo personal como trabajador designado con formación preventiva, algo que debería ser inadmisibles y contradice la propia letra del artículo 31.1 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

El resultado de esa posibilidad es la situación que ofrece el cuadro 1, elaborado en base a los datos estadísticos contenidos en el documento elaborado por el INSHT, V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, donde se refleja la evolución de cuatro años (1999 a 2003).

Se observa una clara tendencia de incremento de la utilización de servicios de prevención ajenos y una disminución de los trabajadores designados. Para ver la incidencia de la situación en las franjas que pueden resultar más significativas (10 a 49 trabajadores; 50 a 249 trabajadores y 250 a 499 trabajadores), en el año 2003, la modalidad de servicio de prevención ajeno fue en la primera franja del 85,7%; en la segunda, del 77,9% y en la tercera del 86,5%, frente a la modalidad de trabajadores designados, que fue: 24,6% (10 a 49 trabajadores), 28,1% (50 a 249 trabajadores) y 19,8% (250 a 499 trabajadores). Es patente el efecto de externalización del modelo preventivo implantado en España, siendo la modalidad de servicio de prevención ajeno la opción, con mucho, más implantada, que significa que un 70% de las empresas comprendidas en esa franja no dispone en su estructura de una organización preventiva interna, representada al menos por un trabajador designado para abordar los aspectos preventivos de la empresa.

Si el Reglamento, al desarrollar esta determinación legal, se hubiera ajustado al sentido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se habrían

CUADRO 1

Tamaño de plantilla	Modalidad preventiva	1999	2003
2 a 5	Serv. prev. ajeno	29,9	64,1
	Propio empresario	34,8	23
	Ningún recurso	33,9	16
6 a 9	Serv. prev. ajeno	45,8	78,7
	Trab. designado	15,4	20
	Ningún recurso	22,3	11
10 a 49	Serv. prev. ajeno	45,7	85,7
	Trab. designado	30	24,6
	Ningún recurso	17,1	3,5
50 a 249	Serv. prev. ajeno	58	77,9
	Serv. prev. propio	13,4	14
	Trab. designado	39,4	28,1
	Ningún recurso	17,1	3,9
250 a 499	Serv. prev. ajeno	64	86,5
	Serv. prev. propio	26	22,9
	Trab. designado	30	19,8
	Ningún recurso	4,1	-
Más de 500	Serv. prev. propio	48,5	54,7
	Serv. prev. mancomunado	11,7	19,8
	Serv. prev. ajeno	11,7	52
	Ningún recurso	13,9	3

resuelto una gran parte de los problemas que ahora se manifiestan en la mayoría de las empresas, por deficiencias de la integración de la prevención al no disponer en su plantilla de nadie que se dedique como función laboral a los aspectos preventivos. Lo más sorprendente es que después diez años de vigencia del Reglamento de los Servicios de Prevención, ante lo desafortunado de su contenido, continúe una situación normativa que dirige a cumplimientos meramente formales y no a la implantación efectiva de la prevención en la empresa.

Estimamos que unos de factores que hasta la fecha han llevado al fracaso de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, están precisamente en la ineficacia del sistema de organización preventiva de las empresas que implanta el Real Decreto 39/1997 al constituir un pilar esencial del modelo preventivo diseñado, que hace desviarse de la propia línea marcada por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Tampoco la reciente modificación del Reglamento 39/1997 por el Real Decreto 604/2006 ha reconducido la situación a pautas normativas

acordes con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, ya que, si bien los pasos andados por sendas equivocadas son de difícil inversión, se debería cuanto antes proceder a su revisión.

### 3.4. MODALIDADES DE ORGANIZACIÓN PREVENTIVA

Por modalidades de organización preventiva hay que entender las formas obligatorias de utilización de los efectivos técnicos preventivos por las empresas para cubrir las distintas necesidades preventivas. Las modalidades de organización preventiva están previstas por el Reglamento de los Servicios de Prevención, en el capítulo II. Cualquiera que sea la modalidad preventiva de que disponga la empresa, será unitaria para la empresa y dirigida hacia todos los centros de trabajo que tenga. Las modalidades preventivas son: asunción por el empresario de forma personal de las funciones preventivas; la designación de tra-



bajadores para funciones preventivas; un servicio de prevención propio; el concierto con una entidad acreditada como servicio de prevención ajeno; o constituyendo un servicio de prevención mancomunado. La implantación de las diversas opciones de organización preventiva en función del tamaño de las empresas está reflejada en el cuadro 1.

La elección de la modalidad preventiva viene definida como criterio por el número de trabajadores que la empresa tenga, con una variante que se produce en función de la peligrosidad potencial de las actividades que realiza, existiendo alguna modalidad que prescinde de elemento preventivo especializado fuera de la persona del empresario, como la representada por la asunción por el propio empresario. Haciendo una reflexión sobre la pluralidad de modelos organizativos que existen, sin perjuicio de la valoración negativa general analizada en párrafos anteriores, se aprecia lo siguiente:

*a) Asunción de la actividad preventiva por el propio empresario*

Esta modalidad resulta posible cuando la empresa tenga menos de seis trabajadores, siendo una opción posible cuando en la actividad empresarial a desarrollar no esté presente ninguno de los riesgos comprendidos en el anexo I del Real Decreto 39/1997 modificado por el Real Decreto 604/2006, con los condicionantes limitativos de que efectúe el empresario, de forma habitual, su actividad en el propio centro con permanencia en el mismo, y disponga de formación preventiva adecuada a las funciones que ha de realizar. Necesariamente, la vigilancia de la salud tiene que estar concertada con un servicio de prevención ajeno.

Dentro de lo simple que parece esta modalidad, parece una opción válida para empresas de una actividad carente de riesgos significativos, ya que posibilita que alguien que al menos trabaja en ese lugar, con formación preventiva acreditada, tenga como misión dedicarse a la prevención en el lugar de trabajo, consiguiendo lo que mediante opciones más costosas no llega a producirse. Incluso sería una modalidad que podría proyectarse a empresas de un mayor número de trabajadores o previa auditoría de su posibilidad, pero siempre condicionado a la permanencia real del empresario en el centro de trabajo durante la jornada laboral.

Resulta necesario definir el término “empresario”, ya que no se estima que por la terminología empleada se quiera referir únicamente al empresario persona física, debiendo incluirse los administradores o gerentes de las sociedades. La formación preventiva acreditada será la adecuada a las funciones preventivas que obligatoriamente tendrá que realizar en su empresa de conformidad con los artículos 35, 36 y 37 del Real Decreto 39/1997. Para suplir la falta de formación suficiente para realizar actuaciones puntuales o determinadas, deberá concertar esas realizaciones con servicios de prevención ajenos, al igual que lo tiene que hacer siempre para cubrir la especialidad de vigilancia de la salud.

*b) Servicios de prevención propios*

Resulta obligatorio disponer de un servicio de prevención propio que cubra al menos dos de las cuatro especialidades preventivas (seguridad en el trabajo, higiene industrial, vigilancia de la salud, ergonomía y psicología aplicada) en las empresas que tengan una plantilla de más de 500 trabajadores, cuando disponiendo de más de 250 trabajadores desarrollen actividades incluidas en el anexo I del Real Decreto 39/1997, o cuando de forma excepcional por razones de especial peligrosidad o siniestralidad por la autoridad laboral así se establezca. El Reglamento ha previsto que, cuando el servicio de prevención no abarque la totalidad de especialidades, las restantes no asumidas deberán concertarse con servicios de prevención ajenos.

Una variante de los servicios de prevención propios son los servicios de prevención mancomunados entre varias empresas del mismo sector productivo, grupo económico, ubicadas en un área geográfica determinada, o entre empresas que comparten un mismo centro de trabajo.

El servicio de prevención propio representa sin duda alguna la forma organizativa preventiva idónea al que debería ajustarse el mayor número de empresas, siempre en la lógica de que dispongan de un necesario nivel de plantilla. Supone un elemento importante para alcanzar el nivel óptimo de implantación e integración de la prevención, al menos en lo que se refiere al entorno instrumental y de gestión.

Tampoco el Reglamento ha sabido regular esta figura en su afán de conseguir una prevención a la “carta” y barata, en lugar de buscar una pre-

vención eficaz. No tiene justificación el no estar obligadas las empresas (que tienen esta obligación de constituir servicio de prevención propio) a no asumir las cuatro especialidades preventivas, y menos aún la facultad de opción de las dos que únicamente van a desarrollar sin ningún tipo de valoración sobre la objetividad de la opción, lo que supone otro despropósito y rompe el sentido unitario e integral de servicio de prevención.

Otra carencia importante que se aprecia es la indeterminación del número de efectivos que como mínimo han de tener los servicios de prevención propios, ya que tan sólo se viene exigiendo que cada especialidad cubierta disponga de un técnico que acredite nivel superior en la correspondiente especialidad. Ante estas indeterminaciones se producen situaciones que desvirtúan completamente la esencia y sentido de un servicio de prevención propio, proyectando hacia la auditoría externa las valoraciones sobre el número de efectivos y su composición, una vez esté funcionando.

Hay empresas, en su política errática de destinar los menos recursos posible a los aspectos preventivos, que salvan formalmente la obligación de su constitución disponiendo de un sólo trabajador como técnico de prevención con acreditación en las dos especialidades asumidas, que resulta ser el único efectivo preventivo que tiene la empresa, sin tener tampoco en consideración la dispersión geográfica de los centros y las plantillas de cada uno. En nada se diferenciaría esta modalidad de la del trabajador designado.

Por otra parte, el técnico en muchas ocasiones no dispone del grado de autonomía imprescindible para el desarrollo de su función preventiva, convirtiéndose en la práctica en un elemento de la estructura empresarial, más preocupado en parar las acciones que se dirigen hacia la misma por reivindicaciones de los delegados de prevención o de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que en buscar soluciones preventivas y proponerlas a la dirección de la empresa. Las buenas actuaciones de los servicios de prevención, que afortunadamente también se dan, están, por lo general en las empresas de mayor dimensión y que más recursos emplean, ya que la propia estructura empresarial permite un grado de independencia necesario como unidad organizativa propia con más medios dedicado a estos fines, que se trasluce en los resultados positivos en todos los niveles.

Resultaría necesario, para garantizar la eficacia real de los servicios de prevención propios,

que tuvieran la obligación de disponer de las cuatro especialidades. Como una excepción se podría limitar hacia las tres especialidades técnicas (seguridad en el trabajo, higiene industrial y ergonomía y psicología aplicada) cuando la plantilla fuera inferior a un determinado número de trabajadores.

Todo servicio de prevención ha de contar con un director responsable del mismo que disponga de formación preventiva de nivel superior de alguna especialidad, así como al menos de un técnico superior por cada especialidad completado con otros técnicos de nivel superior, intermedios y personal con formación de nivel básico en un número, según un baremo que se establezca en función de plantilla de los centros de trabajo, dispersión geográfica y atomización de los centros de trabajo.

### c) *Trabajadores designados*

Las modalidades preventivas por trabajadores designados por las empresas, conjuntamente con la constitución de un servicio propio de prevención, deben ser la base organizativa de las empresas, ya que son las que facilitan de forma más efectiva la integración preventiva en la estructura empresarial como presupuesto esencial para la implantación de la prevención.

La designación de trabajadores sería la opción obligatoria en empresas cuya plantilla no alcance el número a partir del cual resulta obligatorio tener constituido un servicio de prevención propio, en número suficiente y con una dedicación plena o parcial pero controlada en caso de esto último, en base a la complejidad de los riesgos e instalaciones, dispersión de los centros de trabajo, variabilidad de los riesgos, distribución en los diferentes centros en función de unas determinaciones reglamentarias prefijadas, donde también se tendría en consideración la actividad de la empresa en cuanto a su potencial peligrosidad, de forma que todo lugar donde pueda sobrevenir un riesgo importante esté bajo la actuación preventiva de trabajadores designados, con especial incidencia cuando la actividad empresarial se efectuara en un centro móvil e itinerante no estable.

Surge la duda de si en estos momentos, o a corto plazo, las empresas y el mercado laboral tendrían capacidad para cubrir todas las necesidades preventivas que hacen falta a los efectos de no producirse un vacío entre ambas situaciones. Por ello se hace necesario mantener una partici-

pación de los servicios de prevención ajenos en colaboración obligatoria al menos para las actividades de más peligrosidad, como son las reflejadas en el anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención.

La formación preventiva de estos trabajadores debería ser marcada, en base a las características propias empresariales, en función de lo establecido en los artículos 35, 36 y 37 del Reglamento de los Servicios de Prevención. Como referencia formativa, tendría que ser al menos de nivel intermedio en empresas sin riesgos. También será necesario someter a una auditoría externa esta organización preventiva empresarial en la forma establecida en la norma reglamentaria, aunque colabore de forma permanente, mediante el correspondiente concierto, un servicio de prevención ajeno.

Como ya se ha señalado, esta modalidad debe ser complementada con la concertación con un servicio de prevención ajeno para realizar aquellas actuaciones que resultaran necesarias por su especial significación, bien porque se trate de actividades peligrosas, o tareas a la que se exija una especialización o complejidad, como es la vigilancia de la salud, o aquellas que lo son por exigencia expresa de la autoridad laboral, por solicitud de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o de servicios técnicos de prevención de las comunidades autónomas. Las empresas que desarrollen actividades incluidas en el anexo I del Reglamento también deberían disponer de un concierto obligatorio permanente con un servicio de prevención ajeno para completar y apoyar actuaciones preventivas realizadas por los trabajadores designados.

#### *d) Servicios de prevención ajenos*

La irrupción en el ámbito de la prevención de los servicios de prevención ajenos ha supuesto la novedad más significativa y ha abierto un campo empresarial y profesional hasta entonces inexistente, dando lugar en los primeros momentos a un desarrollo desordenado del sector de la prevención, siendo de esperar que paulatinamente consiga una consolidación definitiva después de la subsiguiente sedimentación, para constituir un elemento instrumental de importancia para la gestión preventiva de las empresas.

La necesidad imperiosa de aplicar la nueva normativa a todo el elenco empresarial ha sido el gran handicap que el sector ha tenido que sopor-

tar cuando aún no estaba preparado para asumir el compromiso de calidad y eficacia mínima necesarias, situación que paulatinamente se irá superando para desarrollar el objetivo que han contraído.

Los servicios de prevención ajenos, como entidades especializadas, suponen un eslabón que tiene que cubrir un área de la prevención de riesgos laborales, estimándose que la dirección que hasta ahora han marcado las normas reglamentarias no ha sido la más adecuada para la potenciación de la labor especializada a desarrollar por éstas y la imagen que se ha ido creando no ha sido favorable motivada por una pluralidad de motivos.

En un primer momento la coincidencia en el mismo sector de actividad preventiva de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con empresas mercantiles dedicadas a la prevención en un mismo mercado ha supuesto un nacimiento turbio del sector, ante la distinta naturaleza de ambos tipos de entidades, e incidencia directa o indirecta sobre todo en sus aspectos de financiación y comercial. En lugar de ser instrumentos de alta calificación y especialidad para colaborar en la gestión de la prevención, se han convertido muchos servicios de prevención ajenos en empresas que tratan de dar soluciones empresariales a bajo precio basándose principalmente en documentación mal elaborada y de dudosa utilidad.

La modificación introducida por el Real Decreto 688/2005, sobre el desdoblamiento jurídico de la personalidad jurídica de las mutuas a efectos de desvincular patrimonios y las actividades asistenciales y de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, de las actividades preventivas mediante la constitución de sociedades mercantiles de prevención, aunque constituye un reajuste que era necesario e imprescindible para marcar los ámbitos de actuación, resulta en estos momentos poco eficaz ya que el punto de partida no resulta equiparable entre ambas, y las posibilidades de desarrollo en el futuro van a estar siempre fuertemente condicionadas por aquellas estructuras de inicio.

El desarrollo de las actividades preventivas, en la búsqueda de la eficacia y con calidad, tiene un valor económico que no se ajusta al importe de las tarifas que actualmente se están cobrando a las empresas, en un mercado fuertemente competitivo, nacido súbitamente con un cierto grado de desconocimiento por parte de todos, movido por

el afán de búsqueda del potencial cliente que ya está vinculado a una mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y que le cuesta tomar una decisión de cambio ante una cuestión nueva para la que no está mentalizado.

En este contexto les corresponde a los servicios de prevención ajenos ofrecer unas alternativas preventivas que resulten atractivas a las empresas con las cuales buscan concertar, ante una obligación nueva que se traduce en un coste económico en su presupuesto. En este horizonte que se presenta son claros los resultados que se derivan, cumplir unas exigencias legales al menos formalmente, al menor precio posible, lo que es absolutamente incompatible con el sentido que hay que proyectar a todo lo relacionado con la seguridad y salud de los trabajadores, que debe ocupar un lugar preponderante en la designación de recursos económicos, situación que habría que corregir.

La *primera reflexión* que hay que realizar para poder encajar las piezas es meditar sobre cuál ha de ser la función de un servicio de prevención ajeno y su incidencia en la integración de la prevención en la empresa; y, por otra parte, cuál debe ser el cometido y la actuación de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales como servicios de prevención. La letra de la Ley dirige a los servicios de prevención ajenos a una función de apoyo y colaboración con los recursos propios preventivos que tengan las empresas, a desarrollar con trabajadores designados expresamente o por los integrantes de los servicios propios.

La *segunda reflexión* es si en estos momentos las empresas que no tengan obligación de constituir un servicio de prevención propio pueden asumir con trabajadores designados en número suficiente y con un adecuado nivel de conocimientos las actuaciones que en estos años han venido realizado los servicios de prevención ajenos, en la línea de conseguir que la prevención de riesgos laborales sea llevada de forma directa por efectivos propios empresariales.

La *tercera reflexión* se debe llevar a cabo sobre si todos los servicios de prevención que hay acreditados tienen, todos ellos, capacidad técnica y numérica suficiente para desarrollar con eficacia todos los cometidos preventivos que la legislación establece con una calidad al menos suficiente, sin que tampoco se ajuste a la legalidad que marca el artículo 31.4 de la Ley la posibilidad de fraccionamiento de la actividad a desarrollar por especialidades, rompiendo el carácter interdisciplinario que señala la disposición.

El trámite de la acreditación en la práctica se ha convertido en una exigencia burocrática más con el requerimiento de unos requisitos de imposible valoración cuando se produce la solicitud de acreditación. Salvo la cuantificación del seguro de responsabilidad que hay que presentar, contratación de un técnico superior con acreditación en cada especialidad asumida y la existencia física de instalaciones, todo lo demás resulta indeterminado por lo que difícilmente se puede valorar en ese momento la capacitación real de la entidad solicitante. Constituye un proyecto y sólo se pueden ofrecer intenciones carentes de una exigencia reglamentaria sobre el número de técnicos, sectores, dispersión geográfica de las empresas y de sus instalaciones. Sólo se tienen como referencia los "criterios orientativos para la evaluación de los recursos de los servicios de prevención ajenos", adoptados en su momento por el INSHT y cuyo contenido debería ser revisado.

Las carencias que se aprecian inciden negativamente en todo el sector en fuerte competencia económica, lo que se proyecta desfavorablemente hacia los servicios ajenos que más calidad aportan, a los que les cuesta entrar en un mercado marcado por unos precios insuficientes para todas las funciones preventivas que hay que realizar cuando se asume el contenido de un concierto por la totalidad.

Como ya se ha señalado en páginas anteriores, la alternativa directa que establece el artículo 10 del Real Decreto 39/1997, de poder optar la empresa en concertar con un servicio de prevención ajeno cuando la misma no tenga obligación de constituir un servicio de prevención propio, dejando en otra opción la alternativa de designar a trabajadores, implica la posibilidad de externalizar plenamente la prevención empresarial hacia los servicios de prevención ajenos, lo que pudiera incidir negativamente en la integración efectiva de la prevención en el seno empresarial. Esta alternativa de opción, para que fuera aceptable, exigiría la presencia permanente en las instalaciones de efectivos personales del servicio de prevención, contemplada expresamente en el documento de concierto, situación que en la realidad práctica casi nunca sucede.

El servicio de prevención ajeno, salvo en la situación apuntada en líneas anteriores, debería dar la prestación preventiva concertada, obligatoriamente combinada con la designación de uno o varios trabajadores de la empresa que desarrollarán las acciones de prevención en la misma con la for-

mación preventiva correspondiente, de forma que la actividad desarrollada por el servicio de prevención ajeno complete la efectuada por los trabajadores designados que tiene la empresa como soporte de su estructura preventiva.

Únicamente en empresas de plantilla reducida (menos de 10 trabajadores) con lugar de trabajo estable, se podría acceder a esta forma preventiva exclusiva, siempre que al menos se dispusiera de una persona receptora en la empresa con al menos formación preventiva de 50 horas, capaz de impulsar e integrar la labor efectuada por el servicio de prevención.

La actuación esencial de los servicios de prevención ajenos debería estar por tanto dirigida hacia las empresas que, por la particularidad de los procesos productivos o por las evaluaciones específicas que se han de realizar, deban completar la actuación de los trabajadores designados, o conciertos específicos de empresas con servicios de prevención ajenos, a los efectos de cubrir aquellos cometidos a los que, con recursos propios, no se puede llegar o supondría un esfuerzo excesivo, o bien cuando, aun disponiendo de trabajadores designados, se opta por un apoyo permanente por el servicio de prevención mediante el correspondiente concierto, o en su caso de forma obligatoria, todo ello en la línea que marca el artículo 31.1 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que, aun dando como prioritaria la utilización de recursos propios, señala que se deberá recurrir a servicios de prevención ajenos para colaborar con los trabajadores designados.

Para garantizar la calidad de la gestión preventiva sería también necesario que, al menos en las empresas que realicen actividades comprendidas en el anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención y que no estén sometidas a la obligación de disponer de servicio de prevención propio, tengan la obligación de concertar con un servicio de prevención ajeno una actividad de apoyo permanente en las tres especialidades técnicas a los trabajadores de la empresa designados, o aquellas por exigencia expresa de autoridad laboral a solicitud de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o de servicios técnicos de prevención de las comunidades autónomas.

Por el sentido interdisciplinario que han de tener, los servicios de prevención ajenos deberían estar acreditados en las cuatro especialidades preventivas. Tan sólo sería factible constituirse servicio de prevención ajeno exclusivamente para la vigilancia de la salud, como única especialidad preventiva.

#### e) *Servicios de prevención mancomunados*

Esta tipología de modalidad de gestión preventiva, que constituye un híbrido previsto en el Reglamento de los Servicios de Prevención, tiene la significación de un servicio propio de prevención para las empresas que de forma mancomunada lo constituyen, actuando como entidad propia e independiente de las empresas que lo forman. Por lo comprobado, esta forma instrumental suele adolecer de las mismas deficiencias que tienen los servicios de prevención propios, en su faceta de carencia de efectivos preventivos suficientes para abordar todas las necesidades de actuación que resultan necesarias, ante la expansión de su proyección hacia la totalidad de las empresas que lo constituyen y su dispersión resultante de todos los centros de trabajo de todas las empresas que forman la mancomunidad: grupos de empresas, empresas del mismo sector económico de un terminado ámbito territorial o empresas que comparten un mismo centro, edificio o área industrial o comercial limitada.

Por otra parte, esta modalidad incide también de forma desfavorable en los defectos que provoca la externalización de la prevención en claro detrimento de la integración de la prevención en la propia empresa mediante la actuación de efectivos propios de la misma, con semejantes efectos negativos que los que se producen cuando actúan servicios de prevención ajenos y no se cuenta con ninguna estructura propia capaz de impulsar la prevención.

Como posibles soluciones para salvar las disfunciones presentadas, serían, al igual que lo señalado para los servicios de prevención propios, que asuman las totalidad de las especialidades preventivas, debiendo estar dotado cada uno al menos de un técnico de prevención de nivel superior y de un número de técnicos de nivel superior, intermedio y básico que se estime necesario en función de las características de las actividades empresariales, la dispersión de sus centros, así como el número de trabajadores que trabajan en cada uno de ellos, debiendo incluso determinarse a partir de qué número de trabajadores en el centro es necesaria la permanencia en él de efectivos personales del servicio de prevención mancomunado.

También, a los efectos de difuminar lo menos posible la actuación de los servicios de prevención mancomunados y limitar su actuación a ámbitos más concretos, sería conveniente reducir la posi-

bilidad de su constitución a las empresas del mismo grupo societario o económico y a las empresas que compartieran edificio o establecimiento y este fuera el único centro de trabajo de cada una de las integrantes de la mancomunidad.

### 3.5. CONTROL DE LA GESTIÓN PREVENTIVA

El control de la gestión preventiva de las empresas en todas sus vertientes debe ser realizado por la administración competente en materia laboral, mediante la fiscalización que se ha de llevar desde las autoridades laborales a través de la actuación de inspección y vigilancia desarrollada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social dentro de sus competencias establecidas en el artículo 9 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y por los servicios técnicos preventivos de las comunidades autónomas, a cuyas resultas, en caso de incumplimiento, se derivarán las medidas sancionadoras que establece la normativa contenidas en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social hacia todos los sujetos responsables, empresas, servicios de prevención, entidades auditoras y formativas.

También el control de la gestión preventiva que se ha de efectuar desde entidades auditoras acreditadas para esa función, según lo establecido en el artículo 30.6 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y desarrollado por el Reglamento de los Servicios de Prevención, si bien limitado a cuando el empresario no hubiera concertado el servicio de prevención con una entidad especializada ajena a la empresa, es decir, un servicio de prevención ajeno. De ello resulta que tan sólo es exigible la auditoría externa cuando se disponga de medios propios para abordar la prevención.

La obligación de una auditoría externa periódica cada dos o cuatro años en función de la peligrosidad de las actividades, determinada por su inclusión en el anexo I establecido en el Reglamento de los Servicios de Prevención, o incluso por exigencia de la autoridad laboral a petición de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o de los órganos técnicos de prevención de las comunidades autónomas, aunque da a la luz determinadas disfunciones organizativas de la prevención, en la práctica tampoco resulta plenamente eficaz hasta que no existan unas disposiciones reguladoras más determinantes en cuanto a los requisitos que deben cumplir dichas organizaciones, y no se dirija la auditoría hacia la implantación preventiva de las

empresas en su totalidad, en la cual se englobará también a su organización o medios preventivos y comprobar su adecuada integración.

Las disconformidades de los informes de las auditorías, aunque señalan esas carencias, en pocas ocasiones se adentran a determinaciones concretas en cuanto a las exigencias numéricas que resultan necesarias o las características específicas que tendrán las personas integradas en el servicio de prevención, ni otros aspectos que parecen ser propios de la gestión empresarial. En la búsqueda de eficacia en la actuación de la auditoría se debería establecer un procedimiento de actuación por parte de las empresas ante las disconformidades que señale el documento auditor, de forma que se comunique esa circunstancia por la auditora a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a los efectos de hacer el correspondiente seguimiento, y señalar en el informe el plazo en que dichas deficiencias deberán estar corregidas, sin que fuera posible que las empresas procedan a un cambio de la entidad auditora hasta que el proceso esté finalizado en su totalidad.

Falta también en el elenco de infracciones sancionables por incumplimientos de prevención de riesgos laborales hacer figurar el incumplimiento de las observaciones o inconformidades que emitan las auditorías en sus informes preceptivos, valoración que debería ser suficiente para iniciar por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social los correspondientes procedimientos sancionadores.

### 3.6. CONCLUSIONES

Como conclusiones finales de este análisis, en base a los contenidos de los diversos epígrafes de este documento, se concretarían a modo de resumen los siguientes puntos: conseguir una adecuada implantación de la prevención en las empresas, garantizando la integración de la misma en todos sus niveles jerárquicos, debiendo disponer de efectivos preventivos que resulten adecuados para garantizar la integración eficaz de la prevención en número, dedicación, especialización y calidad necesaria; y cambiar el rumbo perseguido con las auditorías, de forma que se dirijan no sólo a la organización de los efectivos preventivos que constituye su organización, sino a la implantación de la prevención en la empresa. Para ello se determinan los siguientes aspectos a considerar para conseguir esos logros:

- Las empresas designarán a las personas de su organización jerárquica productiva que son responsables de la implantación de las medidas preventivas. En caso de disponer de varios centros de trabajo, en cada uno de ellos se designará al menos una persona para estos fines, debiendo tener formación preventiva de nivel básico de 50 horas.
- Los responsables de las diferentes áreas productivas de las empresas, directores de fábrica, responsables de almacén, jefes de mantenimiento, capataces, encargados y demás mandos intermedios deberán disponer de formación preventiva de nivel básico de 50 horas.
- En todas las empresas, como requisito obligatorio y común, han de disponer de trabajadores designados en número suficiente, que proyecten su actuación preventiva sobre todos los centros de trabajo de la empresa, con una dedicación plena o parcial, pero controlada según casos, a los aspectos preventivos, con formación preventiva adecuada a las actividades a realizar, o constituir un servicio de prevención propio cuando por el número de trabajadores se establezca como obligatorio, o mancomunado en los supuestos que están previstos.
- Los servicios de prevención propios deberán disponer de la totalidad de las especialidades preventivas. Tan sólo las empresas con una plantilla inferior a un número que se establezca podrán excluir la vigilancia de la salud como especialidad también obligatoria, la cual tendrá que concertarse con un servicio de prevención ajeno.
- Los servicios de prevención propios tendrán un número de integrantes mínimo de nivel superior, intermedio y básico que se fije reglamentariamente, en función del número de trabajadores que tenga por provincias, dispersión de centros de trabajos y naturaleza de las actividades empresariales. Al frente de cada especialidad se debe disponer al menos de un técnico de nivel superior diferente en cada una de ellas.
- Los servicios de prevención mancomunados se deberán constituir exclusivamente entre empresas que pertenezcan al mismo grupo económico, o que compartan centro de trabajo o establecimiento y sea el único centro de trabajo de todas ellas. No debe admitirse la mancomunidad de servicios de un determinado sector productivo.
- A los servicios de prevención mancomunados les serán exigibles los mismos requisitos que los marcados para los servicios de prevención propios anteriormente señalados.
- Los servicios de prevención ajenos deberían estar acreditados para las cuatro especialidades a los efectos de cumplir el sentido interdisciplinario que tienen que tener. Tan sólo sería factible constituirse exclusivamente para la especialidad preventiva de vigilancia de la salud.
- Los servicios de prevención ajenos deberán tener como función principal prestar apoyo complementario o especializado a las empresas, completando las actuaciones de los trabajadores designados, servicios de prevención propios o mancomunados, de forma permanente como colaboración continuada o específica para un encargo determinado, según las situaciones.
- Tendrán la obligación de concertar con un servicio de prevención ajeno una actividad de apoyo permanente, en las tres especialidades técnicas a los trabajadores designados, supervisando y completando su actuación preventiva, las empresas que realicen actividades comprendidas en el anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención, que no estén sometidos a la obligación de disponer de servicio de prevención propio, o en su caso cuando así lo establezca la autoridad laboral a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o los servicios técnicos de prevención de la comunidad autónoma.
- Los servicios de prevención ajenos podrán concertar la totalidad de las especialidades sustituyendo a trabajadores designados, sólo cuando en el contenido del concierto contemple la permanencia durante la jornada de trabajo de al menos un técnico del servicio de prevención ajeno en el centro de trabajo, y siempre que en la estructura empresarial exista una persona con formación preventiva de nivel básico de 50 horas. Cuando exista una pluralidad de centros de trabajo el concierto contemplará esta circunstancia, a los efectos de disponer de los efectivos técnico-preventivos que resulten necesarios en los respectivos centros.
- Los servicios de prevención ajenos también podrán concertar con la empresa la totalidad de especialidades, sin disponer de ningún trabajador asignado, sólo cuando la plantilla total de la empresa sea reducida (menos de 10 trabajadores) en centro de trabajo estable, con la exigencia de que en la estructura empresarial exista una persona con formación preventiva de nivel básico de 50 horas.

- La auditoría externa en general será preceptiva para todas las empresas sin excepción, e incluidas aquellas que, disponiendo de trabajadores designados, tengan concertada la colaboración permanente de un servicio de prevención ajeno, o cuando, por tener una plantilla reducida, sea posible la actuación única de servicios de prevención, no limitándose a auditar los instrumentos preventivos utilizados en cuanto a su organización, sino proyectándose la auditoría a la implantación preventiva de la empresa, comprobando la adecuada integración de la misma en todos sus niveles.
- Los informes de las auditorías externas, en los supuestos que sean preceptivos, serán remitidos a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y deberán señalar el plazo en que las deficiencias deberán estar corregidas, sin que sea posible que las empresas procedan a un cambio de la entidad hasta que el proceso esté finalizado en su totalidad.





## 4. Sistema de inspección

### ADRIÁN GONZÁLEZ MARTÍN

Subdirector General de Prevención de Riesgos Laborales y Políticas de Igualdad

#### 4.1. INTRODUCCIÓN

EL artículo 1 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, define a este órgano administrativo como el conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales, constituyendo un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de dichas normas y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento en dicha materia, que efectuará de conformidad con los principios del Estado Social y Democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios números 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En cuanto a qué tipo de normas alcanza esa vigilancia, el art. 3 de la propia Ley 42/1997 señala que son las normas en materia de prevención de riesgos laborales, así como las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia.

Dichas funciones también vienen recogidas por el art. 9 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, así como las de elaboración de informes solicitados por los Juzgados de lo Social en los procedimientos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves y, finalmente, comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los servicios de prevención establecidos en dicha Ley 31/1995.

Y por lo que se refiere a la exigencia de responsabilidades a los sujetos que puedan considerarse responsables, el art. 7 de la Ley 42/1997 establece las medidas derivadas de la actividad comprobatoria inspectora, que pueden adoptar una vez finalizada

la misma, incluyendo las advertencias y requerimientos a los sujetos responsables en vez de iniciar un procedimiento sancionador, o bien iniciar dicho procedimiento; 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; 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. A ello habría que añadir la facultad de proponer la suspensión o cierre de centros de trabajo a las autoridades laborales, que se deriva de lo previsto en el art. 53 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, cuando concurren circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Para finalizar este apartado de competencias, hay que tener en cuenta lo previsto en el art. 3.º de los Convenios 81 y 129 de la OIT antes señalados, relativos, respectivamente, a la inspección de trabajo en la industria y el comercio el primero, y en la agricultura, el segundo, en los que se señala que forma parte de sus funciones poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes.

Por otra parte, es necesario referirse también a las formas en que se desarrollan las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y en ese sentido el art. 13 de la Ley 42/1997 citada anteriormente señala que actuará siempre de oficio, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, por propia iniciativa o en virtud de denuncia. También se debe tener en cuenta lo previsto en el art. 28 del 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, que tiene previsto que dicho órgano programará su actuación según los objetivos que determinen las autoridades competentes, pudiendo ser éstos de ámbito general o territorial, en atención a su carácter y ámbito espacial de desarrollo. En el caso de los primeros, se derivan de las líneas de acción definidas por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, pero también pueden ser establecidos por la Unión Europea a través de su Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo en materias regidas por directivas europeas, y finalmente se pueden fijar programas generales de objetivos de ámbito supraautonómico de competencia de la Administración General del Estado. Y en el caso de los objetivos territoriales, éstos se fijan por las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que son los órganos de cooperación bilateral de los que forman parte la Autoridad Central de la Inspección y las Autoridades Laborales de cada una de las Comunidades Autónomas.

Teniendo en cuenta lo dicho hasta aquí, el objetivo de este informe es evaluar el funcionamiento del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social durante el año 2006, a partir del análisis de los distintos elementos que lo conforman y los principios que presiden su actuación.

## 4.2. LA NORMATIVA REGULADORA DE LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

La normativa reguladora de la ITSS se encuentra integrada en primer lugar por la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Y como se ha dicho anteriormente, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, también recoge diversas referencias y preceptos relativos a la ITSS.

Además, hay que referirse al Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Por último, en cuanto a disposiciones reglamentarias, las principales a tener en cuenta son: el también citado Reglamento de organización y funcionamiento de la ITSS, aprobado por RD 138/2000, de 4 de febrero; 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, aprobado por RD 928/1998, de 14 de mayo; y en cuanto al ámbito de las Administraciones Públicas, hay que referirse también al RD 707/2002, de 19 de julio, por el que se regula el procedimiento especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de establecimiento de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, reglamento que se dicta en desarrollo de lo previsto en el art. 45 de la Ley 31/1995.

A lo largo del año 2006 se produjeron una serie de reformas normativas que afectaron de una manera sustancial a la regulación relativa a la Inspección de Trabajo. No se quieren especificar a continuación todas y cada una de aquellas normas de prevención de riesgos laborales que han surgido en el año 2006, y que de una manera u otra pueden afectar a la ITSS, que serían más numerosas que las recogidas, dada su función de vigilancia de las relativas a la prevención de riesgos laborales, sino determinar qué reformas normativas inciden de una manera directa en la regulación, funcionamiento y actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En primer lugar, es necesario mencionar la aprobación de la Orden TAS/3869/2006, de 20 de diciembre, por la que se crea la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En la Declaración para el Diálogo Social, suscrita el día 8 de julio de 2004, entre el Gobierno y los Agentes Sociales, se incluía entre las medidas que era necesario adoptar para alcanzar los objetivos establecidos en la misma la revalorización y mejora en el funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la participación de los agentes sociales.

Con la finalidad de dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados en esa Mesa, se procede mediante esta Orden a la creación de la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como órgano Colegiado asesor, adscrito a la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La Comisión está integrada, de manera tripartita, por representantes de la Administración General del Estado y de las Organizaciones empresariales y sindicales más representativas. De acuerdo con lo previsto en el artículo tercero de esta Orden, la

Comisión conocerá las actuaciones que desarrolle la Autoridad Central en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los diferentes ámbitos y sus competencias serán las de asesorar y formular propuestas e informes en materia de:

- Diseños de estrategias para la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Prioridades y objetivos de alcance general de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, campañas de inspección, y realización de actuaciones inspectoras de ámbito supraautonómico.
- Recursos humanos y materiales del Sistema de la Inspección, así como sobre los procesos de selección y formación del personal inspector.
- Proyectos normativos que afecten de forma directa al Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como criterios y orientaciones operativos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por otra parte, es preciso mencionar la publicación de la Resolución de 11 de abril de 2006, de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Mediante esta Resolución se viene a adaptar la normativa reguladora del Libro de Visitas a las necesidades surgidas a raíz de determinadas modificaciones operadas en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de Reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, como la creación de la figura de los Técnicos Habilitados a los que nos referiremos más adelante. En el artículo Primero de esta Resolución se prevé también que, previa la autorización de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, podrá habilitarse la utilización de un Libro de Visitas electrónico, lo que implicará la aceptación de los requerimientos técnicos y funcionales del sistema electrónico que suministre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Una de las normas más relevantes y ambiciosas que ha sido aprobada en el año 2006 es la Ley 32/2006, reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción. Esta ley, reconociendo el derecho de libertad de empresa previsto en el artículo 38 de la Constitución Española, aborda, de una forma estrictamente sectorial, una regulación del régimen jurídico de la subcontratación en el sector de la construcción estableciendo una serie de garantías dirigidas a que la falta de control en esta forma de organización productiva ocasiona-

ne situaciones objetivas de riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores. Y como consecuencia de todas las innovaciones anteriormente mencionadas, la Ley prevé las necesarias modificaciones en el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

Las nuevas infracciones que se recogen están relacionadas con incumplimientos del subcontratista, contratista y promotor, relativas a obligaciones tales como la llevanza de un Libro de Subcontratación, la subcontratación por encima de los niveles permitidos, no acreditación de la formación en prevención de riesgos laborales de los recursos humanos.

En definitiva, la trascendencia que esta Ley entraña para la actuación de la Inspección de Trabajo radica en que se tendrá que llevar a cabo por la misma un control de las medidas previstas en ella que son de cumplimiento obligatorio por las empresas.

También es importante mencionar, si bien brevemente, el Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

La efectividad de las medidas propuestas por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, quedaba condicionada al desarrollo reglamentario, viniendo este Real Decreto a complementar la Ley.

Mediante esta norma se concretan aspectos tales como el contenido mínimo del plan de prevención de riesgos laborales en la empresa, se modifican aspectos normativos que afectan a los servicios de prevención, a la determinación de aquellas actividades en que resulta precisa la presencia de los recursos preventivos, y a las auditorías.

El aspecto de esta norma que afecta de una manera más directa a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es la determinación de qué actividades se consideran peligrosas. Se concreta qué actividades son peligrosas a efectos de coordinación de actividades empresariales, así como a efectos de la aplicación de las infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales previstas en el artículo 13 de la Ley sobre

Infracciones y Sanciones en el Orden Social y de la necesaria presencia de los recursos preventivos.

De otro lado, se desarrollaron labores preparatorias de normativa que ha sido publicada ya en el siguiente año y que adquiere una especial relevancia en relación con la actuación de la Inspección de Trabajo. Se trata de los Reales Decretos que desarrollan tanto la publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales como aquel que actualiza la cuantía de las sanciones establecidas en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

### 4.3. LOS RECURSOS HUMANOS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: NÚMERO Y ORGANIZACIÓN

Para el desarrollo de las funciones que tiene atribuidas la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales, a las que se ha hecho referencia más arriba, cuenta con los funcionarios que integran el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, que es a los que exclusivamente se atribuyen tales funciones (art. 6 Ley 42/1997).

El número de efectivos con los que ha contado durante el año 2006 han sido de 814 inspectores, habiéndose continuado durante ese año con las ofertas de empleo para cubrir nuevas plazas necesarias para cumplir el compromiso del Gobierno de alcanzar el número de 1.000 durante la legislatura, por lo que se convocaron 60 para este año al que se refiere el informe.

Sin perjuicio de lo que señala más adelante en relación con la especialización de algunos inspectores de trabajo, las funciones de vigilancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales se desarrollan, en mayor o menor medida, por todos los indicados más arriba, en virtud de lo previsto en el art. 6 de la Ley 42/1997, en el que se establece que la especialización funcional que regula la misma es compatible con los principios de unidad de función y de acto que consagra la propia ley.

Junto a ello, hay que destacar que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha comenzado a recibir durante el año 2006 la colaboración de los Técnicos Habilitados de las Comunidades Autónomas, con funciones comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en los centros de trabajo.

Esta figura, que se crea mediante la modificación de la Ley 31/1995 (arts. 9.2, 9.3, 43 y DA 15.<sup>a</sup>), por la Ley 54/2003, tuvo regulación mediante el RD 689/2005, de 10 de junio, que modificó el RD 138/2000 y el RD 928/1998, a que se ha hecho referencia anteriormente, en los que se han recogido, por el primero, los requisitos de los funcionarios técnicos para el ejercicio de las actuaciones comprobatorias, su régimen de habilitación y el ámbito funcional de dicha actuación, y, por el segundo, el procedimiento sancionador derivado de la actuación previa de los mismos.

Durante el año 2006 han comenzado a aparecer los correspondientes Decretos de habilitación que preceptivamente (DA 15.<sup>a</sup> Ley 31/1995 y art. 60 RD 138/2000) debían aprobar cada una de las comunidades autónomas. Y se culminó el proceso en el caso de las siguientes que se citan, en las que ya han comenzado las actuaciones comprobatorias los Técnicos Habilitados. El número de los Técnicos Habilitados durante el año 2006 han sido los siguientes:

Cataluña	50
Aragón	13
Madrid	18
Castilla - La Mancha	10
Navarra	4

En cuanto a la organización de las Inspecciones Provinciales para llevar a cabo el desarrollo de las actuaciones comprobatorias de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, se ha de tener en cuenta, en primer lugar, que el artículo 19 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo, precisa que las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social se estructurarán 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 establezcan las necesarias unidades especializadas y precisas en sus áreas funcionales de actuación.

Este artículo se ve desarrollado por el artículo 55 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo, Real Decreto 138/2000, donde se especifica que las unidades especializadas por áreas funcionales de acción inspectora se integran en las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social. Su constitución y composición responderá a las circunstancias de cada Inspección Provincial según lo que establezcan las relaciones de

puestos de trabajo y, en su caso, los acuerdos bilaterales.

Los Jefes de las unidades especializadas, en dependencia del Jefe de su Inspección Provincial, dirigirán y coordinarán la acción inspectora correspondiente a su área funcional de actuación. Serán nombrados por la Autoridad Central, oído el Jefe de la Inspección Provincial, de entre inspectores de Trabajo y Seguridad Social con más de dos años de servicios en el sistema, sin perjuicio de lo que establezca el acuerdo bilateral.

Las unidades especializadas integrarán uno o más equipos de inspección en aquellas Inspecciones Provinciales en que su volumen o complejidad lo haga necesario, que desarrollan su actividad en el ámbito funcional que se les asigne. Están constituidos por inspectores y subinspectores especializados, en la medida de lo posible, en ese ámbito.

Centrándonos ya en la organización de las Inspecciones Provinciales en materia de seguridad y salud laboral, en 27 provincias hay unidades especializadas de seguridad y salud laboral. Al frente de cada una de ellas hay un Jefe de Unidad, e incluso en alguna de ellas, debido al tamaño de la Inspección y volumen de gestión, hay coordinadores que apoyan al Jefe de Unidad en su labor.

Dentro de algunas de las Unidades Especializadas se han creado equipos específicos de inspectores de Trabajo y Seguridad Social para atender determinados sectores de actividad o materias que alcanzan una especial relevancia. Así, en algunas provincias hay equipos especializados en materias tales como gestión de la prevención, construcción, control de calidad de la actuación de los servicios de prevención.

Hay que destacar, por último, la existencia de equipos para la vigilancia de las condiciones de seguridad en los buques de pesca en aquellas provincias donde esa actividad adquiere una especial relevancia, como Pontevedra y La Coruña.

Un aspecto a reseñar, para finalizar este apartado relativo a la organización de las ITSS, es el referido a la creación de un servicio de guardias durante los días laborables, fines de semana y festivos, que viene a mejorar e incrementar las actuaciones que hasta ahora se venían desarrollando con igual fin, para la investigación de accidentes de trabajo mortales o de especial gravedad y trascendencia. En efecto, durante el año 2006 se ha aprobado por el Director General de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social una Instrucción, la n.º 3/2006, de la que cabe destacar que se recoge la necesidad del establecimiento en-

tre la Dirección Territorial de la ITSS de cada Comunidad Autónoma y las Autoridades Laborales de un sistema de alerta (mediante comunicaciones con servicios de urgencias u otros), identificación del incidente y un responsable coordinador que evalúe y seleccione adecuadamente el accidente en términos de relevancia para la actuación de la ITSS.

La finalidad de dichas guardias es posibilitar la realización de forma inmediata de las actuaciones siguientes: a) investigación de accidentes de trabajo con resultado de muerte; b) existencia de una elevada posibilidad de que el siniestro pueda repetirse, en consideración a su origen, por lo que sea necesario adoptar medidas cautelares para evitarlo; c) investigación de accidentes cuando se sospeche de forma razonable que, de no acudir de forma inmediata al lugar de los hechos, se pudieran alterar o anular datos, informaciones o elementos de prueba decisivos para la determinación de las causas.

#### **4.4. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE DIFICULTADES EN LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

De la información obtenida de las Inspecciones Provinciales resulta que los aspectos en los que existe mayor coincidencia respecto de aquellas materias o situaciones en las que existe mayor dificultad para llevar a cabo las actuaciones inspectoras, en la materia de prevención de riesgos laborales, son los que se indican a continuación.

En primer lugar se ponen de manifiesto las insuficiencias de la regulación reglamentaria contenida en el RD 39/1997, de 17 de enero, sobre los Servicios de Prevención, y la Orden de 27 de junio de 1997, que desarrolla el anterior, en relación con los requisitos de acreditación y revocación de la acreditación de los servicios de prevención ajenos y las empresas auditoras, existiendo criterios distintos en función de la comunidad autónoma que lleve a cabo la actuación administrativa en este terreno, incluso cuando se trata de entidades con ámbito supraautonómico.

También se viene considerando insuficiente la regulación relativa a la determinación de la suficiencia de los recursos humanos y materiales de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos.

Un segundo aspecto a destacar es la problemática que se está generando como consecuencia de

una cada vez mayor prestación transnacional de servicios de empresas extranjeras, en particular de la Unión Europea, en España. Las dificultades surgen debido a que si bien tienen una base común las normativas de uno y otros países, como son las directivas de la UE, no siempre existe correspondencia absoluta de las exigencias en España a las empresas con las que existen en los países de procedencia de las empresas que vienen a prestar servicios en España. La normativa y la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas prohíbe el que un Estado miembro establezca restricciones a la libre prestación de servicios a empresas de otros Estados miembros, entendiéndose que ello ocurre en ocasiones si deben cumplir requisitos o exigencias no contempladas en el país de origen. Por otra parte, se presentan problemas relacionados con la validez o no de la actuación

de los servicios de prevención acreditados en otros países cuando la empresa desarrolla su actividad en España, y otros temas como la validez en España de los reconocimientos médicos realizados en otros países y lo mismo en relación con la formación en prevención de riesgos laborales a los trabajadores.

Por último, se destaca por algunas Inspecciones Provinciales la problemática que se deriva de la presencia en España de trabajadores de otros Estados miembros de la UE que, siendo autónomos conforme a la normativa de los países de origen, no lo serían conforme a la nuestra, con la incidencia que ello puede tener en materias como el empleo y la Seguridad Social, pero también en prevención de riesgos laborales y en las obligaciones y responsabilidades con carácter general y en supuestos de accidentes de trabajo.

## 5. Sistema de promoción y apoyo

### CARLOS HERAS COBO

Director del Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Aragón\*

#### 5.1. ACTUACIONES PÚBLICAS

##### 5.1.1. Introducción

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, atribuye a las Administraciones Públicas competentes en materia laboral el desarrollo de funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico y vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

Pues bien, en este apartado se van a contemplar las actuaciones desarrolladas por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), como órgano científico técnico de la Administración General del Estado, y las efectuadas por los Institutos o Servicios correspondientes de las Comunidades Autónomas, en ocasiones organismos autónomos, en otras no. También entrarán a considerarse las actuaciones efectuadas directa y explícitamente sobre prevención de riesgos laborales por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud Laboral (CNSSL).

El capítulo más complejo, por su diversidad, es el referente a las líneas de trabajo o programas desarrollados por las comunidades autónomas. No se ha pretendido referenciar todas y cada una de las actuaciones generadas desde los distintos territorios, pues el espacio no lo permitiría y, además, algunas de las actuaciones son coincidentes. Simplemente, se ha intentado pulsar la actuación de las comunidades, poniendo de relieve las actuaciones comunes y las aisladas. De este modo quedan patentes los aspectos «abordables», sobre los

cuales prácticamente todos los territorios han desarrollado programas, y los que no lo son, o lo son difícilmente, sea por problemas normativos, técnicos o de cualquier otra índole. También quedarán patentes las líneas de «búsqueda» de eficacia a través de iniciativas imaginativas emanadas desde uno u otro territorio. A continuación se presentan las características y funciones más destacadas de las cuatro instancias mencionadas: el INSHT, los órganos técnicos de las CCAA y la CNSSL.

##### 5.1.1.1. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

El INSHT es el órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado cuya misión se enmarca en el subsistema de la promoción y apoyo público de la prevención de riesgos laborales, cumpliendo con las siguientes funciones:

- Asesoramiento técnico en la elaboración de la *normativa legal* y en el desarrollo de la normalización, tanto a nivel nacional como internacional.
- 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 las comunidades autónomas en el ejercicio de sus funciones en esta materia.
- Colaboración con organismos internacionales y desarrollo de *programas de cooperación internacional* en este ámbito, facilitando la participación de las comunidades autónomas.
- Velar por la coordinación, apoyar el intercambio de información y las experiencias entre las distintas Administraciones Públicas y especialmente fomentar y prestar apoyo a la realización de actividades de promoción de la seguridad y

\* Hasta el 31.12.2008.



de la salud por parte de las comunidades autónomas.

- Prestar, de acuerdo con las administraciones competentes, apoyo técnico especializado en materia de certificación, ensayo y acreditación.
- Actuar como *Centro de Referencia Nacional* en relación con las Instituciones de la Unión Europea garantizando la coordinación y transmisión de la información que facilitan a escala nacional, en particular respecto a la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo y su Red.

#### 5.1.1.2. *Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*

La CNSST es un órgano colegiado asesor de las Administraciones Públicas en la formulación de las políticas de prevención y un órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo (*artículo 13 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*).

La CNSST está integrada por la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas, que constituyen los *cuatro grupos de representación* de la misma. Por tanto, a través de aquélla se canaliza la participación de empresarios y trabajadores en el desarrollo de las políticas preventivas.

Para desarrollar sus cometidos, la CNSST se constituye en *Pleno*, en *Comisión Permanente* y en *Grupos de Trabajo*, conforme a la normativa que establece su Reglamento de Funcionamiento Interno.

Los acuerdos se adoptan por mayoría, disponiendo cada representante de las Administraciones Públicas (Administración General del Estado y Comunidades Autónomas) de un voto y de dos, los de las Organizaciones Empresariales y Sindicales. De ello se desprende que la Comisión es un órgano cuatripartito por su composición, pero tripartito por su funcionamiento. Así pues, la CNSST reúne a los agentes responsables e implicados en la mejora de las condiciones de trabajo y de la calidad de vida laboral.

#### 5.1.1.3. *Institutos o Servicios Técnicos de Seguridad y Salud de las Comunidades Autónomas*

A través de los distintos estatutos de autonomía se establece que corresponde a las comunida-

des 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 Higiene y Seguridad en el Trabajo.

Así, los institutos 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. El fin principal que tienen atribuido estos órganos es la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo mediante la ejecución de sus competencias, en coordinación con el resto de las instituciones implicadas en la materia.

Por tanto, estos órganos tienen como funciones principales:

- Recibir y registrar los partes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y elaborar estadísticas.
- Proponer programas de actuación generales y sectoriales en base a la información recibida.
- Proponer programas de promoción y divulgación de la prevención.
- Apoyar actividades desarrolladas por organizaciones empresariales y sindicales en orden a la mejora de los puestos de trabajo.
- Llevar a cabo estudios y asesoramiento.
- Acciones formativas.
- Colaboración pericial y asesoramiento técnico a la Inspección de Trabajo y a las Autoridades Judiciales.

#### 5.1.2. *Consideraciones generales sobre la actividad desplegada por las Comunidades Autónomas*

En primer lugar, la actividad viene determinada, fundamentalmente, por la siniestralidad laboral. En efecto, los resultados de las empresas en este sentido marcan la actividad general de los servicios o institutos autonómicos a través de los programas sobre empresas de alta tasa. En segundo lugar, el número de ciertas formas de accidentes o bien la gravedad de otras determinan también algunos programas y actividades.

Las actuaciones en higiene industrial y ergonomía-psicosociología quedan bastante más atrás de las descritas. Así, solamente algunos contaminantes (amianto, cancerígenos en general, ruido, vibraciones...) son objeto de actuaciones más o menos extendidas. El tema de las enfermedades

profesionales aparenta ser difícilmente abordable a tenor de las líneas de trabajo abiertas en esta materia.

Por su parte, la ergonomía parece abrirse cierto camino a través de las actuaciones sobre las empresas que arrojan altos índices de accidentes por sobreesfuerzo. Sin embargo, la psicología no es abordada por el momento. También es notable la escasa actividad sobre las actuaciones de los servicios de prevención ajenos.

En el capítulo de promoción y divulgación de la prevención, se han producido esfuerzos imaginativos, con una notable y creciente dedicación a escolares y jóvenes estudiantes, a la convocatoria de becas, premios, concursos, así como a la celebración de congresos, jornadas técnicas y seminarios sobre temas de actualidad técnica o normativa.

También, con un importante esfuerzo imaginativo y en terrenos muy diversos, las distintas comunidades han desplegado un amplio esfuerzo editorial, destacando aquí las publicaciones realizadas en diversos idiomas dirigidas, obviamente, a los trabajadores no hispanohablantes.

Por otro lado, parecen iniciarse los establecimientos de «observatorios» de condiciones de trabajo o bien de siniestralidad laboral, si bien el diseño, objetivos y mecanismos de actuación no parecen todavía bien definidos.

En resumen, las políticas de las CCAA a lo largo de 2006 han buscado la eficiencia a través de programas a realizar sobre empresas preseleccio-

nadas y, desde luego, en torno al accidente de trabajo. Escasa actividad sobre ergonomía-psicología e higiene industrial y en torno a las enfermedades profesionales. Así mismo discretísimas actividades sobre las actuaciones de los servicios de prevención ajenos. Con toda probabilidad, el marco legal es el responsable de la escasa actividad en algunos campos en donde hubiera sido esperable una mayor actividad.

Se destaca un aspecto que, en breve plazo, marcará las actuaciones de los órganos competentes en prevención de riesgos laborales de las comunidades: la habilitación de técnicos para el desarrollo de actividades de control y requerimiento. Es sabido que las funciones de comprobación y control se refieren a las condiciones de trabajo materiales o técnicas (descritas en el RD 689/2005, en su Capítulo I, Artículo 60, punto 1) sobre las que son expertos los técnicos que se han de habilitar. Además, según se contempla en el punto 2 del artículo y capítulo mencionados, en el ejercicio de tales funciones actuarán bajo el principio de trabajo programado. Ambos hechos conducirán, muy probablemente, a un reforzamiento de los programas basados en la detección de empresas de alta tasa de siniestralidad, o de enfermedades profesionales o de ciertas formas de accidente, pues las habilitaciones incrementarán la eficacia de las actuaciones de los técnicos, lo que decantaría todavía más las actuaciones de las CCAA hacia los programas de este tipo.

## 5. Sistema de promoción y apoyo (cont.)

### 5.2. ACTUACIÓN DE LAS MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

#### T. MANUEL RODEÑO MADERO Y EDUARDO SANTOS ALMENDROS

Consejeros Técnicos de la Subdirección General de Ordenación de las Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social

##### 5.2.1. Antecedentes

El artículo 12.2 del Real Decreto 1509/1976, de 21 de mayo, que aprobó el Reglamento General sobre colaboración de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la gestión de la Seguridad Social anterior al vigente actualmente, señalaba que estas entidades podrían señalar instalaciones y servicios para la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, previa aprobación de la Subsecretaría de la Seguridad Social y de los informes pertinentes del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo; regulación ésta que se derivaba de los principios contenidos en el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, donde la higiene y la seguridad en el trabajo se configuraban como un servicio social de carácter complementario a las prestaciones que otorga la Seguridad Social.

Por otro lado, el artículo 207 del referido texto refundido, tras establecer que los excedentes obtenidos por las mutuas en su gestión habrían de afectarse, en primer lugar, a la constitución de las reservas que reglamentariamente se determinarían, preveía, asimismo, que reglamentariamente se determinaría el destino que hubiere de darse al exceso de los excedentes que resultaran una vez cubiertas las indicadas reservas, debiendo adscribirse, en todo caso, el 80% de los mismos a los fines generales de prevención y rehabilitación. En desarrollo de lo anterior, el artículo 32 del Reglamento antes citado completaba la regulación legal del destino del referido 80 %, en el sentido de permitir que, en el supuesto de que las mutuas sostuvieran, directamente o en común, centros y servicios propios destinados a los referidos fines, o que acreditaran suficientemente el propósito de crearlos, el Ministerio de Trabajo po-

dría acordar que tales cantidades se destinaran, total o parcialmente, a la instalación y conservación de los indicados centros y servicios. Asimismo establecía que las cantidades que correspondieran a los referidos fines, salvo que su aplicación viniera determinada en los correspondientes presupuestos previamente aprobados, se ingresarían en el Banco de España y en cuenta especial a disposición del Ministerio de Trabajo, el cual podría autorizar la disponibilidad de los fondos precisos en cada momento.

Posteriormente, el Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre Gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el Empleo, extinguió el Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo como Servicio Social, transfiriendo las competencias de esta materia de la Seguridad Social a la Administración del Estado. En esta línea, el mismo Real Decreto-Ley creó el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que asumió las funciones y competencias del Servicio del mismo nombre y que quedó adscrito, como Organismo Autónomo, al Ministerio de Trabajo.

No obstante, en la práctica las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social continuaron desarrollando una serie de actividades en el campo de la higiene y seguridad en el trabajo y respecto de sus empresas asociadas, siendo, desde ese momento, las únicas tareas de este género que ha realizado el Sistema de la Seguridad Social y el único gasto por este concepto que ha quedado reflejado en sus presupuestos anuales.

Sin perjuicio de lo antes señalado respecto a las modificaciones introducidas por el citado Real Decreto-Ley 36/1978, el vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, al definir a las mutuas en su artículo 68, mantenía en el apartado 2.c) la redacción contenida en

el mismo apartado del artículo 202 del anterior texto refundido de 30 de mayo de 1974, que incluía entre las obligaciones de dichas entidades “la contribución a los servicios de prevención, recuperación y demás previstos en la presente Ley a favor de las víctimas de aquellas contingencias y de sus beneficiarios”.

Por su parte, el vigente Reglamento General sobre colaboración en la gestión de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, establecía en la redacción originaria de su artículo 13, respecto de los servicios preventivos, que las mutuas “podrían establecer instalaciones y servicios para la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de conformidad con el régimen jurídico, económico y de funcionamiento que determinen las disposiciones específicas en la materia”.

La mencionada remisión a las disposiciones específicas era consecuencia del nuevo marco normativo resultante de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que, en lo que aquí interesa, habilitaba a las mutuas en su artículo 32 para desarrollar para las empresas a ellas asociadas las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos.

Por su parte, el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprobaba el Reglamento de los Servicios de Prevención, al regular en el artículo 22 la actuación de las mutuas como servicios de prevención, sometía dicha actuación a las mismas condiciones aplicables a dichos servicios, teniendo en cuenta las prescripciones contenidas al respecto en la normativa de aplicación a tales entidades.

## 5.2.2. Marco normativo

### 5.2.2.1. Diferenciación de actividades preventivas susceptibles de ser desarrolladas por las mutuas

La disposición quincuagésima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, vino a plasmar en el artículo 68.2.b) de la Ley General de la Seguridad Social el nuevo marco legal resultante de lo establecido en la Ley 31/1995, en lo relativo a las funciones encomendadas a las mutuas, mediante la inclusión dentro de su objeto de: “La realización de actividades de prevención, recuperación y demás previstas en la presente Ley. Las actividades

que las mutuas puedan desarrollar como servicio de prevención ajeno se regirán por lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales”.

No obstante, ya con anterioridad a dicha modificación, y al objeto de permitir que las mutuas pudieran desarrollar con carácter inmediato y urgente las funciones preventivas que tenían encomendadas, la Orden de 22 de abril de 1997 vino a regular, con carácter provisional, el funcionamiento de tales entidades en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales. Ahora bien, el deficiente funcionamiento del marco normativo establecido en dicha Orden hizo necesaria la promulgación del Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social como servicio de prevención ajeno, que responde a un doble objetivo: dar solución, por una parte, a la problemática derivada del deficiente desarrollo antes citado, y desarrollar, al propio tiempo, la autorización legal conferida a las mutuas por el artículo 32 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, para actuar como servicios de prevención ajenos.

El referido Real Decreto ha modificado el Reglamento General sobre colaboración de 7 de diciembre de 1995 al que se ha hecho mención anteriormente, mediante el tratamiento separado y diferenciado de las actividades preventivas que las mutuas pueden desarrollar como servicio de prevención ajeno para sus empresas asociadas, de conformidad con la habilitación conferida por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, respecto de aquellas otras actividades preventivas que pueden llevar a cabo como entidades colaboradoras de la Seguridad Social, al amparo de lo establecido en el inciso primero del artículo 68.2.b) de la Ley General de la Seguridad Social.

### 5.2.2.2. Actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social

Por lo que se refiere a las actividades preventivas a desarrollar en el ámbito de la Seguridad Social por las mutuas, el artículo 13.1 del mencionado Reglamento, en la redacción dada por el referido Real Decreto 688/2005, tras establecer que las mutuas 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) de la Ley General de la Seguridad Social, en dicho Reglamento y en sus disposiciones de aplicación y desarrollo, señala que de las referidas actividades, que no implican atribución de derechos subjetivos en 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 desarrollo del referido precepto, la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, destina su capítulo II a las referidas actividades, reiterando lo ya señalado en el precepto objeto de desarrollo en cuanto a los destinatarios de las mismas y a que no impliquen atribución de derechos subjetivos a favor de dichos destinatarios, ni sustituyan las obligaciones directas que los empresarios asumen en cumplimiento de lo establecido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Asimismo, establece que las actuaciones a desarrollar se orientarán preferentemente a coadyuvar en las pequeñas empresas y en las empresas y sectores con mayores indicadores de siniestralidad a la mejor incardinación de los planes y programas preventivos de las distintas administraciones competentes, al desarrollo de la I + D + i y a la divulgación, educación y sensibilización en prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En cuanto a su financiación, la Orden prevé que, en ejecución de su presupuesto anual, las mutuas puedan destinar a dicho fin, dentro de las disponibilidades presupuestarias que se les autoricen, hasta un máximo del uno por ciento de las cuotas relativas a las contingencias profesionales. No obstante, corresponderá a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, consultadas las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, la planificación anual de tales actividades, el establecimiento de los criterios a seguir y la asignación de las prioridades en su ejecución, conforme a las propuestas y objetivos fijados por la Secretaría General de Empleo o que se deriven de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo en cada momento. Asimismo, se dispone que el Instituto Nacional de Seguridad e

Higiene en el Trabajo prestará la asistencia técnica y la colaboración necesarias en la elaboración de dicha planificación anual, en su seguimiento y en la valoración técnica de sus resultados.

Por otra parte, establece que, a partir de las directrices fijadas, las mutuas presentarán a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, junto con el anteproyecto de presupuestos de cada ejercicio económico, el plan de actividades preventivas que pretendan desarrollar en dicho ejercicio, especificando los sectores y número de empresas a las que van dirigidas, así como el número de trabajadores afectados. Por último, se prevé que, durante el primer trimestre del año siguiente a aquel en que se haya desarrollado el plan, las mutuas facilitarán a la Dirección General citada información detallada sobre su aplicación.

### 5.2.2.3. *Actividades preventivas de las mutuas como servicios de prevención ajenos*

En cuanto a las actividades que las mutuas pretendan realizar como servicios de prevención ajenos para sus empresas asociadas, el apartado 2 del artículo 13 del Reglamento General de colaboración, tras señalar que son distintas e independientes de las reguladas en el apartado 1 del mismo artículo y que se regirán por lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y en sus normas reglamentarias de desarrollo, así como por lo establecido en dicho artículo y en sus disposiciones de aplicación y desarrollo, establece que podrán desarrollarse a través de una de las siguientes modalidades:

- a) Por medio de una sociedad anónima o de responsabilidad limitada, denominada sociedad de prevención, que se regirá por lo dispuesto en la legislación mercantil y demás normativa que le sea aplicable.
- b) Directamente por la mutua, a través de una organización específica e independiente de la correspondiente a las funciones y actividad de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social.

Por lo que se refiere a la primera modalidad, el apartado 3 del mismo artículo 13 establece que el objeto social de las sociedades de prevención, cuyo capital social pertenecerá íntegramente a una mutua, será única y exclusivamente la actuación como servicio de prevención ajeno para las

empresas asociadas a dicha mutua. Asimismo señala que, para constituir el capital social de la sociedad, la mutua promotora de aquella podrá realizar aportaciones dinerarias y no dinerarias con cargo a su patrimonio histórico, y que los títulos recibidos por tal motivo pasarán a formar parte de dicho patrimonio, así como que los rendimientos procedentes de las sociedades de prevención percibidos por las mutuas seguirán el régimen establecido para los ingresos de su patrimonio histórico.

Por otro lado, establece que la actividad de las sociedades de prevención se desarrollará con total independencia y autonomía de los servicios de que dispongan las mutuas para la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a que se refiere el apartado 1, por lo que deberán disponer, a estos efectos, de la organización, las instalaciones, el personal propio y los equipos necesarios para el desarrollo de la actividad. En cuanto al régimen de incompatibilidades y prohibiciones aplicable, establece que los miembros de la junta directiva, los directores-gerentes, gerentes o asimilados, o cualquier otra persona que ejerza la dirección ejecutiva de una mutua, no podrán ejercer como administradores de las sociedades de prevención y que dichos administradores estarán sujetos, en relación con la mutua que posea su capital social, a las prohibiciones establecidas en el artículo 76 de la Ley General de la Seguridad Social, así como que será de aplicación a las mutuas y a las sociedades de prevención, en su condición de servicio de prevención ajeno, lo establecido en materia de incompatibilidades en el artículo 17.c) del Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por Real Decreto 39/1987, de 17 de enero.

En cuanto a la otra modalidad, esto es, cuando las funciones como servicio de prevención ajeno se desarrollen directamente por la mutua a través de una organización específica e independiente de la correspondiente a las funciones y actividades de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, el apartado 4 del artículo 13 a que se viene haciendo referencia prevé que deberán disponer de las instalaciones, el personal y el equipo necesarios para el desarrollo de las funciones y actividades del servicio de prevención, sin que puedan utilizar los medios humanos y materiales e inmateriales adscritos a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social. Asimismo establece que la mutua llevará contabilidad separada de la actividad desarrollada por dicha organización específica y que la gestión de esta última estará sujeta al

control interno de la Intervención General de la Seguridad Social.

En paralelo, y consecuentemente con la citada modificación del Reglamento General sobre colaboración, el artículo 2 del repetido Real Decreto 688/2005, añade un párrafo segundo al artículo 22 del Reglamento de los Servicios de Prevención de 17 de enero de 1997, en el que se explicita que las funciones que las mutuas desarrollan como servicios de prevención ajenos son distintas e independientes de las correspondientes a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social que tienen atribuidas en virtud de lo previsto en el artículo 68 de la Ley General de la Seguridad Social.

Con la aprobación del Real Decreto 688./2005, de 10 de julio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las mutuas como servicio de prevención ajeno, y de la Orden TAS/4053/2005, de 27 de diciembre, que desarrolla aquel Real Decreto, se inició un proceso que tenía como objetivo la total separación jurídica, económica y contable de la actividad que las mutuas pueden desarrollar como servicio de prevención ajeno al amparo de lo establecido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. No obstante, en aquellas disposiciones se contemplaba la posibilidad de utilización transitoria de recursos materiales de las mutuas adscritos a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, durante un período de tres años que, excepcionalmente y limitada a la vigilancia de la salud, puede dilatarse por un período adicional; utilización que habrá de ser objeto de compensación a la Seguridad Social a precios de mercado.

En ese sentido, en la citada Orden TAS/4053/2005, de 27 de diciembre, se determinaban las actuaciones a llevar a cabo por las mutuas para su adecuación a lo dispuesto en el mencionado Real Decreto, en materia de separación de las actividades preventivas a desarrollar por las mutuas en el ámbito de la colaboración en la gestión de las correspondientes a sus servicios de prevención ajenos.

En relación con el proceso de separación a que se ha hecho referencia, cabe señalar que el mismo ha concluido, no habiéndose acogido ninguna de las mutuas a la modalidad consistente en continuar realizando directamente la actividad preventiva a través de una organización específica e independiente de la correspondiente a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social. Así, respecto de las 22 mutuas operantes en la actualidad, 20 tienen constituidas las correspondientes sociedades de prevención,

a las que se ha traspasado la actividad preventiva de referencia, y las dos entidades restantes cesaron en la prestación del servicio de prevención ajeno.

Por último, en cuanto a la utilización por las sociedades de prevención, durante el período transitorio mencionado, de bienes y derechos adscritos a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social también autorizó a las mutuas habilitadas para continuar desarrollando la actividad preventiva a través de las sociedades de prevención, la referida utilización transitoria de tales bienes y derechos, en los plazos, términos y condiciones recogidos en las respectivas resoluciones dictadas al efecto.

#### 5.2.2.4. *Actividades preventivas financiadas con el Fondo de Prevención y Rehabilitación*

Por lo que se refiere al destino del exceso de excedentes de la gestión de las mutuas, el artículo 73 del vigente texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social dispone que reglamentariamente se establecerá el destino que haya de darse al exceso resultante, una vez cubiertas las reservas reglamentarias, debiendo adscribirse, en todo caso, el 80 % de los mismos a los fines generales de prevención y rehabilitación.

En ese sentido, el artículo 66.1 del Reglamento General sobre colaboración en la gestión de la Seguridad Social establece la obligación de ingresar el 80 % del referido exceso de excedentes destinado a los fines generales de prevención y rehabilitación en el Banco de España y en cuenta especial a disposición de este Ministerio, al que corresponde, dentro de la afectación a tales fines y conforme a las normas legales de aplicación, disponer del destino concreto que haya de darse a dichos fondos. Asimismo, contempla la posibilidad de que el citado Ministerio autorice la liberación a las mutuas que lo soliciten de fondos procedentes del 80 % del exceso de excedentes que cada una hubiese previamente generado, para destinarlos a la creación o renovación de centros o servicios de prevención y rehabilitación.

La antes citada Orden TAS 3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, dedica su capítulo III a las actividades a desarrollar con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación constituido por el referido 80% de exceso de excedentes,

distinguiendo entre las actividades preventivas de ámbito estatal o supraautonómico a desarrollar por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y aquellas otras, asimismo de ámbito estatal y supraautonómico, a desarrollar también con cargo a dicho Fondo.

En cuanto a las primeras, la referida Orden prevé que la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, en el ámbito de sus competencias, podrá encomendar al mencionado Instituto, en su condición de organismo científico y técnico especializado de la Administración General del Estado y Centro de Referencia Nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, a través de los instrumentos jurídicos que en cada caso procedan, el desarrollo de programas y actividades preventivas de ámbito estatal o supraautonómico a realizar por el propio Instituto o con la colaboración de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y, en su caso, con sus instituciones técnicas especializadas, tendentes a coadyuvar a la más adecuada planificación, seguimiento y prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Asimismo se contempla la posibilidad de que la referida Secretaría de Estado encomiende al citado Instituto, mediante los instrumentos que en cada caso procedan, la realización de trabajos de análisis e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como el desarrollo de actividades y trabajos sobre dichas materias y aquellas otras que puedan ser de interés o afecten al sistema de la Seguridad Social. En ambos casos, las actividades se financiarán con los recursos disponibles del Fondo de Prevención y Rehabilitación, en los términos que se establezcan en cada caso en la resolución que dicte al efecto la mencionada Secretaría de Estado, teniendo en cuenta las prioridades, criterios y programas propuestos en cada momento por la Secretaría General de Empleo o que puedan derivarse de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Finalmente, tal como se ha apuntado, la mencionada Orden contempla la realización de otras actividades, también de ámbito estatal o supraautonómico, a desarrollar por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, en el marco de sus competencias y con cargo al repetido Fondo, consistentes en la realización de trabajos de análisis e investigación relacionados con las contingencias profesionales, que se podrán llevar a cabo con otras administraciones públicas e instituciones, a través de los instrumentos que en cada caso procedan y con arreglo a las fórmulas que se habiliten al efecto.

## 6. Sistema de Educación y Formación

### JAIME LLACUNA MORERA

Consejero Técnico del Centro Nacional de Condiciones de Trabajo.  
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

#### 6.1. INTRODUCCIÓN

**H**ABLAR de formación en prevención de riesgos laborales supone abordar muchos campos claramente diferenciados. Por una parte, la diferencia puede hallarse en virtud de la legislación que la determina y, por otra, en los objetivos que se pretenden. No quiere decir ello que en un caso la formación proponga un mero cumplimiento legal y, por otra, se pretenda alcanzar unos objetivos específicos diferentes a los establecidos en dicha legislación, quiere decir que en unos casos cuando hablemos de formación deberemos referirnos a la ordenación legal que los regula y, en otros casos, deberemos referirnos al deseo de determinados colectivos o determinadas situaciones sociales que proponen la formación en PRL como un “valor” social, al margen de estar o no legislado, entendiéndose como una forma de acceder a la educación integral de la población. Fundamentalmente esta diferencia se establece al hablar de formación de adultos en el mundo laboral y formación en el mundo “escolar”.

La formación en PRL ha sido motivo de muchas realizaciones, debemos decir, no obstante, que tal vez han sido demasiado teóricas y han abordado muy discretamente aspectos puramente pedagógicos que la hayan convertido en una realización práctica. Tal vez la crítica más importante que puede realizarse de la situación por la que atraviesa y ha atravesado la formación (con la innegable mejora de los últimos tiempos), sea la falta de adecuación práctica por inexistencia de unos métodos y unas técnicas específicamente docentes que hayan dado operatividad a la labor realizada.

La formación en PRL ha sido una buena intención llevada a cabo por unos bienintencionados técnicos y con unos conocimientos notables sobre la materia pero sin las técnicas docentes capaces de convertir en operativa la formación. Se ha convertido, por ello, en una formación teórica que no ha sa-

bido alcanzar aspectos tan necesarios en esta materia como la modificación de las actitudes. Ello ha hecho que el objetivo fundamental de esta materia, que es el cambio de conducta (hacia una conducta segura), haya derivado en un cúmulo de conocimientos poco operativos.

Intentaremos en las páginas que siguen realizar un breve seguimiento de la situación actual de la formación en PRL. Atenderemos para ello a las dos grandes posibilidades que hemos señalado anteriormente:

- Formación determinada a partir de una legislación concreta que aborda el campo laboral.
- Formación dentro del marco reglado de la enseñanza.

El primer apartado hace referencia a la enseñanza que no pertenece a un diseño curricular. Se trata, generalmente, de enseñanza de adultos trabajadores. Es una enseñanza establecida legislativamente y que ocupa, de diversas maneras, a las personas que ocupan un puesto de trabajo. En principio, se trata de una formación muy concreta relacionada directamente con los riesgos que el trabajador puede sufrir en el mundo laboral.

El segundo apartado se centra en la enseñanza prevista dentro de un modelo curricular. Es la enseñanza de Formación Profesional Específica, la enseñanza incorporada en las diversas asignaturas de esas enseñanzas, la Formación Profesional Ocupacional, la formación en la enseñanza primaria y secundaria y la formación que capacita para el desempeño de las funciones de nivel intermedio y superior en PRL.

#### 6.2. ENSEÑANZA NO CURRICULAR

En este apartado, tal como indicábamos, vamos a analizar la formación en PRL que no pertenece



a un diseño curricular preciso. Deberíamos indicar que, pedagógicamente hablando, este tipo de formación entraría de lleno dentro de lo que denominamos enseñanza “a medida”, es decir: formación planificada específicamente a partir de los riesgos, las necesidades preventivas y las características de los alumnos. Desgraciadamente, esta formación suele convertirse en un conjunto de “cursillos” estereotipados que no se corresponden con las necesidades concretas de los afectados. Hacer una verdadera enseñanza “a medida” supone, por supuesto, un esfuerzo importante de todo tipo, pero consideramos que es la única salida viable al aumento de eficacia docente y, en consecuencia, a la obtención de una conducta segura.

### 6.2.1. La formación en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y en el Reglamento de los Servicios de Prevención

Mucho se ha hablado del papel que juega la formación en la Ley de PRL, por ello señalaremos únicamente aquellos aspectos más destacados y que consideramos han sido y son más importantes en el desarrollo legislativo.

*Artículo 19. Formación de los trabajadores (puntos importantes a destacar)*

- Empresario garantizará la formación
- Ésta será teórica y práctica
- Será suficiente y adecuada
- Se impartirá en el momento de la contratación del trabajador, cuando se produzcan cambios en las funciones desempeñadas y cuando existan cambios en la tecnología o los equipos de trabajo
- Centrada específicamente en el puesto de trabajo
- Se adaptará a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos
- Se repetirá, si es necesario, periódicamente
- 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
- Puede concertarse con servicios ajenos
- No recaerá nunca su coste en los trabajadores

El artículo 19 deja claras algunas características de la formación en PRL. Algunas de ellas se-

rían lo suficientemente explicativas para que pudiera matizarse algún defecto que ha sufrido la formación a lo largo de los últimos tiempos. Una de las características más importantes es que no se especifica ni las horas dedicadas ni el currículo. Queda claro que la formación debe adecuarse a la realidad concreta del trabajador tanto en su programa y objetivos como en su duración. Se habla también del carácter teórico y práctico de la misma, aspecto este (como antes decíamos) especialmente importante en este tipo de formación que pretende un cambio de conducta observable. No especifica (lo hará después, indirectamente, en el Reglamento de los Servicios de Prevención) la cualificación de los formadores.

La formación de los Delegados de Prevención se establece de la misma manera que la de los trabajadores aludiendo a formación que resulte necesaria para el desempeño de sus funciones (art. 37) Queda claro, contrariamente a lo que se realiza en muchas ocasiones, que la formación de los trabajadores y de los Delegados de Prevención es una formación “a medida” de sus necesidades, de los riesgos que pueden afectarle, de la evolución de los mismos. Todo ello presupone una formación activa e implicada en la realidad práctica que no se corresponde en ocasiones con la formación realizada.

Por lo que hace referencia a los diversos niveles de formación, el Real Decreto 39/1997 establece tres niveles. El nivel básico (Anexo IV) que se consideraría la formación mínima del personal designado por la empresa para ocuparse de la actividad preventiva (en los casos que se establecen en el art. 12) y teniendo en cuenta la capacidad que se les exige (art. 13). El nivel intermedio (Anexo V) que capacitaría para ejercer las funciones de dicho nivel. En la actualidad la autoridad laboral (encargada de acreditar los diversos cursos en los que se imparte el citado Anexo) ha dejado de conceder las citadas acreditaciones en tanto existe la Formación Profesional Específica del Técnico Superior en Prevención de Riesgos Profesionales (será tratado oportunamente al hablar de formación de profesionales prevencionistas). Finalmente existe el Anexo VI del citado Real Decreto que establece las enseñanzas mínimas para desempeñar las funciones de nivel superior en PRL. Dicha formación está en estos momentos en vías de ser sustituida por la existencia de la titulación universitaria que la sustituye (será tratado oportunamente).

La formación en PRL, la desarrollada en los Anexos que hemos citado, dispone de una “intro-

ducción” frecuentemente olvidada. Nos referimos al Anexo III *Criterios generales para el establecimiento de proyectos y programas formativos, para el desempeño de las funciones del nivel básico, medio y superior*. Insistimos en este apartado porque aporta datos importantes del desarrollo metodológico de la formación, aspectos que, como decíamos, han sido frecuentemente olvidados. Los más importantes a destacar son los siguientes:

- Objetivos formativos determinados por los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño de la función.
- Formación integradora de las distintas disciplinas.
- Multidisciplinariedad e interdisciplinariedad.
- Proyectos formativos diseñados con los criterios y la singularidad de cada promotor.
- Establecimiento de objetivos generales y específicos, los contenidos, la articulación de las materias, la metodología concreta, las modalidades de evaluación, las recomendaciones temporales y los soportes y recursos técnicos.

Como se desprende de lo enunciado anteriormente, la Ley sí prevé la determinación de objetivos específicos para cada situación docente. Ello, a pesar de la existencia en los anexos indicados de un programa mínimo de contenidos para cada nivel, posibilita la adecuación de la formación a cada situación concreta. Sigue estando de manifiesto la necesidad de la formación atendiendo a las necesidades de los alumnos; nada más lejos que determinar currículos inamovibles o metodologías determinadas antes de entender las predis-

posiciones de los alumnos en concreto. Esto se hace mucho más evidente cuando en el Anexo VI (especialidad del nivel superior) no se determina ni el mínimo contenido formativo, especificándose únicamente su duración.

Por ello, es interesante destacar de la Ley 54/2003 (12 de diciembre, BOE de 13 de diciembre de “reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales”) que manifiesta el carácter “formal” que se le ha dado a la prevención (entendiendo dentro de su conjunto, por supuesto, la acción formativa), por encima de la realidad concreta: *...fomentar una auténtica cultura de la prevención de los riesgos en el trabajo, que asegure el cumplimiento efectivo y real de las obligaciones preventivas y proscriba el cumplimiento meramente formal o documental de tales obligaciones*. (Exposición de motivos IV).

### 6.2.2. Datos sobre la legislación que hace referencia a la formación en Prevención de Riesgos Laborales

Si hacemos un estudio de toda la legislación aparecida en España en los últimos veinte años que haga referencia a la formación en PRL podemos elaborar el esquema que figura a continuación. Debemos indicar que se trata de legislación en la que el tema analizado figura como “complementario” al tema central legislado. En ocasiones, lamentablemente, el tema de la formación aparece de forma marginal y, aparentemente, como una mera consideración formal. El documento íntegro en el que puede consultarse toda la legislación es

TABLA 1  
Actividad normativa relacionada con la PRL

Ministerio	N.º de Reales Decretos	N.º de Órdenes Ministeriales	N.º de Resoluciones
Presidencia	23	2	—
Trabajo y Asuntos Sociales	11	1	2
Industria, Turismo y Comercio	10	1	—
Educación y Ciencia	7 (incluye 4 del desaparecido Ministerio de Ciencia y Tecnología)	—	—
Sanidad y Consumo	4	1	—
Interior	3	—	1
Fomento	2	1	—

el elaborado por el CNCT (ITB 61.07). Indicamos también que la denominación del Ministerio al que hacemos referencia es el actual.

En la tabla 1 se indican los Ministerios y el número de Reales Decretos, Órdenes o Resoluciones en los que se menciona de una manera relativamente explícita aspectos relacionados con la formación en PRL.

Citaremos algún ejemplo de dicha legislación para apreciar el carácter que se da a la formación en PRL en ella (todas las disposiciones de los ejemplos son posteriores a la Ley 31/1995).

### Ministerio de la Presidencia

REAL DECRETO 1627/1997, DE 24.10. (M.º PRESIDENCIA. BOE de 25.10.1997). DISPOSICIONES MÍNIMAS DE SEGURIDAD Y SALUD EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN.

+ Anexo IV.6. b) 4.º *Ser manejados por trabajadores cualificados que hayan recibido una formación adecuada.*

+ Anexo IV.7. c) *Los conductores y personal encargado de vehículos y maquinarias para movimientos de tierras y manipulación de materiales deberán recibir una formación especial.*

+ Anexo IV. 8. b) 4 4.º *Ser manejados por trabajadores que hayan recibido una formación adecuada.*

+ Anexo IV.13: 14. Primeros auxilios: a) *Será responsabilidad del empresario garantizar que los primeros auxilios puedan prestarse en todo momento por personal con la suficiente formación para ello. Asimismo, deberán adoptarse medidas para garantizar la evacuación, a fin de recibir cuidados médicos, de los trabajadores accidentados o afectados por una indisposición repentina.*

### Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

REAL DECRETO 171/2004, DE 30.1 (M.º TRAB. Y ASUN. SOC., BOE de 31.1., y RECT. de 10.3.2004) POR EL QUE SE DESARROLLA EL ART. 24 DE LA LEY 31/1995, DE 8.11, DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, EN MATERIA DE COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES.

+ Art. 10.2: *Asimismo, el empresario principal exigirá a tales empresas que le acrediten por escrito que han cumplido sus obligaciones en materia de información y formación respecto de los trabajadores que vayan a prestar sus servicios en el centro de trabajo.*

+ Art. 14.4: *La persona o personas encargadas de la coordinación de actividades preventivas deberán contar con la formación preventiva correspondiente, como mínimo, a las funciones del nivel intermedio.*

### Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

REAL DECRETO 1427/1997 DE 15.9 (M.º IND. Y ENERGÍA, BOE de 23.10.1997). RECTIFICADA EL 24.1.98. INSTRUCCIÓN TÉCNICA REGLAMENTARIA MI-IP03 «INSTALACIONES PETROLÍFERAS PARA USO PROPIO» DEL REGLAMENTO DE INSTALACIONES PETROLÍFERAS APROBADO POR REAL DECRETO 2085/1994.

+ Cuadro III. Punto 5: *Brigada de lucha contra incendios propia (formada por personal especialmente adiestrado en la protección contra incendios mediante formación adecuada, periódica y demostrable) incluyendo los medios adecuados que deben determinarse especialmente, un plan de autoprotección, y una coordinación adecuada con un servicio de bomberos.*

+ Cuadro V. Punto 4: *Brigada de lucha contra incendios propia (formada por personal especialmente adiestrado en la protección contra incendios mediante formación adecuada, periódica y demostrable) incluyendo los medios adecuados que deben determinarse específicamente, un plan de autoprotección, y una coordinación adecuada con un servicio de bomberos.*

### Ministerio de Educación y Ciencia

REAL DECRETO 836/2003 DE 27.6. (M.º CIENCIA Y TECN., BOE de 17.7.2003, y RECT. 23.1.2004).

+ Disposición transitoria primera. *Operadores de grúas torre: Los operadores de grúas torre existentes en la actualidad con experiencia demostrada o que dispongan de la formación específica adecuada deberán obtener el carné de operador de grúa torre a que se refiere el anexo VI, en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de este Real Decreto. Las Comunidades Autónomas que tuvieran regulada la expedición de carnés en esta materia podrán establecer un plazo inferior.*

+ Anexo VI. Punto 4: *El curso teórico-práctico a que se refiere el párrafo d) del apartado anterior tendrá, como mínimo, una duración total de 200 horas, repartidas en un módulo teórico de 50 horas y en un módulo práctico de 150 horas, con el siguiente programa.*

**Ministerio de Sanidad y Consumo**

REAL DECRETO 815/2001, DE 13.7 (M.º SANIDAD Y CONSUMO, BOE de 14.7.2001), SOBRE JUSTIFICACIÓN DEL USO DE RADIACIONES IONIZANTES PARA LA PROTECCIÓN RADIOLÓGICA DE LAS PERSONAS CON OCASIÓN DE EXPOSICIONES MÉDICAS

+ Art. 11: Formación en protección radiológica.

**Ministerio del Interior**

REAL DECRETO 393/2007, DE 23.3 (M.º INTERIOR, BOE de 24.3.2007), 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

+ 1.1.c) *Fomentar la creación de foros de debate y la realización de actividades de formación en materia de autoprotección.*

+ 3.5. *Criterios para la implantación del plan de autoprotección.*

*La implantación del plan de autoprotección comprenderá, al menos, la formación y capacitación del personal, el establecimiento de mecanismos de información al público y la provisión de los medios y recursos precisa para la aplicabilidad del plan.*

*A tal fin el plan de autoprotección atenderá a los siguientes criterios:*

*Información previa. Se establecerán mecanismos de información de los riesgos de la actividad para el personal y el público, así como del Plan de Autoprotección para el personal de la actividad.*

*Formación teórica y práctica del personal asignado al Plan de Autoprotección, estableciendo un adecuado programa de actividades formativas.*

*Definición, provisión y gestión de los medios y recursos económicos necesarios.*

*De dicha implantación se emitirá una certificación en la forma y contenido que establezcan los órganos competentes de las Administraciones Públicas.*

+ 8.2. *Programa de formación y capacitación para el personal con participación activa en el Plan de Autoprotección.*

+ 8.3. *Programa de formación e información a todo el personal sobre el Plan de Autoprotección.*

+ 9.1. *Programa de reciclaje de formación e información.*

**Ministerio de Fomento**

REAL DECRETO 1225/2006, DE 27.10. (M.º FOMENTO, BOE de 15.11.2006) QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DE LA LEY DE ORDENACIÓN DE LOS TRANSPORTES TERRESTRES, APROBADO POR REAL DECRETO 1211/1990, DE 28.9

+ Punto 94. 24.11. *No proporcionar a los trabajadores que intervienen en el manejo de mercancías peligrosas la formación adecuada para prevenir riesgos ocasionales.*  
+ 25. *El incumplimiento por los centros de formación de las condiciones exigidas a efectos de homologación como entidades o cursos de renovación del certificado de consejero de seguridad.*

Aspectos a destacar:

- No existen disposiciones específicas sobre formación en PRL
- Suele manifestarse la obligatoriedad de proporcionar la formación por parte del empresario
- No se indica en las disposiciones ninguna exposición curricular ni de duración
- No existen orientaciones didáctico/metodológicas ni se especifican los objetivos concretos a obtener
- Se mantiene la tónica general de formación “suficiente y adecuada” (manifestado explícita o implícitamente)
- Es habitual la formulación negativa (la falta de formación será sancionada...)
- En pocas ocasiones se manifiesta el necesario carácter práctico de la formación
- No suele especificarse la cualificación del profesorado
- No se especifica nunca el sistema de evaluación

**6.3. ENSEÑANZA CURRICULAR**

En este apartado analizaremos someramente aquella formación en PRL que pertenece a algún currículo formativo. Evidentemente esta no es una enseñanza “a medida” (contrariamente a la presentada en el apartado anterior). En este caso existe una “oferta” concreta, unos objetivos señalados “a priori” que los alumnos deben obtener. Normalmente, en este caso, solemos referirnos a la enseñanza de los profesionales.

**6.3.1. Formación Profesional Específica**

En la actualidad existen en España 20 “familias” de estudios correspondientes a la Formación

Profesional Específica. Normalmente, suelen incluir niveles intermedios (nivel *técnico*) y niveles superiores (nivel *técnico superior*). El total de titulaciones impartidas en las 20 familias es de 136. Resulta interesante, especialmente por tratarse de formación “profesional” analizar el currículum de cada una de las formaciones destacando si en ellas se contempla la formación en PRL o no.

Existen dos posibilidades de incluir la formación en PRL en las citadas titulaciones:

1. A través de un módulo específico.
2. A través de contenidos de PRL en diversas materias del currículum.

Cabe decir que en todas las titulaciones se desarrolla la materia Formación y Orientación Laboral (FOL) en la que, entre otros, se imparten temas generales de PRL. Cuando escribimos estas líneas (junio 2007) se está procediendo por parte del MEC y de las CCAA a una revisión de la asignatura para darle mayor importancia al área de prevención.

*Titulaciones que no disponen de módulo específico: 78*

Cabe destacar familias en las que ninguna de las titulaciones que la forman tiene módulo específico (Actividades agrarias, Industrias alimentarias, Informática, Vidrio y cerámica, entre otras).

*Titulaciones que sí disponen de módulo específico: 58*

*Titulaciones que disponen de formación en PRL en el programa de algún módulo: 74*

En este caso interviene la subjetividad tanto del analista como del profesor. Queremos decir que la consideración de materia afín a la PRL implica algunos aspectos de subjetividad debido a la enorme multidisciplinariedad de la prevención.

Únicamente existen cuatro familias profesionales en las que la PRL no aparece ni con módulo propio ni formando parte del programa de algún módulo: Comunicación, imagen y sonido; Imagen personal; Informática; Servicios socioculturales a la comunidad.

**TABLA 2**  
**Contenidos de PRL en la Formación profesional reglada**

Familia Profesional	N.º de titulaciones	Tienen módulo específico		Tienen contenidos PRL en el currículum	
		Sí	No	Sí	No
Actividades agrarias	7	0	7	4	3
Actividades Físicas y Deportivas	2	0	2	2	0
Actividades Marítimo-Pesquera	7	4	3	3	4
Administración	8	3	5	4	4
Comunicación, Imagen y Sonido	5	0	5	0	5
Edificación y Obra Civil	7	5	2	6	1
Electricidad y Electrónica	6	4	2	6	0
Fabricación Mecánica	10	7	3	7	3
Hostelería y Turismo	8	0	8	1	7
Imagen Personal	5	0	5	0	5
Industrias Alimentarias	8	0	8	6	2
Informática	3	0	3	0	3
Madera y Mueble	5	4	1	4	1
Mantenimiento de Vehículo Autopropulsados	5	5	0	5	0
Mantenimiento y Servicios a la Producción	7	5	2	7	0
Química	11	9	2	7	4
Sanidad	13	2	11	13	0
Servicios Socioculturales a la Comunidad	4	0	4	0	4
Textil, Confección y Piel	11	10	1	5	6
Vidrio y Cerámica	4	0	4	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>136</b>	<b>58</b>	<b>78</b>	<b>82</b>	<b>54</b>

**TABLA 3**  
**Algunos ejemplos de titulaciones con y sin módulo específico en PRL**

Ejemplos de titulaciones que disponen de módulo específico de PRL			
Familia	Grado	Titulación	Contenido
Electricidad y electrónica	Medio	Equipos e instalaciones electrotécnicas	Módulo 8: Seguridad en las instalaciones (65 horas)
	Superior	Instalaciones electrotécnicas	Módulo 11: Seguridad en las instalaciones electrónicas (65 horas)
Química	Medio	Laboratorio	Información y seguridad en el laboratorio (128 horas)
	Superior	Química ambiental	Seguridad química e higiene industrial (128 horas)
Ejemplos de titulaciones que disponen de módulo específico de PRL pero en las que existen materias afines en algún módulo del currículo			
Familia	Grado	Titulación	Contenido
Sanidad	Medio	Cuidados auxiliares de enfermería	<i>Módulo profesional 3:</i> higiene del medio hospitalario y limpieza del material; e) Prevención/control de infecciones hospitalarias. <i>Módulo profesional 5:</i> técnicas de ayuda odontológica/estomatológica: a) radiografías dentales.
	Superior	Salud ambiental	<i>Módulo profesional 1:</i> organización y gestión de la unidad de salud ambiental. <i>Módulo profesional 3:</i> contaminación atmosférica, ruido y vibraciones.

Estas cuatro familias parece que serían las menos “problemáticas” en la posibilidad de sufrir un accidente o una enfermedad profesional. Se deduce que la prevención que suele contemplarse es la referida a seguridad e higiene industrial y que, probablemente, se tengan en poca consideración los riesgos psicosociales o ergonómicos.

En la tabla 2 se da un esquema general de la totalidad de la FP referida a la existencia o no de módulos específicos o de materias afines. La tabla se basa en la información obtenida del Catálogo de títulos de Formación Profesional Reglada de Grado Medio y Superior consultado el día 25 de junio de 2007 en la página web del Ministerio de Educación y Ciencia: <http://www.mec.es/educa/jsp/plantilla.jsp?id=31&area=formacion-profesional>

En la tabla 3 se dan algunos ejemplos, dos de módulo específico y dos de PRL en otros módulos.

Estos ejemplos pueden servir para constatar el nivel de dedicación de los módulos no específicamente dedicados a la PRL pero que contienen materias afines. Debemos decir, no obstante que, por desgracia, la PRL no suele ocupar (al margen de la dedicación o la existencia o no de módulo específico) un papel predominante en el currículo docente. Esto se hace más patente cuando no se exigen conocimientos concretos de estas áreas del saber a los profesores que imparten el módulo. Se trata de los profesores que, debidamente cualificados para

impartir las materias de su especialidad, no han recibido, normalmente, formación en PRL. Por ello, la materia suele estar concebida como algo relativamente marginal en el desarrollo curricular.

### 6.3.2. El Técnico Superior de Prevención de Riesgos Profesionales

Por tratarse de una titulación específica de PRL vamos a comentar la del Técnico Superior en dicha especialidad al margen de los anteriores, aunque lógicamente pertenece al mismo esquema.

El 21 de noviembre de 2001 aparecía publicado en el BOE el Real Decreto 1161/2001, de 26 de octubre, que establecía el título de Técnico Superior en Prevención de Riesgos Profesionales. Dicho título se enmarca dentro del nivel superior de la FP específica. Con ello se cumplía el deseo de la normativa que asumía una cierta provisionalidad en la impartición del nivel “intermedio” (Anexo V, ya citado) hasta que la autoridad académica determinara la creación de dicha carrera. Es de destacar que dicha titulación de FP, a pesar de denominarse “Técnico Superior”, cubre el espacio del nivel intermedio en el aspecto laboral, de ahí uno de los problemas que han aparecido en el mundo del trabajo referidos a las competencias de dichos técnicos. Desde la aparición del

Real Decreto de creación de este título, y variando algo en el tiempo de aplicación según las comunidades autónomas, la autoridad laboral dejó de acreditar los cursos de nivel intermedio que impartían los centros de formación autorizados para ello. En este momento, por lo tanto, “conviven” la titulación a la que nos referimos y los alumnos que provienen de la formación del Anexo V, disponiendo ambos de las mismas competencias laborales (si bien han sido las comunidades autónomas las que han asimilado las competencias laborales de los alumnos de FP a las anteriormente señaladas para los alumnos del Anexo V).

La titulación se enmarca en la familia profesional de Mantenimiento y Servicios a la Producción y se establecen 2.000 horas de formación. Con ello se da carácter académico de una manera clara al técnico prevenciónista capacitado para desempeñar las funciones de nivel intermedio que establece la normativa. La titulación se establece a partir de cinco “Unidades de competencia”:

- Gestionar la prevención de riesgos en el proceso de producción de bienes y servicios.
- Evaluar y controlar los riesgos derivados de las condiciones de seguridad.
- Evaluar y controlar los riesgos derivados del ambiente de trabajo.
- Evaluar y controlar los riesgos derivados de la organización y de la carga de trabajo.
- Actuar en situaciones de emergencia.

Tal vez un aspecto interesante a destacar, según los intereses de este escrito, es que el profesorado que se determina para esta titulación no requiere una formación específica en PRL. El Real Decreto establece que son los Profesores de Enseñanza Secundaria afines a las materias a tratar los que impartirán la formación así, por ejemplo, los riesgos físicos ambientales pertenece al dominio formativo del profesor de “Análisis y Química Industrial” o el de riesgos derivados de las condiciones de seguridad es el profesor de “Organización y proyectos de fabricación mecánica”. Los únicos profesores que al ocupar la plaza han debido demostrar conocimientos de PRL son, lógicamente, los profesores de Formación y Orientación Laboral (FOL). A ellos les corresponde la impartición de los módulos profesionales “Prevención de los riesgos derivados de la organización y la carga de trabajo”, “Relaciones en el entorno de trabajo” y “Formación y Orientación

Laboral” (tema común, como decíamos, a toda la FP). Con ello se demuestra, una vez más, la “desconfianza” técnica de los profesores de FOL limitados a impartir aspectos no determinantes en una carrera de carácter eminentemente técnico.

### 6.3.3. Formación Profesional Ocupacional (Certificados de Profesionalidad)

Trataremos a continuación los aspectos relacionados con la Formación Profesional Ocupacional conociendo que el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, (regulación del subsistema de formación profesional para el empleo), suprime dicha denominación unificándola a la Formación Profesional Continua y dando nombre al conjunto que determina la “formación profesional para el empleo”. Mantenemos, provisionalmente, la anterior denominación dado que es la que hasta el momento ha proporcionado la básica formación en PRL a los profesionales de diversas materias. Por supuesto subsisten los certificados de profesionalidad que, conjuntamente a otras titulaciones, quedan definidos en el Catálogo de las Cualificaciones Profesionales.

La Formación Profesional Ocupacional es un conjunto de actividades formativas que tiene por objetivo la integración de los trabajadores a un campo de profesionalización y especialización determinada, mejorando la cualificación (las competencias) de los trabajadores. Dicha formación es realizada en la actualidad por los Departamentos de Trabajo de las Comunidades Autónomas.

La inmensa mayoría de actividades contemplan un “módulo” de PRL que suele estar entre las 10 y 30 horas si la formación es de una duración corta (menos de 100 horas) y suele incorporarse una dedicación mayor en cursos más extensos. Es difícil hacer un estudio de las diversas acciones que se dan bajo la denominación de FO dado que son muchas y diversas. En principio, las disposiciones legales que contemplan la Formación Profesional en España prevén el paso de la FO a la Formación Profesional Específica. Esto es de difícil aplicación y, en todo caso, depende de las instrucciones de las comunidades autónomas.

Para poder extraer una idea de la situación en la FO nos referiremos a los Certificados de Profesionalidad, entendiendo que son ellos los que, a partir de la FO, deben cumplir las exigencias de formación señaladas anteriormente. Los Certificados de Profesionalidad quedan determinados a través del Catálogo

**TABLA 4**  
**La PRL en la Formación Profesional Ocupacional**

<i>N.º Certificados de Profesionalidad</i>	<i>Disponen de módulo específico de PRL</i>	<i>No disponen de módulo pero existen materias afines</i>	<i>No existe ni módulo ni materias afines a la PRL</i>
130	54	64	12

Nacional de las Cualificaciones Profesionales (que contempla no únicamente dichas certificaciones sino la totalidad de la formación profesional), Real Decreto 1128/1999, de 22 de febrero, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, desarrollado por el Real Decreto 1416/2005, de 25 de noviembre, del Ministerio de la Presidencia. Es de destacar que las directrices de los Certificados de Profesionalidad quedan establecidas en el Real Decreto 1506/2005, de 28 de noviembre, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Los Certificados de Profesionalidad son expedidos por la autoridad laboral competente de cada comunidad autónoma.

El número de Certificados de Profesionalidad vigentes en España (hasta 28 de mayo de 2007) es de 130. Todos los certificados obedecen a una normativa publicada en el Boletín Oficial del Estado. Veamos si se contempla en dichas certificaciones la PRL.

Podemos clasificar los Certificados de Profesionalidad según nuestros intereses en:

1. CP que disponen de módulo específico de PRL.
2. CP que no disponen de módulo específico pero sí se dan conocimientos relacionados en diversas materias del certificado.
3. CP en los que no existe en absoluto la enseñanza de la PRL.

La información se ha resumido en la tabla 4. La dedicación en PRL de los CP que disponen de módulo propio varía de 15 a 100 horas lectivas. La media está en las 40 horas. Las de mayor dedicación corresponden a titulaciones de estudios sobre minería. El documento íntegro en el que se contemplan los datos citados anteriormente es el ITB 54.07.

Por poner un ejemplo, como hemos hecho anteriormente con otras enseñanzas, citaremos las materias que tienen conexión con la PRL de la titulación de "Electricista de Edificios", atendiendo a que es un Certificado de Profesionalidad de un número elevado de horas (870) en el que no existe módulo específico de PRL. Los módulos en los

que se imparten materias afines a la PRL podrían ser (especifiquemos, en parte, depende de la dedicación e interés del profesor):

1. Líneas eléctricas de baja tensión en edificios y equipamientos urbanos.
2. Puesta a tierra en edificios y equipamientos urbanos.
3. Cuadros eléctricos en edificios.
4. Automatismos eléctricos en edificios.
5. Máquinas eléctricas en edificios.
6. Instalaciones de energía solar fotovoltaica en edificios.
7. Instalaciones de megafonía en instalaciones de intercomunicación en edificios.
8. Instalaciones de seguridad en edificios.

De los módulos citados únicamente una parte puede considerarse relativa a la PRL. Son los módulos que más se "acercan" a la formación en PRL de los alumnos certificados para desempeñar las funciones profesionales de "electricista de edificios".

#### **6.3.4. El Anexo VI del Real Decreto de los Servicios de Prevención. El Graduado Superior en Prevención de Riesgos Laborales. El "master oficial" en Prevención de Riesgos Profesionales**

Tal como hemos indicado 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 RD de los Servicios de Prevención. En dicho anexo se establece un programa formativo de 350 horas lectivas comunes, 100 horas en una de las especialidades (Seguridad en el trabajo, Higiene industrial, Ergonomía y Psicología aplicada) más 150 horas de un trabajo o de la realización de prácticas en un centro de trabajo. La totalidad, por lo tanto, supone una formación de 600 horas.

El Real Decreto establece un currículo mínimo si bien, como hemos señalado anteriormente, agi-



liza la formación (Anexo III) dejando al promotor la capacidad de concretar el programa formativo. Este aspecto ha sido pocas veces considerado y la formación derivada del Anexo V se ha convertido generalmente en una formación “estereotipada” y fija sin optar por la eficacia de matizar los programas a partir de los intereses y necesidades de los alumnos o del mundo laboral. Únicamente las “especialidades” (que no están definidas curricularmente en el anexo) han sido objeto de diseños particulares por parte de los centros formativos.

El contenido “mínimo” de la parte común se distribuye entre las materias siguientes:

- Fundamentos de las técnicas de mejora de las condiciones de trabajo.
- Técnicas de prevención de riesgos laborales (Seguridad, Higiene, Medicina, Ergonomía y Psicología).
- Otras actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales.
- Gestión de la prevención.
- Técnicas afines.
- Ámbito jurídico de la prevención.

El desarrollo del Anexo VI ha permitido que los Servicios de Prevención dispusieran de personal para desempeñar las funciones de nivel superior que la normativa les atribuye. Esto ha resultado un bien importante para la PRL en España donde la formación en PRL no había sido regulada por nadie y donde los prevencionistas provenían de la más absoluta autoformación. No obstante, una cierta precipitación en la necesidad de cubrir dichos puestos con personal cualificado a través de una formación concreta, ha determinado que en ocasiones la formación no haya sido lo más eficaz posible.

Las deficiencias formativas de los denominados (erróneamente) “Técnicos de Prevención” han sido debidas (entre otras) a:

- Alumnos no especialmente motivados por la profesión, que han visto en ella un “nicho” laboral.
- Rapidez, inconcreción, provisionalidad, improvisación de algunos centros de impartición del anexo que han visto la oportunidad para realizar más un negocio que una acción formativa.
- Falta del debido control por parte de la autoridad laboral que acredita los cursos.
- Poca exigencia en la acreditación de los cursos (y, correspondientemente, de los centros) tanto

por lo que hace referencia a locales, posibilidades informativas, realización de prácticas y selección del profesorado (cualificado muy superficialmente).

- No determinar las exigencias formativas previas de los alumnos, en concreto en el momento de seleccionar la especialidad a realizar.

Uno de los pocos intentos de abordar de una manera competente los problemas señalados anteriormente, es el desarrollado por la Escuela Superior de Prevención de Riesgos Profesionales. Dicha Escuela está 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. INSHT. Barcelona). La Escuela formó hasta el curso escolar 2006-07 siete promociones de estudiantes. El grado concedido a los alumnos, después de una formación de 135 créditos, supone un título propio de 2.º ciclo.

Paralelamente a la concesión de este título se proporcionó a los estudiantes la correspondiente certificación que les capacitaba para el desempeño de las funciones de nivel superior. La experiencia constituyó un intento de profesionalizar más eficazmente a los alumnos aportándoles mayor información, mayor número de prácticas, una conexión directa con los Servicios de Prevención de las empresas y una visión más amplia del concepto de “prevención”. Todo ello dentro de una estructura universitaria que suponía una mayor exigencia en el profesorado, en el centro de impartición, en las posibilidades informativas, etc. En la actualidad (curso 2007-08) la ESPRL mantiene una oferta formativa doble: por una parte ha convertido los estudios impartidos hasta el momento en un “máster oficial” (proceso Bolonia de unificación de los estudios universitarios en el marco de la Unión Europea. EEES), convirtiendo la titulación propia en una titulación “oficial” y, por otra parte, ofertando cursos de especialización para profesionales prevencionistas que deseen profundizar en temas concretos o mantenerse al día en los conocimientos de la PRL.

Es en este marco (Bolonia. Espacio Europeo de Enseñanza Superior) en el que España ha incorporado ya durante el curso académico 2007-08 el máster oficial a su Universidad. En este curso han sido siete las Universidades que han sido autorizadas (a través de las respectivas Comunidades Autónomas y de MEC) a impartir las enseñanzas

correspondientes al postgrado de “Máster oficial en Prevención de Riesgos Laborales” (Universidades de Valencia, Politécnica de Valencia, Jaume I, Extremadura, Salamanca, Valladolid y Vigo). Para el próximo curso se prevé la incorporación de un número importante de Universidades que impartan dicha titulación.

Ello es un dato importante en tanto se está procediendo a la “normalización” de los estudios superiores en prevención, superada la fase de cierta provisionalidad que suponía la formación del Anexo VI y la acreditación de los cursos en manos de la Autoridad Laboral. Lo normal es que sea la Universidad el organismo académicamente competente para la formación de los profesionales de nivel superior. La situación es paralela a la que se dio en la FP y el Anexo V. En estos momentos “conviven” las dos formaciones. La nueva situación académica queda reflejada en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 39/1997 que establece que mientras no se determinen por parte de las autoridades competentes en materia educativa las titulaciones académicas, la formación podrá ser acreditada (sin efectos académicos) a través de entidades públicas o privadas que cuenten con la autorización de la autoridad laboral competente.

A pesar de la importancia de la nueva situación por lo que hace referencia a la formación en PRL, ella no deja de tener “flecós” a nuestro entender mejorables. Creemos que existen varios puntos que pueden disminuir la eficacia de una formación válida no únicamente para el territorio estatal sino para el europeo:

- Inexistencia de una “tronicidad” común para todas las enseñanzas. No existe diseñado un currículo fijo para todas las Universidades que imparten el master, cosa que sí ocurre en otras titulaciones.
- Ello no es óbice para que los diversos currículos de las Universidades se hayan basado en general en el tan citado Anexo VI, lo cual no es malo en sí mismo, por supuesto, pero puede haber sido el camino fácil de hallar rápidamente un camino para la creación del título.
- Ello ha impedido (todas las consideraciones van, lógicamente, encadenadas) que las Universidades establezcan los contactos oportunos para establecer los mínimos comunes, dado que, de una manera u otra, ya estaban definidos “a priori” por el citado anexo. Esto ha sido muy “cómodo” pero poco eficaz.
- Poca concreción de las especialidades. Es de desear que exista, por ejemplo, una clara matización entre ergonomía y psicología y no queden enmarcadas (como en el Anexo VI) en el mismo espacio curricular.
- Poca definición de objetivos “actitudinales”. Todos los currículos que hemos analizado hacen caso omiso de aspectos tan importantes como la deseada obtención de la “cultura de prevención” y las técnicas psico/sociales/lingüísticas para lograrla.
- Poca integración de la carrera en espacios superiores del saber que le sean concomitantes: el mundo laboral, las relaciones humanas, la economía de empresa, la gestión integral de la empresa, etc. Ello es debido, como decíamos, al haberse basado la formación universitaria en el estereotipo creado por el ya tan citado Anexo VI sin haber realizado una verdadera crítica de los contenidos a la luz de los resultados y de las necesidades actuales de la sociedad.
- Poca preparación específica del profesorado. Poca relación de los profesores con la práctica de la PRL. Estos profesores (como ocurre con la FP) pertenecen a áreas afines pero sin disponer del contacto directo con la prevención. Se proponen desde diversas instituciones actividades formativas para este profesorado específicas en PRL.

#### 6.4. LA FORMACIÓN EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y SECUNDARIA

Desde hace unos años la formación en PRL se ha desarrollado de manera importante en las escuelas. Esto hace referencia a la formación en PRL en la enseñanza reglada que no contempla dicha enseñanza de manera específica. Nos referimos a la Enseñanza Primaria, a la Secundaria Obligatoria y al Bachillerato. La PRL en la Formación Profesional, donde se supone que la materia de PRL está más relacionada con el contenido temático de las titulaciones, ha sido tratado más arriba dado lo cual, en este apartado nos referiremos, fundamentalmente, a la enseñanza de la PRL 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 prevención”. Este tipo de enseñanza no parte de la existencia de asignaturas, módulos o materias con-

cretas que desarrollen un determinado currículo, sino que suponen la integración (la “impregnación”) de todo el currículo escolar tanto en los temas específicos como en la vivencia escolar.

La definición más exacta de lo que analizamos y que supone el intento de legislar la enseñanza en valores en España, parte de la Resolución de 7 de septiembre de 1994 de la Secretaría de Estado de Educación (Ministerio de Educación y Ciencia), por la que se dan orientaciones para el desarrollo en valores en las actividades educativas de los centros docentes. Dicha Resolución contempla la formación en valores a través de determinados ejes transversales en la enseñanza no universitaria: *educación para la paz, la educación para la igualdad de oportunidades entre los sexos, la educación ambiental, la educación sexual, la educación para la salud, la educación del consumidor y la educación vial.*

Para ello, el Estado y las CCAA han desarrollado una acción formativa sobre las escuelas que podemos clasificar en dos grandes grupos:

1. *Realización de material docente.* Material impreso (libros, “tebeos”, folletos, etc.). Material audiovisual (CD. Vídeos). Juegos (en diversos formatos). Este material puede tener dos objetivos: herramientas para los profesores para formar en PRL de manera transversal o siendo material de utilización directa por los alumnos.
2. *Realización de espacios docentes experimentales.* Esto quiere decir el establecimiento 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 las situaciones laborales más conflictivas en PRL. Los autobuses pueden también ser portadores a las escuelas de material que se entregará a los alumnos. Todas estas actividades son llevadas a cabo por monitores especializados en PRL que suele ser personal de las CCAA.

Entre las numerosas experiencias existentes, destacaremos (a modo de ejemplo) las que hemos incluido en la tabla 5, con indicación de su promotor y de su destinatario.

Todas las experiencias citadas (y muchas más que existen con los mismos objetivos) suponen, por supuesto, un avance importante en la introducción de la PRL en la escuela. Durante mucho tiempo se había estado hablando de la necesidad de formar a los estudiantes en eda-

des jóvenes para que los conocimientos y, básicamente, la actitud ante la prevención formaran parte indeleble de su formación como personas y como futuros trabajadores. Se trataba de impregnar en la vivencia particular de cada alumno la “cultura” preventiva que desarrollaría a lo largo de toda la vida. Por ello las experiencias a las que nos referimos resultan interesantes y útiles.

No obstante, y sin menoscabar la importancia de los trabajos realizados, hemos hallado algún inconveniente que niega en parte la eficacia de este tipo de enseñanza:

- Los monitores suelen ser expertos en PRL pero no disponen de herramientas pedagógicas para transmitir el mensaje con la debida repercusión. Como siempre, nos hallamos ante el profesional “técnico” que desarrolla una función pedagógica para la que no ha estado especialmente preparado (salvo por su autoformación y los deseos de realizar una tarea verdaderamente eficaz).
- Los trabajos se han realizado, en ocasiones de manera relativamente precipitada, sin atender a los objetivos concretos de la PRL o sin el estudio de las necesidades infantiles en tales materias. Ello ha hecho que se desarrollen materiales difíciles, poco aptos para los alumnos a los que van destinados y más elaborados para figurar en una “exposición” que para el uso cotidiano.
- Los maestros no han estado suficientemente motivados para el uso de los materiales. No debemos olvidar que se les exige el cumplimiento de un currículo escolar y que los otros “ejes transversales” les atribuyen también la formación en sus respectivas materias. Esto hace que los maestros se sientan agobiados por la cantidad de datos que deben transmitir a sus alumnos al margen de los que conforman la enseñanza reglada.
- Falta de formación específica de los maestros tanto para la aplicación en forma transversal de la materia (técnicas) como en las especificaciones de la PRL.
- Lo más grave es que, en ocasiones, el uso de un determinado material o la visita a una exposición se convierten en actos puntuales que no desarrollan la integración de la PRL en la totalidad de la vivencia escolar. La enseñanza deja de ser “transversal” para ser puntual. Ello niega el carácter integrador de la PRL en la cultura.

### 6.5. LA FORMACIÓN EN LA VI “ENCUESTA NACIONAL DE CONDICIONES DE TRABAJO” (AVANCE DE LOS DATOS CORRESPONDIENTES A 2006)

Actualmente se están tratando los datos de la VI Encuesta Nacional de Condiciones de

Trabajo (a junio de 2007). Dicha encuesta supone una aproximación más significativa a la realidad (respecto de la publicación de los datos de 2005) dado que el número de trabajadores entrevistados es mucho más alto (en la encuesta anterior figuran los datos referentes a 2.115 trabajadores).

**TABLA 5**  
**Algunas experiencias de formación en PRL en la Enseñanza Primaria y Secundaria**

<i>Institución que elabora el material</i>	<i>Denominación del material</i>	<i>Alumnado al que va dirigido</i>
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. INSHT. CNCT (Barcelona)	Erga Tebeo	Enseñanza Primaria
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. INSHT. CNCT (Barcelona)	Erga Primaria Transversal	Enseñanza Primaria
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. INSHT. Junta de Andalucía	La Seguridad y la Salud en el Trabajo como materia de enseñanza transversal	Enseñanza Primaria
Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. INSHT. Junta de Andalucía	La Seguridad y la Salud en el Trabajo como materia de enseñanza transversal	Enseñanza Secundaria
Consejería de Educación y Ciencia. Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. Junta de Andalucía	Aprende a crecer con seguridad	Enseñanza Primaria
Instituto Aragonés de Seguridad y Salud Laboral	Exposición permanente de equipos de protección colectiva e individual	Enseñanza Primaria y Secundaria
Principado de Asturias. Instituto Asturiano de PRL	Aula Interactiva en Prevención de Riesgos Laborales	Enseñanza Primaria y Secundaria
Gobierno de Canarias. Consejería de Empleo y Asuntos Sociales	Estudia y juega con seguridad	Enseñanza Primaria
Gobierno de Cantabria. Centro de Seguridad y Salud en el Trabajo	¡Cuida tu vida! La Prevención de Riesgos en el Trabajo desde el niño	Enseñanza Primaria
Junta de Castilla y León. Centro de Seguridad y Salud Laboral	Escuela de Prevención A Salvo	Enseñanza Primaria
Generalitat de Catalunya	El treball en l'art	Enseñanza Secundaria
Generalitat de Catalunya	No badis	Enseñanza Primaria
Comunidad de Madrid	Anda seguro por la vida	Enseñanza Primaria y Secundaria
Generalitat Valenciana. Consejería de Economía, Hacienda y Empleo. Fundación de la Comunidad Valenciana para la PRL	El desafío de Worky. La prevención está en ti	Enseñanza Primaria y Secundaria
Junta de Galicia. Consellería de Traballo. Dirección Xeral de Relacions Laborais	Moitollo!	Educación Primaria y Secundaria
Gobierno de las Islas Baleares	Accidents a la Llar. Per què ocorren? Com evitar-los?	Educación Primaria
Gobierno de la Rioja	El medallón de la fortuna	Educación Secundaria
Gobierno de la Rioja	Ojito. Mira bien	Educación Primaria
Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral (OSALAN)	Aula móvil “La seguridad es salud y vida”	Enseñanza Primaria y Secundaria
Región de Murcia. Consejería de Trabajo y Política Social. Instituto de Seguridad y Salud Laboral	Campaña escolar “Crece en Seguridad”	Educación Secundaria

Según esta encuesta (pregunta 56) el 49,8% de los trabajadores manifiesta haber recibido formación en PRL en los dos últimos años. Esta población se distribuye según la plantilla de la empresa en: 39,2% (de 1 a 9 trabajadores), 52,7% (de 10 a 49), 60,3 (de 50 a 249), 62,3% (de 250 a 499) y 65% (de 500 o más trabajadores). Notemos el ligero aumento a medida que aumenta la plantilla, lo que demuestra el aumento de formación en las empresas grandes.

Es interesante otro dato que muestra esta encuesta. El 25,5% de los trabajadores manifiesta que en los doce últimos meses (pregunta 49) se ha realizado una evaluación o algún estudio de los riesgos para la salud o seguridad en su puesto de trabajo. De esta cifra, el 51,6% manifiestan (pregunta 51) que sí se ha tomado alguna medida a partir de dicha evaluación o estudio. Lo interesante viene cuando de la última cifra el 37,6% de los trabajadores dicen que la medida o mejora ha sido en formación (pregunta 52). Por lo tanto, un tercio de la mitad de los trabajadores aseguran haber hallado modificaciones en su puesto de trabajo referidas a la formación. El porcentaje es prácticamente idéntico a los que manifiestan que la modificación se ha producido en la modificación de instalaciones, maquinaria y equipos o los que manifiestan que dicha modificación se ha dado en la información (dato éste de suma importancia por la concomitancia que tiene con la formación).

No existen en la encuesta más datos que nos aporten mayor información sobre la formación en PRL en el mundo laboral.

## 6.6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Corresponde la redacción de este comentario sobre la formación en PRL en España con la aparición de la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)*, una vez refrendada por el Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo el día 28 de junio de 2007. La casualidad nos ofrece el marco ideal para realizar una pequeña reflexión sobre lo dicho anteriormente.

La Estrategia dedica el "Objetivo 6" a *Potenciar la formación en materia de prevención de riesgos laborales*. Ello supone integrar, por primera vez, todos los campos formativos referentes a la PRL en un mismo "objetivo". Tal situación es inédita, dado que (leído atentamente el documento) cubre absolutamente todos los campos de la enseñanza de la PRL en España y se corresponden con los apartados analizados anteriormente y que pretendían ser, someramente, una visión panorámica del con-

junto de situaciones formativas. Quiere decir que el documento se nos ofrece como una muestra de "integración" de los diferentes campos formativos en un único objetivo. Dicho objetivo debería conducir a la "cultura de prevención".

Indicar los apartados en los que se divide el Objetivo 6 es resumir lo dicho anteriormente:

- Actuaciones educativas y sensibilizadoras en el ámbito de la **enseñanza obligatoria**. Incluye la PRL en la formación primaria (escuela) y la elaboración de guías para el profesor. Queda con ello claro que uno de los aspectos significativos de la eficacia de formación en la escuela es la sensibilización y capacitación de los maestros. La enseñanza "transversal" supondría un buen mecanismo formativo.
- Profundizar en la **formación profesional reglada**. Se insiste en este apartado en la transversalidad de la enseñanza y en la necesaria cualificación de los profesores. La Estrategia manifiesta más adelante la existencia de una FP específica de Técnico Superior en Prevención de Riesgos Profesionales así como hace mención de los Certificados de Profesionalidad y del certificado específico de prevenciónista articulando, con carácter de urgencia, la capacitación del nivel intermedio.
- **Formación universitaria**. Se matiza entre la formación incluida en los diferentes "currícula" de las titulaciones universitarias 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 AnexoVI).
- La Estrategia dedica un apartado importante a la **formación para el empleo**. Denominación nueva que engloba las anteriores Formaciones Profesionales Ocupacional y Continua. Es evidente que en este marco se establece la formación de los trabajadores propiamente dichos en lo que hace referencia al artículo 19 de la Ley de Prevención (trabajadores ocupados o desempleados, trabajadores de pequeñas y medianas empresas, trabajadores de baja cualificación, jóvenes, inmigrantes o personas con discapacidad). Esta formación supondría la formación *no curricular* y que, como decíamos, correspondería a la formación que cubriera específicamente las necesidades en PRL de los colectivos concretos de trabajadores. Formación fundamentalmente "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 en materia preventiva que se definen en el artículo 19 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Consideramos que la visión integradora de la Estrategia española puede ser el resumen de lo analizado, en tanto identifica los diversos aspectos de la formación en PRL y promueve para un futuro inmediato la intervención en un único objetivo.



## 7. Sistema de aseguramiento

### EMILIO CASTEJÓN VILELLA

Coordinador de Ediciones y Publicaciones  
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

#### 7.1. 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, de 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»<sup>24</sup>.

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. Así, por ejemplo, en 1990<sup>25</sup> 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 (más tarde sustituidas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, INSS). En la actualidad, alrededor del 95% de los trabajadores por cuenta ajena prestan sus servicios en empresas que han elegido a mutuas para gestionar su seguro, mientras que sólo el 5% eligen al INSS. Esta desproporción no tiene nada de extraño, ya que el INSS no presta a sus asegurados ninguno de los excelentes servicios asistenciales y rehabilitadores que caracterizan a las mutuas, sino que recurre para ello a los

<sup>24</sup> Para una descripción detallada de los debates que bajaron 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.

<sup>25</sup> Disp. Dic. 14.1 de la Ley 4/1990, de 29 de junio.



servicios públicos de salud, de respuesta forzosamente más lenta<sup>26</sup>.

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) y actualmente permanecen poco más de una veintena.

## 7.2. 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.

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<sup>27</sup> 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 conocida ni la concurrencia de culpabilidad de terceros. Como criterio general, debe presumirse, salvo prueba en contrario, que son acci-

dentos 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.

En conjunto puede afirmarse que en los cien años transcurridos desde 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*»<sup>28</sup>.

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 Cuadro de Enfermedades Profesionales<sup>29</sup>, 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 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).

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,

<sup>26</sup> En esta misma línea de potenciación de las mutuas debe inscribirse la autorización a éstas 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.

<sup>27</sup> Hasta 2003 el concepto 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 a la protección por este concepto previo pago de la correspondiente cotización. Hasta el presente, apenas un 10% de dichos trabajadores ha optado por asegurar esta contingencia que excluye, por ejemplo, los accidentes in itinere.

<sup>28</sup> Durán, F. *Informe sobre riesgos laborales y su prevención*. Madrid, Presidencia del Gobierno. 2001. Pág. 240.

<sup>29</sup> Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre.

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.

Con independencia de que se esté o no asociado 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, corresponden siempre al INSS, que cuenta para ello con Equipos de Valoración de Incapacidades (EVI), constituidos en cada Dirección Provincial de dicho organismo<sup>30</sup>. El procedimiento para la evaluación de la incapacidad se regula mediante una normativa específica.

Finalmente, debe señalarse que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 77 de la LGSS, las empresas que cumplan determinados requisitos establecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social pueden autoasegurar a sus trabajadores en relación con el pago de las prestaciones por incapacidad temporal. En la práctica, son muy pocas las empresas que utilizan este sistema.

### 7.3. INGRESOS Y GASTOS

El aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se financia en su práctica totalidad mediante una cotización que corre exclusivamente a cargo de los empresarios.

La recaudación presupuestada para el año 2008 es de 8.029,75 millones de euros<sup>31</sup>.

Recientemente<sup>32</sup> se han aprobado unas nuevas tarifas de cotización para sustituir a las anteriores, vigentes desde 1979. La nueva tarifa se basa en la actividad de la empresa (la anterior se basaba en la actividad del trabajador, por lo que era proclive a errores e incluso a fraudes), si bien mantiene 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 2,7% aproximadamente, una cifra relativamente elevada en el contexto europeo (Alemania, 1,3%; Austria, 1,4%; Finlandia, 2,1%; Francia, 2,2%).

El elevado nivel de la tarifa del seguro español ha hecho que éste sea calificado de *caro*<sup>33</sup>, 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

TABLA 1

Proyecto de presupuesto del régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales para el ejercicio 2008. Cantidades en millones de euros

Ingresos		Gastos	
Cotizaciones sociales	8.029,75	Prestaciones económicas	7.969,64
Otros	3.888,62	Asistencia sanitaria	1.518,62
		Servicios sociales	78,53
		Tesorería e informática	1.343,18
<b>TOTAL</b>	<b>11.918,37</b>	<b>TOTAL</b>	<b>10.909,97</b>

<sup>30</sup> Excepto en Cataluña, donde los EVI han sido sustituidos por un organismo autonómico que presta servicios de calificación de incapacidades.

<sup>31</sup> Presupuestos de la Seguridad Social.

<sup>32</sup> Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2007. BOE 29/12/2006.

<sup>33</sup> Durán, F., Benavides, F. G. *Informe de salud laboral. Los riesgos laborales y su prevención. España 2004*. Barcelona. Atelier. 2004. Pág. 28.

Social. Los datos correspondientes al año 2008 (proyecto de presupuestos) se indican en la tabla 1, 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 2008 las transferencias internas presupuestadas ascienden a 3.534,8 millones de euros, que como se ve corresponden al 91% de los ingresos incluidos en la rúbrica de «Otros» ingresos<sup>34</sup>. Esas transferencias internas corresponden a pagos reglamentarios efectuados por las mutuas al resto del sistema en concepto de sostenimiento a los servicios comunes 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 superan claramente sus gastos; en el ejercicio de 2008, tal como se indica la tabla 1, el excedente presupuestado es de 1.008,4 millones de euros<sup>35</sup>. Se trata de una peculiaridad histórica del régimen, que se repite año tras año<sup>36</sup> 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.

A nuestro juicio, lo que justifica que el seguro español sea calificado de caro no es, como ya hemos dicho, el nivel de la tarifa, sino el hecho de que sea permanentemente excedentario.

<sup>34</sup> El 9% restante corresponde a otros ingresos procedentes de prestación de servicios (80,4 millones), compensación de costes de las actividades de prevención (14,8 millones), reintegros de operaciones corrientes (52,9 millones) y otros ingresos (43,3 millones).

<sup>35</sup> Un análisis efectuado con la aplicación de criterios contables «convencionales», pondría de manifiesto un excedente «real» bastante mayor.

<sup>36</sup> 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.

#### 7.4. 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.*
  - b) *Las medidas sanitarias de tutela conducentes a lograr, individual o colectivamente, un óptimo estado sanitario.»*

En cumplimiento de este mandato, a principios de los años setenta la Seguridad Social creó el Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, 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 Trabajo<sup>37</sup> 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 del Texto Refundido la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio).

A pesar de los voluminosos excedentes del régimen, las cantidades presupuestadas para las actividades preventivas de las mutuas desde prin-

<sup>37</sup> La denominación «legal» del Instituto 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». El error nunca fue subsanado.

cipios de los años ochenta del siglo pasado se han situado entre el uno y el dos por ciento de los ingresos por cuotas<sup>38</sup>, salvo en los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Ley de Prevención, en la que alcanzaron el 6% debido a un cambio en los criterios contables pero no a un aumento de la acción preventiva. A título comparativo podemos citar que las «mutuas» alemanas invierten en prevención el 7% de sus ingresos.

La aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales modificó la situación, al permitir que las mutuas desarrollaran funciones como servicios de prevención ajenos, si bien 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.

Dicha dualidad de actuaciones preventivas por parte de las mutuas 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*»<sup>39</sup>.

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*»<sup>40</sup>.

A pesar de estas recomendaciones no se emprendieron acciones correctoras hasta que el Tribunal de Cuentas emitió un informe<sup>41</sup> 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 prensa<sup>42</sup> en la que podía leerse: «*Así, el Tribunal de Cuentas, al informar sobre la gestión del Sector Público Estatal, ha puesto de manifiesto la si-*

*tuación 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 normativa 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. En paralelo se decidió un recorte adicional en las cantidades autorizadas a las mutuas para efectuar actividades preventivas *con cargo a cuotas*, que a partir de 2006 se redujeron hasta el 1% de los ingresos. Dicho porcentaje ha quedado oficializado como «*máximo*» en virtud de lo dispuesto en el punto 1 del artículo 3 de la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales<sup>43</sup>.

No parece fácil que la acción preventiva de las mutuas pueda alcanzar cotas apreciables de eficacia, y no sólo por la escasez de recursos que se la 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, ésta ocupe el privilegiado lugar de cliente que, lógicamente, no puede ser presionado para que mejore su acción preventiva porque podría verse tentado 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 aquélla.

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.

<sup>38</sup> Durán, F., Benavides, F.G., *op. cit.* pág. 169.

<sup>39</sup> Durán, F., *op. cit.* pág. 90.

<sup>40</sup> Durán, F., *op. cit.* pág. 91.

<sup>41</sup> <http://www.tcu.es/uploads/672%20Colaboración%20MATEPSS.pdf>

Consultado el 3.12.2007.

<sup>42</sup> [http://www.tt.mtas.es/periodico/seguridadsocial/200501/SS20050126\\_2.htm](http://www.tt.mtas.es/periodico/seguridadsocial/200501/SS20050126_2.htm)

Consultado el 4.12.2007.

<sup>43</sup> La Seguridad Social financia también las actividades de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, a la que en 2005 se dotó con unos 30 millones de euros.

El artículo 123 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.

Por su parte, el artículo 108 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 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 han anunciado su intención de poner en marcha un sistema de bonus/malus asociado a la tarifa de las cotizaciones por AT y EP, sin que nunca esas manifestaciones hayan llegado a convertirse en realidad. Al respecto cabe efectuar 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 ac-

ción preventiva de las empresas no son en absoluto concluyentes respecto a la existencia de tal influencia<sup>44</sup>. 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.

## 7.5. 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.

El siguiente texto, tomado de la página web de las “mutuas” alemanas<sup>45</sup>, que presentamos en su idioma original seguido de su traducción, es suficientemente ilustrativo al respecto:

*As the statutory accident insurance institutions for the industrial sector, the BGs are responsible for the prevention of occupational accidents and diseases. Should, despite all prevention efforts, an insured employee suffer an occupational accident or disease, the BGs assume the costs of medical treatment and of vocational and social rehabilitation.*

*En cuanto que aseguradoras legales de los accidentes en el sector industrial, las BGs son responsables de la prevención de los accidentes y enfermedades de carácter laboral. Si, a pesar de todos los esfuerzos preventivos, un trabajador asegurado sufriera un accidente o enfermedad laboral, las BGs asumen el coste del tratamiento médico y de su rehabilitación social y laboral.*

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> <http://www.hvbg.de/e/pages/presse/archiv/archiv06/behandlung.html>. Consultado el 4.12.2007.

Para lograr su fin primero, este tipo de seguros dedican a prevención toda la parte del excedente que puede gastarse con *resultados medibles* y destinan el excedente restante a reducir la tarifa, lo que es un estímulo adicional a la prevención. Por eso, 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.

El seguro español, en cambio, adopta la posición exactamente contraria. *En primer lugar*, considera que la función primera 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 apartado 2 del artículo 68 de la Ley de Seguridad Social, dedicado a las funciones de las mutuas como entidades colaboradoras:

2. *A efectos de la presente Ley y de acuerdo con lo establecido en la misma, la colaboración en la gestión de la Seguridad Social comprenderá las siguientes actividades:*

a) *La colaboración en la gestión de contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.*

b) *La realización de actividades de prevención, recuperación y demás previstas en la presente Ley. Las actividades que las mutuas puedan desarrollar como Servicio de Prevención ajeno...*

*En segundo lugar*, pone de manifiesto su escasa vocación preventiva, dedicando a la prevención cantidades meramente simbólicas, como ya hemos visto.

Finalmente, *en tercer lugar*, lejos de buscar el equilibrio presupuestario, utiliza sistemáticamente el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales como una fuente de excedentes. Si tal actitud hubiera podido estar justificada en tiempos de dificultades graves para el conjunto del Sistema, hoy, cuando el Sistema es ampliamente excedentario<sup>46</sup>, resulta más difícil de comprender.

Los resultados actuales de estas opciones en términos de siniestralidad están a la vista y contrastan sustancialmente con el descenso obtenido en el período 1973-1983, en el cual se cosecharon los frutos de una implicación decidida del seguro en la prevención.

<sup>46</sup> Según una nota de prensa del MTAS de 27.11.2007, en los diez primeros meses del año 2007 el excedente acumulado era de 16.633,36 millones de euros. (<http://www.tt.mtas.es/periodico/seguridadsocial/200711/SS20071127.htm>). Consultado el 3.12.2007.



## 8. Sistema de información

**FERNANDO G. BENAVIDES**

Catedrático de Salud Pública  
Universitat Pompeu Fabra

### 8.1. INTRODUCCIÓN

**L**A información es una herramienta básica para el correcto funcionamiento del sistema de seguridad y salud en el trabajo. Disponer de información fiable es imprescindible para alcanzar los objetivos de la estrategia de seguridad y salud en el trabajo.

En este sentido, conviene diferenciar desde el principio entre dato e información, pues no hacerlo puede conllevar a errores importantes, al pensar que con tener datos, por ejemplo, sobre el porcentaje de trabajadores expuestos a un nivel de ruido elevado en la empresa, obtenido por medio de la encuesta nacional de condiciones de trabajo, o sobre la incidencia de los accidentes por caídas, recogido en el sistema de notificación de accidentes de trabajo, es suficiente para orientar la acción preventiva.

Un dato no es más que una característica de un fenómeno observado (por ejemplo, número de lesiones mortales por accidentes de trabajo en sucesivos años), el cual será útil para la toma de decisión en la medida que sepamos por qué y para qué lo recogemos (por ejemplo, seguimiento de los planes de actividad preferente desarrollados por las comunidades autónomas). El dato debe ser analizado e interpretado, de acuerdo con un modelo previamente definido, para que se convierta en información. Y es la información lo que nos ayudará a tomar las decisiones adecuadas. El tratamiento informático de los datos no convierte a éste en información, sólo facilita su uso. Por ello, los sistemas informáticos no son la clave de los sistemas de información; son únicamente una herramienta.

El objetivo de este capítulo es describir y analizar las diferentes fuentes de datos disponibles, así como sus agentes y usuarios, con la finalidad de valorar el actual sistema de información español en seguridad y salud en el trabajo.

### 8.2. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN EN SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Un sistema de información se puede definir como un conjunto de elementos relacionados entre sí con el objetivo de transformar los datos en información. 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.

De ello se deduce que no es imprescindible disponer de un único sistema de información, sino de utilizar las diferentes fuentes de datos disponibles, integrándolas de acuerdo con la finalidad del sistema de información. Esta integración se consigue mediante una batería de indicadores definidos de acuerdo con la estrategia de seguridad y salud en el trabajo. Este principio es válido, tanto en el ámbito de una empresa como en el ámbito territorial, sea una comunidad autónoma o el Estado.

Para poder valorar adecuadamente cada una de las fuentes de datos actualmente disponibles, y su idoneidad para hacer frente a las necesidades de indicadores de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, hemos de identificar los elementos con los que estas fuentes de datos deberían contar.

Entre estos elementos básicos hemos de considerar: a) la definición del hecho que se pretende observar, b) los datos a recoger cada vez que se identifique este hecho, c) el proceso seguido para su recogida y d) los procedimientos de clasificación y síntesis de los datos.

En cuanto a los hechos que interesan a la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo, encontramos (tabla 1) que es necesario tener información, en primer lugar, sobre los factores de riesgos laborales y, en segundo lugar, sobre los daños a la salud producidos por el trabajo. A los que



TABLA 1

## Necesidades básicas de información de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo

Riesgos laborales	Seguridad, higiénicos, ergonómicos y psicosociales
Daños a la salud	Lesiones y enfermedades
Estructura y relaciones laborales	Población por edad, sexo, ocupación, actividad económica, tipo de contrato, etc.
Recursos y actividades preventivas	Profesionales, modalidades preventivas, evaluaciones de riesgos, planes de prevención, etc.

hemos de añadir, en tercer lugar, información sobre aquellos fenómenos relacionados con el mercado laboral y la estructura productiva que condicionan la estrategia a nivel socioeconómico, así como sobre los recursos y actividades que la estrategia desarrolla para conseguir sus objetivos.

En relación con los datos a recoger respecto a los riesgos y daños, hay que señalar la necesidad de definir un conjunto mínimo básico de datos común para las fuentes de datos de interés. Este concepto de conjunto mínimo básico de datos puede ser definido como la mínima cantidad de datos que puede servir al máximo número de usuarios. Este concepto está determinado por el principio de que la cantidad de datos a recoger es inversamente proporcional a su calidad, y directamente proporcional a su coste. Por ello, se trata de decidir, en función de las necesidades de los usuarios, qué características de los hechos de interés recogemos al menor coste posible, sea en tiempo, calidad o esfuerzo. Posiblemente, un análisis detallado de las necesidades informativas de los usuarios podría aumentar la simplicidad y, por ello, la calidad del sistema de información. Entre los datos básicos de este conjunto mínimo hay que destacar entre otros, por ejemplo, la ocupación del trabajador o la actividad económica de la empresa, así como la identificación de ambos, de tal manera que permitan la acumulación de información mediante la conexión de diversas fuentes de datos.

Pero, además de identificar el conjunto mínimo básico de datos que hay que recoger, se debe definir también con precisión cada uno de esos datos, de tal manera que todo suceso sea recogido según el mismo patrón. Este criterio es básico para garantizar la comparabilidad de los datos. Evidentemente, algunos de ellos, como la edad, no presenta mucha dificultad, basta con anotar la fecha de nacimiento (no la edad en ese momento). Sin embargo, otros datos como la ocupación o la actividad

económica presentan dificultades. La existencia de clasificaciones previas, como la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO) o la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), ayudan a definirla y, sobre todo, a procesarla.

Esta cuestión está muy relacionada con el origen de donde se extraen los datos, que inicialmente es, por ejemplo, el médico que atiende al lesionado por un accidente de trabajo o el trabajador que contesta el cuestionario sobre las condiciones de su puesto de trabajo, pasando por la misma empresa que debe declarar sobre la modalidad preventiva de la empresa. Sin embargo, estos datos son con frecuencia registrados por personal administrativo, el cual requiere para la correcta realización de su trabajo un entrenamiento periódicamente actualizado.

En este sentido, hay que señalar que las instituciones responsables de registrar y procesar la información son las garantes de la calidad de los datos registrados. Es el caso de las Mutuas en relación con los datos de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo respecto a las Encuestas de Condiciones de Trabajo.

Una vez recogidos los datos, éstos seguirán un circuito desde donde se producen hasta la unidad central del sistema de información donde se procesan. Es esta unidad central la que integra los datos procedentes de las distintas fuentes en aquellos indicadores previamente definidos por los usuarios de la información: administraciones, agentes sociales, empresas, etc. Los plazos para transmitir los datos y el medio para transmitirlos, sea por correo o telemáticamente, condiciona la utilidad del sistema de información. La rapidez en disponer de la información condiciona su uso. Es lo que ocurre, por ejemplo, con la transmisión urgente de los accidentes de trabajo, que es crucial para poder investigar las causas y tomar decisiones inmediatas que eviten otros accidentes por las mismas causas. No obstante, la mayoría

de los indicadores que necesita el seguimiento y evaluación de la Estrategia de seguridad y salud en el trabajo requiere una actualización anual.

### 8.3. FUENTES DE DATOS DISPONIBLES DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN EN SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

En la actualidad podemos afirmar que nuestro país cuenta con suficientes fuentes de datos para hacer el seguimiento y evaluación de la Estrategia, y aunque pueden faltar algunas, como ahora comentaremos, el problema principal de las fuentes de datos disponibles es su calidad, como también comentaremos en el último apartado de este capítulo. Efectivamente, como podemos ver en la tabla 2, contamos con algunas fuentes de datos ya disponibles que son útiles para el seguimiento y evaluación de la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo.

Entre ellas se encuentran, en primer lugar, las que proporcionan datos sobre los riesgos laborales, como son las Encuestas de Condiciones de Trabajo. Estas constituyen, a pesar de la subjetividad en la que se basa la percepción del trabajador como referencia para identificar, y veces medir, la presencia de determinados factores de riesgos, la principal fuente de datos acerca de la exposición a numerosos riesgos laborales presentes en su puesto de trabajo. Además de en el conjunto de España, en la mayoría de las comunidades autónomas (Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia, Navarra, País Vasco y La Rioja) se han publicado Encuestas de Condiciones de Trabajo. Ante esta realidad tan diversa, parece razonable sugerir la necesidad de contar con un conjunto de ítems compartidos entre las distintas encuestas, así como unos criterios metodológicos comunes, que hagan comparables los datos procedentes de las diferentes encuestas.

**TABLA 2**  
**Objetivos y entidades responsables de las fuentes de datos disponibles para el seguimiento y evaluación de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo**

<i>Fuente de datos</i>	<i>Objetivos</i>	<i>Entidad responsable</i>
<i>Riesgos laborales</i>		
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 CCAA
Registros de riesgos específicos	Amianto, Cancerígenos, Biológicos	Administraciones laborales de las CCAA
<i>Daños a la salud</i>		
Accidentes de trabajo	Lesiones mortales y no mortales con baja en jornada e in itinere	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
Enfermedades profesionales	Patología incluida en el cuadro oficial de enfermedades profesionales	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
Encuestas de Condiciones de Trabajo	Enfermedades percibidas y/o atendidas	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Administraciones laborales de las CCAA
Encuestas de Salud	Enfermedades percibidas y/o atendidas	Ministerio de Sanidad y Consumo y las Administraciones sanitarias de las CCAA
<i>Mercado de trabajo y estructura productiva</i>		
Encuesta 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
<i>Recursos y actividades preventivas</i>		
Encuesta de Condiciones de trabajo	Estimación de la organización y actividades preventivas en las empresas	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Administraciones laborales de las CCAA
Encuesta de Coyuntura Laboral		Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
Registro de Servicios de Prevención, Comités de Seguridad y Salud y de Delegados de Prevención.		Administraciones laborales de las CCAA
Registro de entidades auditoras y formativas		Administraciones laborales de las CCAA

Esta fuente de datos debe complementarse con los registros de empresas con riesgo de exposición a contaminantes químicos, físicos o biológicos. Ello debe dar una base más objetiva a la información sobre la proporción de trabajadores expuestos a factores de riesgos laborales. El origen de esta fuente de datos, escasamente desarrollada, está en la normativa sobre vigilancia de riesgos específicos en las empresas, de la que son buenos ejemplos las normativas sobre agentes cancerígenos o biológicos, que han ampliado la obligación de registrar y notificar a la autoridad laboral o sanitaria, aspectos concretos relativos a dichos riesgos. El actual registro de trabajadores expuestos a amianto, que gestiona el INSHT, debe completarse con la creación de otros registros específicos para recoger la información sobre las empresas que utilizan cancerígenos o agentes biológicos.

En segundo lugar se encuentran las fuentes de datos sobre daños, sean las lesiones por accidentes de trabajo o las enfermedades profesionales. Los sistemas de notificación de ambos tipos de daños han sido recientemente reformados: en el año 2002, los accidentes, mediante la implantación del sistema de notificación digital DELTA, y en el año 2006, las enfermedades profesionales, mediante el sistema CEPROS y la actualización del cuadro oficial de enfermedades notificables. La exhaustividad y calidad de ambas fuentes de datos es poco conocida, aunque sí sabemos que existen daños a la salud relacionados con el trabajo, como los trastornos mentales, que no son notificados en ninguna de las dos fuentes. Las Encuestas de Condiciones de Trabajo también deben ser utilizadas para complementar la información sobre daños, ya que proporcionan datos sobre daños a la salud relacionadas con el trabajo, a través de su módulo sobre enfermedades percibidas y/o atendidas por el sistema de salud. Una información que puede ser complementada con la que proporcionan las Encuestas de Salud de las administraciones sanitarias, tanto central como autonómicas. Además, se debe aprovechar la existencia en algunas comunidades autónomas de sistema de notificación voluntaria de médicos de atención primaria de enfermedades sospechosas de estar relacionadas con el trabajo.

Respecto a los datos sobre los determinantes que influyen sobre las condiciones de trabajo, como son el mercado de trabajo y la estructura productiva, vale la pena destacar la Encuesta de Población Activa, que nos proporciona información clave sobre las características de la población

ocupada, imprescindible para calcular determinados indicadores. A esto también ayudan los registros de afiliados a la seguridad social y las empresas dadas de alta. Estas fuentes proporcionan los datos básicos para seguir las tendencias demográficas que influyen en la evolución de la Estrategia de seguridad y salud en el trabajo.

Por último, hemos de mencionar los datos que proporcionan sobre recursos y actividades preventivas las Encuestas sobre Condiciones de Trabajo, en su módulo de la empresa, y la Encuesta de Coyuntura Laboral. Información que se debería complementar con los datos procedentes de los registros de los que disponen las administraciones laborales autonómicas sobre recursos y actividades de los servicios de prevención propios, mancomunados y ajenos que operan en sus respectivos territorios, así como las empresas auditoras y de formación.

Sin embargo, esta última fuente está poco, o nada, explotada, olvidando que la LPRL, y con posterioridad 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 el artículo 23 de la LPRL y los artículos 7, 8 y 9 del RSP definen que deben quedar registrados tanto los resultados de las evaluaciones iniciales y periódicas de los riesgos a los que están expuestos los trabajadores, como un documento en el que se defina la planificación de la acción preventiva. En este último documento deben recogerse tanto las acciones preventivas que se vayan a realizar para eliminar o reducir los riesgos encontrados (medidas de protección o prevención), como el mecanismo a seguir para el seguimiento y control de los factores de riesgo presentes o futuros en las condiciones de trabajo. En lo referente a los datos mínimos que deben registrarse sobre la evaluación de riesgos, por cada puesto de trabajo cuya evaluación ponga de manifiesto la necesidad de tomar alguna medida preventiva, debe anotarse: la identificación del puesto de trabajo, el riesgo o riesgos existentes y la relación de trabajadores afectados, el resultado de la evaluación y medidas preventivas procedentes (conforme al artículo 3 del RSP y artículo 15 de la LPRL), y referencia de los criterios y procedimientos de evaluación utilizados, así como los métodos de medición, análisis o ensayo, si procede.

Para facilitar la utilización de esta fuente, dado que existen aproximadamente 1,2 millones de em-

presas dadas de alta en la Seguridad Social, se puede seleccionar una muestra de empresas, junto a la monitorización más exhaustiva de las empresas de más de 250 trabajadores, que son algo más de 4.000 empresas y que emplean a casi 5 millones de trabajadores.

#### 8.4. AGENTES Y USUARIOS DE LA INFORMACIÓN

Diferenciar entre los agentes que gestionan las fuentes de datos, los cuales deben garantizar su funcionamiento, de los usuarios de la información que producen, y que a veces son también agentes, puede ayudar a mejorar el seguimiento y evaluación de la Estrategia de seguridad y salud en el trabajo, pues no hay que olvidar que el acceso a estas fuentes de datos, debidamente garantizada la confidencialidad de los mismos, es un elemento básico de transparencia y rendición de cuentas.

Para ello, la primera responsabilidad de los agentes gestores de las fuentes de datos es garantizar la fiabilidad, exhaustividad y accesibilidad de las mismas. En este sentido, la evaluación de la calidad de las fuentes de datos constituye una tarea básica de los agentes gestores.

Entre los agentes responsables de las fuentes de datos están, como se muestra en la tabla 2, las administraciones públicas, sean central o autonómicas, y no solo laboral, también sanitaria o económica. Si bien, el catálogo de usuarios es mucho más amplio, entre los que se encuentran, por supuesto, 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 éstos como intermediarios a los medios de comunicación.

En este sentido, un principio básico sobre el que descansa el éxito de la Estrategia es que ésta sea seguida y evaluada, además de por las administraciones responsables, por estos usuarios. Ello es una garantía para detectar las desviaciones que puede sufrir la Estrategia, así como la implantación de las correcciones oportunas. El acceso de los datos por parte de usuarios que no son agentes responsables no debe ser valorada como una intromisión por éstos, sino como una oportunidad.

De manera especial destacaríamos, por su valor añadido, el uso que estas fuentes de datos tiene en investigación, ya que ello permite profun-

dizar en aspectos concretos de la Estrategia. El número de tesis y artículos científicos publicados, usando alguna de estas fuentes de datos y en relación con la Estrategia, constituye un indicador muy sensible de rendimiento.

Pero también podemos destacar como usuario a 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 la empresa. Esto ayuda a crear sinergias entre las propias estrategias preventivas de las empresas y la estrategia nacional.

Evidentemente, son los responsables de las administraciones implicadas más directamente en la Estrategia los usuarios más relevantes. Entre este grupo hay que mencionar a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo como organismo específico de participación institucional de la administración central y autonómica, así como la laboral, sanitaria y otras implicadas, además de los agentes sociales. Por este papel central que tiene la Comisión Nacional en la elaboración de las políticas públicas, entre sus grupos de trabajo permanente, debería existir uno específico sobre sistemas de información, que ayudará a mejorar de forma continua su funcionamiento.

Finalmente, 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, deben ser conscientes de su doble papel de usuarios y gestores, trabajando por mejorar de manera continua la calidad de los datos, así como analizando y dejando analizar, a terceras instituciones, los mismos.

En este sentido, debe señalarse que los diferentes usuarios no necesitan la misma información. La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, por ejemplo, necesita con frecuencia comparar los datos de daños por comunidades autónomas o los factores de riesgos laborales por sectores o ramas de actividad económica. Pero para una empresa, esta información puede necesitarse a nivel de tres o cuatro dígitos de la CNAE, o para un investigador se requiere el acceso a los microdatos para poder hacer sus propias agrupaciones de actividad económica. Ello obliga a introducir flexibilidad en la gestión de las diferentes fuentes de datos y así poder atender las diferentes necesidades de los usuarios.

## 8.5. EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN

Una condición previa para que los sistemas de información realicen adecuadamente su misión de seguir y evaluar la Estrategia, es que ellos deben ser igualmente evaluados de manera sistemática, de tal manera que estén insertos en un proceso de mejora continua. Esto significa evaluar en cada fuente de datos, al menos, los siguientes parámetros: simplicidad, flexibilidad, aceptabilidad, sensibilidad, predictibilidad, representatividad y regularidad.

Al hablar de simplicidad se quiere significar que tanto su estructura como los procedimientos deben ser tan fáciles y sencillos como sea posible de acuerdo con sus objetivos. Una manera de evaluar este parámetro es representando gráficamente el flujo de información de los datos y los documentos del sistema. En ella podremos observar alguno de las siguientes criterios: el número de declarantes, el diseño del soporte de los datos, la forma de transmitir los datos, el número de instituciones implicadas en el circuito, el tipo de análisis de los datos, el tipo de informes que son difundidos a los distintos usuarios y el tiempo empleado en: a) recoger los datos, b) transmitirlos por el circuito, c) analizar y preparar la información y d) difundir la información.

La flexibilidad se mide por su capacidad para adaptarse a nuevas necesidades de información. Por ejemplo, la fuente de datos de enfermedades profesionales ha resultado ser extremadamente poco flexible para adaptarse a los nuevos problemas de salud laboral; por el contrario, las encuestas de condiciones de trabajo resultan ser una de las más flexibles para poder conocer los nuevos factores de riesgo que son percibidos por los trabajadores.

En relación con la aceptabilidad, ésta refleja la opinión de los usuarios y de los que participan como declarantes. Una buena aceptabilidad proporciona exactitud, regularidad y consistencia. Una manera de medir este parámetro es conociendo la tasa de participación en el sistema, el porcentaje de cumplimentación de los documentos o el retraso en la transmisión de los mismos. Una encuesta periódica entre los usuarios puede ser el instrumento pertinente para conocer el grado de aceptación.

La sensibilidad debe medirse a través de la proporción de sucesos que son detectados por la fuente de datos de entre todos los casos que ocurren.

Esto significa, por ejemplo, conocer cuántas enfermedades profesionales que ocurren son notificadas o cuántos puestos de trabajo donde existe un nivel de ruido por encima del valor de referencia son detectados como tales en la evaluación de riesgo. Medir este parámetro no es fácil, pues requiere casi siempre llevar a cabo un estudio específicos con ese objetivo, aunque no siempre esto tiene que ser costoso. Por ejemplo, para conocer cuántos fallecimientos por accidentes de trabajo se producen un mes después de la fecha en que tiene lugar el accidente, bastaría con cruzar periódicamente el listado de accidentes en un día determinado con el listado de fallecidos del registro de mortalidad durante el mes siguiente a ese día.

Sin embargo, no hay que olvidar que una fuente de datos que no tenga una sensibilidad muy elevada puede ser igualmente útil, si la sensibilidad se mantiene constante a lo largo del tiempo. Este principio es especialmente útil en el análisis de las tendencias temporales de las lesiones por accidentes de trabajo.

A su vez, un incremento en el número de casos puede ser el resultado de la mejora de la sensibilidad de la fuente y no tanto de un incremento real del problema, debido, por ejemplo, a una preocupación mayor por detectar los casos, la introducción de nuevas técnicas de observación o cambios en la propia definición del problema. Es lo que puede estar explicando el descenso observado en el reconocimiento de enfermedades profesionales, que ha disminuido dramáticamente a partir de 2006, después de un cambio significativo en la gestión de la prestación económica de esta contingencia.

Complementario a este parámetro, también hay que valorar la exactitud (veracidad) de los casos que se declaran, pues no todos los que se declaran lo son (falsos positivos). Por ejemplo, habría que saber cuántos accidentes por sobreesfuerzo no lo son realmente. Es lo que se denomina predictibilidad y corresponde a la proporción de casos que son verdaderos casos. Una fuente da datos que tenga una baja predictibilidad, muchos falsos positivos, resultará ser muy costosa, además de originar intervenciones innecesarias.

La representatividad se describe como precisión de los fenómenos de interés a los largo del tiempo y para un grupo de trabajadores o centros de trabajo determinados. Por ejemplo, la distribución de lesiones con baja por accidente de trabajo según el tamaño de la empresa no se corresponde con lo que ocurre realmente, ya que hay un 20% de estas le-

siones para las que se desconoce el tamaño de la empresa. Igualmente, es difícil obtener una imagen real de las enfermedades profesionales en España, dado que se estima que sólo se declara una tercera parte de todas las que realmente ocurren.

Finalmente, al mencionar la regularidad nos referimos a la rapidez o retraso en disponer de la información. Esta regularidad debe estar en función de la naturaleza del fenómeno de interés. Así, como está establecido, en caso de lesiones mortales, esta información se debe comunicar en el plazo de menos de 24 horas a la autoridad laboral.

### 8.6. CONCLUSIONES

1. 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.
2. No obstante, se detecta un déficit de información objetiva en relación con los trabajadores expuestos a factores de riesgos, especialmente a sustancias cancerígenas y riesgos biológicos, para los que debe haber un registro de empresas donde haya una alta probabilidad de trabajadores expuestos a estos contaminantes.
3. Respecto a las fuentes de datos disponibles, el principal problema es que desconocemos la fiabilidad de los datos registrados. Los gestores de las diferentes fuentes de datos disponibles tienen la responsabilidad de evaluar la calidad de los datos y adoptar las medidas necesarias para incrementar su fiabilidad y exhaustividad.
4. El sistema de información en seguridad y salud en el trabajo necesita una Unidad Central que dé coherencia al conjunto de datos disponibles y convierta estos datos en indicadores útiles para la toma de decisiones. Para ello, es necesario definir y consensuar el conjunto de indicadores que necesita la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo.
5. Dado el 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 permanente debería existir uno específico sobre sistemas de información, que ayudará a mejorar de forma continua su funcionamiento.



## 9. Sistema de investigación

### JERÓNIMO MAQUEDA BLASCO

Director de la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo  
Instituto de Salud Carlos III

#### 9.1. INTRODUCCIÓN

LA necesidad de establecer un marco para el desarrollo y progreso de la Investigación en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo se pone de manifiesto en el Plan de Acción sobre Siniestralidad Laboral aprobado en la Cumbre Autonómica celebrada el 29 de octubre de 1998, el cual prevé el *establecimiento de un plan nacional de investigación en seguridad y salud en el trabajo*.

El primer diagnóstico de situación sobre el estado de situación de la investigación en materia preventiva lo establece el Informe del Consejo Económico y Social en el año 2000 a través del denominado "Informe Durán".

La identificación de los espacios de intervención preferente para el fomento y promoción de la investigación se produce en el año 2003 en los encuentros de Investigadores en Salud y Seguridad en el Trabajo que se desarrollan en la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo del Instituto de Salud Carlos III, en una acción conjunta del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y del propio Instituto de Salud Carlos III (ISCIII).

En ese año 2003, la Seguridad y Salud en el Trabajo se incorpora al Plan Nacional de I+D+I 2004-2007 con un subprograma específico y diferenciado dentro del Programa Nacional de I+D en Tecnología Sanitaria y de Bienestar Social, correspondiente al área de investigación biomédica.

También en 2003 el INSHT se incorpora al panorama de promoción de la investigación como Agencia financiadora mediante la primera convocatoria pública y competitiva de proyectos de I+D en Prevención de Riesgos Laborales.

La información disponible en la Subdirección General de Evaluación y Fomento de la Investigación del ISCIII puede servir de "información centinela" en el progreso de la investigación. Durante los

tres primeros años de vigencia del Subprograma de I+D en Salud y Seguridad en el Trabajo, el ISCIII ha financiado 20 proyectos de investigación por un valor algo superior al millón de euros.

Pero a la investigación financiada a través de convocatorias públicas de ayuda a la investigación por parte del INSHT y del ISCIII, es necesario agregar la actividad de las diferentes CCAA en una doble vertiente, de un lado los 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 los proyectos financiados a través de convocatorias específicas realizadas desde las correspondientes Consejerías.

#### 9.2. EL SISTEMA DE INVESTIGACIÓN DENTRO DE LA SOCIEDAD DEL TRABAJO

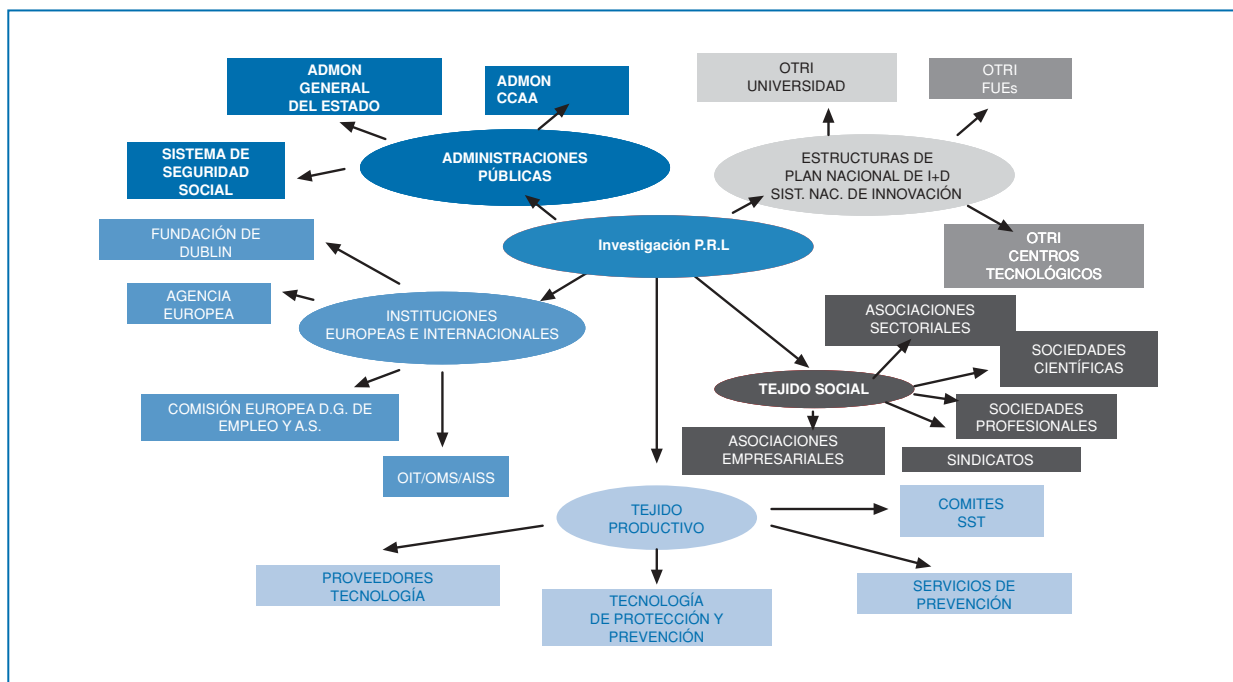
El desarrollo de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales y particularmente el esfuerzo de los gobiernos de las diferentes comunidades autónomas, junto con una mayor sensibilidad social y exigencia legal por los aspectos relacionados con la mejora de la calidad de vida en el trabajo y especialmente con la lucha contra el accidente de trabajo, ha supuesto, entre otras cosas, el desarrollo de un auténtico tejido preventivo que en el contexto de un proceso de maduración ha ido generando, al menos en sus elementos más innovadores, nuevas inquietudes más allá de las actividades meramente de servicio.

La Sociedad del Trabajo del siglo XXI dispone en nuestro país de una estructura más o menos fuerte en materia de prevención de riesgos laborales, que sin embargo es necesario alinear con políticas de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) ca-



FIGURA 1

Estructuras implicadas en el desarrollo del Sistema Investigador dentro del Tejido de Prevención de Riesgos Laborales



paces de generar conocimientos en materia preventiva y por lo tanto anticipar soluciones a los problemas existentes y emergentes.

El establecimiento de alianzas, como medida de potenciación del sistema investigador, entre estructuras dentro del propio tejido preventivo y alianzas con estructuras del Sistema de Ciencia-Tecnología- Empresa, así como trasladar experiencias de éxito en el fomento de la investigación vividas en el campo de la investigación biomédica y tecnológica al ámbito de la prevención de riesgos laborales constituyen estrategias y retos que a corto plazo deberán irse desarrollando en el seno de nuestro tejido preventivo.

### 9.3. DEBILIDADES DEL SISTEMA DE INVESTIGACIÓN EN SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

Los distintos foros de discusión desarrollados en estos últimos años son coincidentes a la hora de identificar las principales lagunas en materia de I+D en seguridad y salud en el trabajo, lo que permite deducir un cierto nivel de consenso con respecto a las áreas de intervención preferente en el proceso de mejora del sistema investigador.

Estas áreas están vinculadas al: *desarrollo y potenciación de capital humano, desarrollo de estructu-*

*ras de apoyo al investigador y creación de oportunidades para la investigación.*

Movilizar el capital humano existente en la actualidad en el espacio profesional de prevención de riesgos laborales, hacia el terreno de la investigación, mediante la promoción de una Cultura Investigadora entre los profesionales, implica que la propia actividad profesional sea un generador de conocimiento y a su vez requiere un esfuerzo en materia de formación continuada en metodología y habilidades de investigación.

Hay que enriquecer el tejido profesional en las diferentes especialidades preventivas, a través de visibilizar mejor en las ofertas formativas universitarias de pre y post grado las disciplinas preventivas, valorizando el mercado profesional de la prevención de riesgos laborales con una proyección científica.

La Generación de estructuras de apoyo a la investigación se han evidenciado como experiencias exitosas en otros ámbitos, así las Unidades de Investigación Hospitalarias ocuparon un papel estratégico en el desarrollo de la investigación biomédica en nuestro país y han constituido un antecedente de las actuales fundaciones hospitalarias que canalizan hoy en día la mayor parte del esfuerzo investigador que se realiza desde el Sistema Nacional de Salud.

La Red de Oficinas de Transferencia de Resultados de la Investigación (OTRI) ha supuesto

también estructuras altamente rentables en el desarrollo de la investigación a nivel tanto universitario como de los organismos públicos de investigación (OPI).

El espacio de la Investigación en Seguridad y Salud en el Trabajo no dispone en la actualidad, salvo de forma excepcional, de este tipo de estructuras cuyo papel vertebrador del Sistema de Investigación y de apoyo al investigador es capital para la generación de redes de investigación como paso previo al aprovechamiento de nuevas figuras de apoyo a la investigación (CIBER, CENIT, COSOLIDER, AVANZA).

En el plano del desarrollo de ayudas a la investigación la aparición del Subprograma de I+D en Seguridad y Salud en el Trabajo dentro del Programa Nacional de Tecnología para el Bienestar del Plan Nacional de I+D+I 2004-2007 ha constituido un importante avance, o un avance cualitativo, al considerar la prevención de riesgos laborales como área de conocimiento científico de interés para el conjunto de la sociedad española, en general, y particularmente de la comunidad científica.

El establecimiento de una previsión de gastos en materia de I+D dentro del Plan de Actuación de las Mutuas, y el desarrollo por parte de algunas comunidades autónomas de programas de apoyo a la Investigación en Seguridad y Salud en el Trabajo contribuyen a cerrar un conjunto de iniciativas que tratan de estimular la actividad científica en las disciplinas preventivas.

#### 9.4. INDICADORES DE ACTIVIDAD CIENTÍFICO-TÉCNICA Y DE I+D EN SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

Existe una dificultad objetiva a la hora de medir el esfuerzo invertido en el desarrollo de actividades científico- técnicas en el conjunto del Estado, dada, por un lado, su diversidad de ex-

presión que va desde la investigación desarrollada con recursos propios (intramural), investigación con financiación externa (extramural), divulgación científica (jornadas técnicas, congresos, reuniones científicas, etc.), producción científica, transferencia de resultados, etc.

Por otro lado, se da la diversidad de actores que intervienen en el proceso científico desde órganos o instituciones especializadas, dependientes en la mayoría de los casos de las administraciones públicas, pero no exclusivamente, centros tecnológicos, universidad, Sistema Nacional de Salud, organizaciones sindicales y empresariales, asociaciones sectoriales y sociedades científicas o profesionales.

Por último no existe un hábito de recogida de información que permita evaluar cuantitativa o económicamente el esfuerzo global invertido en el desarrollo de actividades de I+D+I.

a) *Indicadores de investigación en el marco del Plan Nacional de I+D+I (Subprograma de I+D en Salud y Seguridad en el Trabajo).*

La investigación basada en convocatorias públicas competitivas constituye un buen indicador de la capacidad de respuesta del tejido preventivo y de la calidad de la misma.

Las ayudas a proyectos de investigación dentro del Plan Nacional de I+D+I 2004- 2007 se han realizado durante el periodo de vigencia del Plan por parte del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y por el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII).

Las ayudas a la investigación del Subprograma de I+D en Seguridad y Salud en el Trabajo correspondientes al periodo de vigencia del Plan Nacional se convocaron por el INSHT, mediante convocatoria específica, cuyos principales indicadores se reflejan en la tabla 1.

Las ayudas a la investigación del Subprograma de I+D en Seguridad y Salud en el Trabajo corres-

TABLA 1  
Proyectos financiados 2004-2006, convocatorias INSHT

Año	Solicitudes	Proyectos financiados	% de éxito	Importe + overheads
2004	41	11	26,83	430.400
2005				
2006	120	6	5,00	294.998
Totales	161	17	10,56	725.398

Fuente: Informe del Sistema Integrado de Evaluación y Seguimiento, Plan Nacional de I+D+I (Ministerio de Educación y Ciencia).

**TABLA 2**  
**Proyectos financiados 2004-2006, convocatorias ISCIII**

<i>Año</i>	<i>Solicitudes</i>	<i>Proyectos financiados</i>	<i>% de éxito</i>	<i>Importe + overheads</i>
2004	45	8	17,78	386.630
2005	19	5	26,32	201.824
2006	22	7	31,82	447.797
<b>Totales</b>	<b>112</b>	<b>23</b>	<b>20,54</b>	<b>1.322.601</b>

Fuente: Informe del Sistema Integrado de Evaluación y Seguimiento, Plan Nacional de I+D+I (Ministerio de Educación y Ciencia).

pondientes al periodo de vigencia del Plan Nacional se convocaron por el Instituto de Salud Carlos III, dentro del Programa de Promoción la Investigación Biomédica, cuyos principales indicadores se reflejan en la tabla 2.

El subprograma de I+D en Seguridad y Salud en el Trabajo ha permitido financiar en sus tres primeros años de vigencia un total de 40 proyectos de Investigación con una financiación global de más de 2.000.000 €.

b) *Indicadores de I+D Intramural en Organismos de la Administración General del Estado.*

Los datos de investigación intramural reflejan el esfuerzo realizado por las diferentes instituciones en el ámbito de sus respectivas competencias en el desarrollo de proyectos de investigación.

Dentro de la AGE la investigación intramural en materia de prevención de riesgos laborales es desarrollada principalmente por el INSHT con 66 proyectos de investigación en curso durante 2007.

En el marco del ISCIII la investigación intramural en materia de seguridad y salud en el trabajo se desarrolla por la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo siendo el área de investigación dominante la investigación en Dermatología Laboral. Como indicador global durante 2006 produjo un total de 17 publicaciones científicas.

La Escuela Nacional de Medicina del Trabajo del ISCIII en colaboración con las Unidades Docentes de Medicina del Trabajo tiene activos 28 proyectos de investigación en Medicina del Trabajo correspondiendo: 22 a la Unidad Docente de Medicina del Trabajo Madrid-1 ENMT-ISCIII, tres a la Unidad Docente de Medicina del Trabajo de la Comunidad Foral de Navarra, dos a la Unidad Docente de Medicina del Trabajo del Principado de Asturias y uno a la Unidad Docente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

c) *Indicadores de investigación en el marco de los Órganos Técnicos de la diferentes Comunidades Autónomas.*

Por sus capacidades, recursos y situación estratégica los Órganos Técnicos en materia de prevención de riesgos laborales constituyen los dispositivos con un alto potencial investigador, tanto en lo que se refiere al desarrollo de proyectos intramurales, como a la promoción de la investigación y divulgación científica.

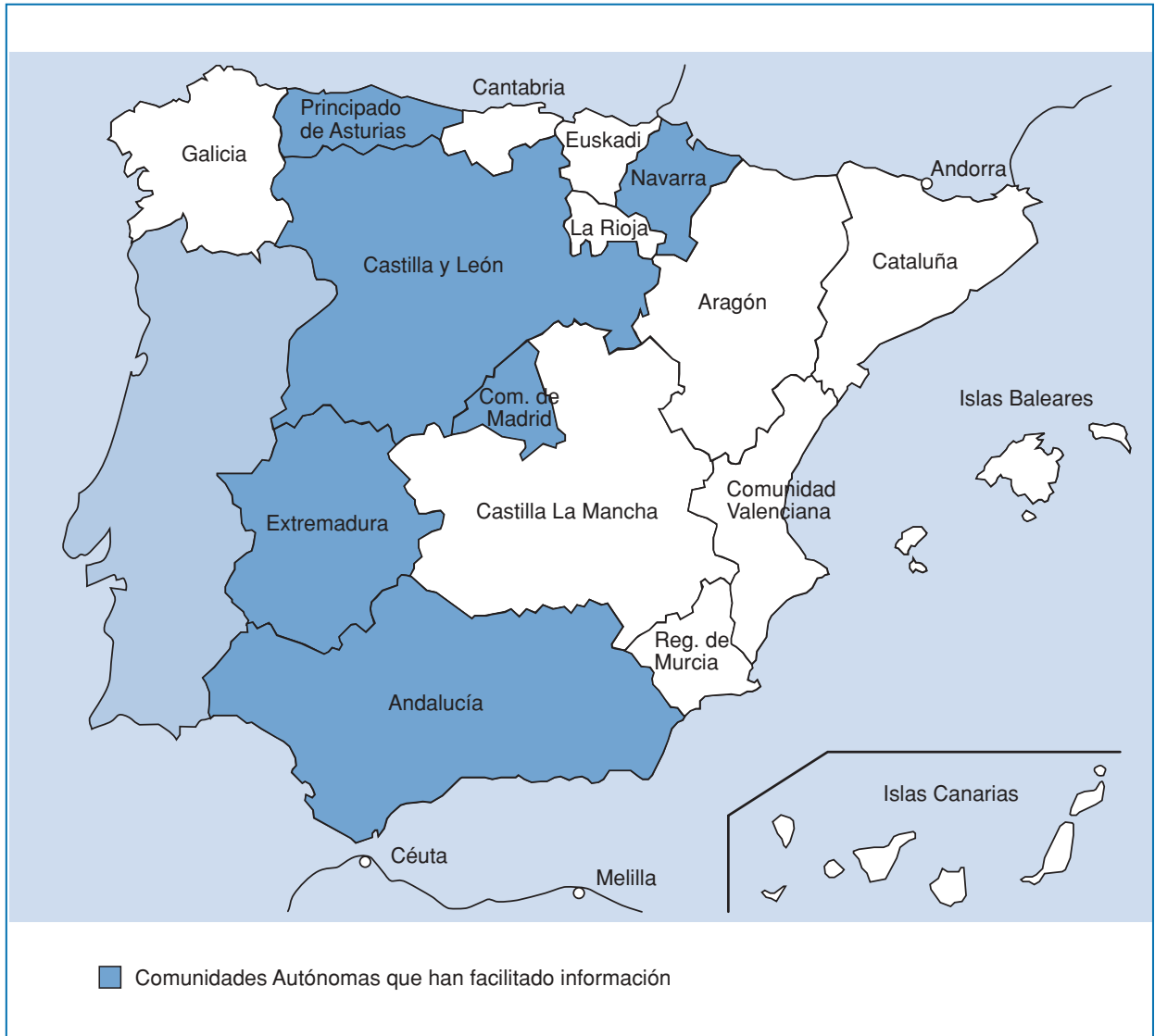
La figura 2 muestra aquellas comunidades autónomas que han facilitado información en relación con el desarrollo de actividades en materia de I+D en prevención de riesgos laborales.

Las CCAA de: Andalucía, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Navarra y Madrid representan el 43,3% de la población afiliada a la Seguridad Social con contingencia cubierta de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, lo que significa una población de 6.728.094 trabajadores. Todas ellas desarrollan iniciativas de promoción de la I+D en Seguridad y Salud en el Trabajo a través de diferentes herramientas como la divulgación científico-técnica, programas de apoyo a la investigación o proyectos de investigación intramural.

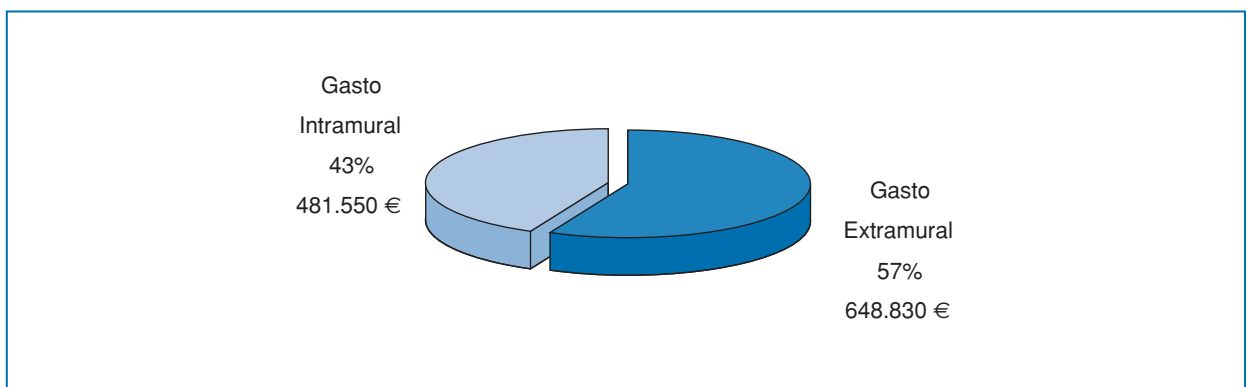
En su conjunto estas seis comunidades autónomas realizaron, durante 2006, un gasto de inversión en investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo de un total de 1.130.380€ (Gráfico 1).

*El gasto extramural* (figura 3) está representado por el desarrollo de programas de fomento y apoyo a la investigación, realizado en las CCAA de Andalucía, Asturias y Navarra, correspondiendo la inversión mayor a la Comunidad Foral de Navarra, con un gasto de inversión en ayudas a la investigación de un total de 469.050 € en 2006 y la Comunidad Autónoma de Andalucía con un gasto de inversión en ayudas a la investigación de 163.780 €, para ese mismo año.

**FIGURA 2**  
**Comunidades Autónomas y actividad en materia de I+D en Seguridad y Salud en el Trabajo (2006)**



**GRÁFICO 1**  
**Gasto en Proyectos de I+D durante 2006 (en euros)**  
**Agregado CCAA de: Andalucía, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Navarra y Madrid**



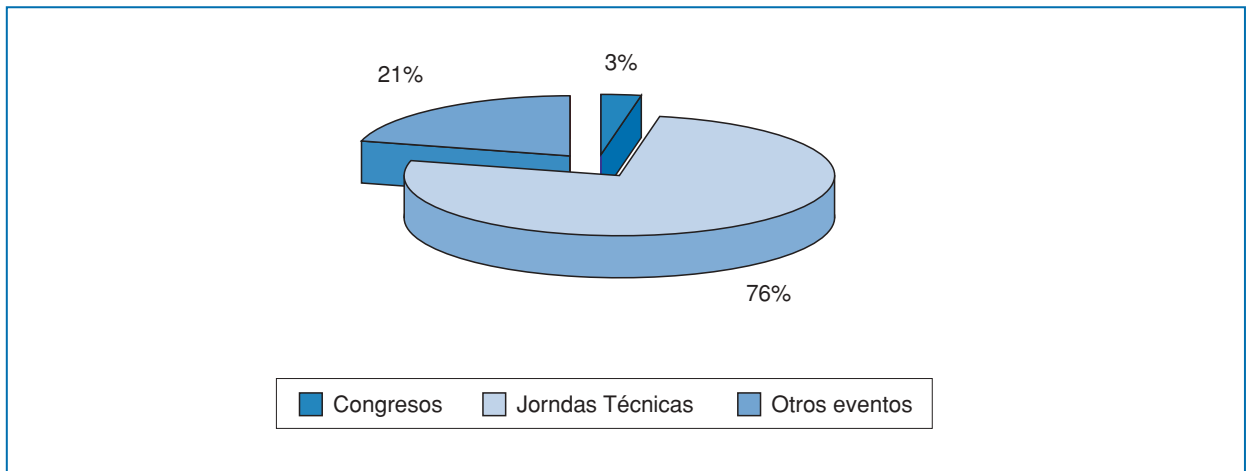
**FIGURA 3**  
**Comunidades Autónomas con inversión en investigación extramural (2006)**



**FIGURA 4**  
**Comunidades Autónomas con inversión en investigación intramural (2006)**



**GRÁFICO 2**  
**Eventos de Divulgación Científico - Técnica**  
**Agregado CCAA de: Andalucía, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Navarra y Madrid**



**FIGURA 5**  
**Comunidades Autónomas con inversión en actividades de divulgación científica (2006)**



Bajo estos programas de ayuda a la investigación se han financiado en 2006 un total de 45 proyectos de I+D en Seguridad y Salud en el Trabajo.

El gasto intramural (figura 4) está representado por el desarrollo de proyectos con recursos pro-

pios, realizado en las CCAA de: Castilla y León, Extremadura, Navarra y Madrid, correspondiendo la inversión mayor a la Comunidad de Madrid (412.409€, en 2006) y las Comunidades de Castilla y León y Foral de Navarra (29.587 € y 25.145 €,

respectivamente, en el mismo año), en su conjunto se han desarrollado durante 2006 un total de 9 proyectos de I+D en Salud y Seguridad en el trabajo en el ámbito intramural, de las CCAA de las que se dispone de información.

Con respecto a *las actividades de Divulgación científica* (figura 5), se han desarrollado, durante 2006, un total de 314 eventos, cuya distribución por tipo de evento figura en el Gráfico 2.

Considerando el número de eventos de divulgación científica en relación con la población trabajadora la tasa de actividad media es de 7,6 eventos por 100.000 trabajadores, superando este índice medio las CCAA de Navarra (27,55), Castilla y León (17,74) y Extremadura (8,77). En el perfil de eventos destacan las Jornadas de carácter técnico que representan el 76% del total de eventos.

#### **9.5. OPORTUNIDADES DE MEJORA DEL SISTEMA INVESTIGADOR**

El desarrollo, por parte del Ministerio de Educación y Ciencia, del Sistema de Evaluación y

Seguimiento del Programa Nacional de I+D+I (SISE), permite apuntar una serie de medidas que consoliden la investigación dentro de nuestro sistema preventivo, dentro de estas medidas se encuentran el desarrollo de:

- Ayudas pre y post doctorales de formación de investigadores mediante convocatorias de carácter específico.
- Instrumentos de financiación de Unidades de Investigación dentro de los organismos públicos.
- Medidas orientadas a la coordinación con otros organismos de especial interés en este ámbito, especialmente con el Sistema de Seguridad Social.
- Medidas de impulso a la participación de empresas de prevención, de riesgos laborales y/o servicios de prevención de grandes empresas.
- Convocatorias específicas en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo, diferenciadas de otros programas de investigación.

## 10. Sistema de consenso

### 10.1. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

FRANCISCO GONZÁLEZ DE LENA

Director del Gabinete del Presidente  
Consejo Económico y Social de España

#### 10.1.1. El marco legal de la negociación colectiva sobre prevención de riesgos laborales

SE podría decir que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales es una norma que comienza explicándose a sí misma, cuando en su artículo primero define qué se entiende por normativa sobre prevención de riesgos laborales, señalando que está constituida por la propia Ley, sus disposiciones de desarrollo y complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito. La LPRL considera expresamente normativa preventiva las normas convencionales, la negociación colectiva, lo que no deja de ser más una explicación “pedagógica” que una prescripción jurídica, teniendo en cuenta el carácter de normativa laboral de la normativa preventiva. Es de este carácter laboral del que se deriva la consideración del convenio colectivo como fuente reguladora de los aspectos preventivos de las relaciones laborales, de la misma forma que el convenio colectivo es, en general, fuente reguladora de la relación laboral, según el art. 3.1.b) del Estatuto de los Trabajadores.

Además, el art. 2.2 de la LPRL entra en una matización respecto de relación entre la normativa estatal preventiva y convenios colectivos, al establecer la naturaleza de derecho necesario mínimo indisponible de las disposiciones laborales de la LPRL y sus normas reglamentarias. En este caso, la adjetivación de laboral ha de entenderse como contrapuesta a la de funcionarial, que se corresponde con la dimensión de normativa de función pública que tiene la LPRL, y esta matización sirve para acotar un primer papel del convenio, su relación de suplementariedad con la norma estatal, cuyos derechos laborales no puede minorar, sólo ampliar. En la LPRL hay también reglas de

complementariedad entre ley y convenio, de carácter expreso, como cuando en el art. 35.4 abre la posibilidad de que los convenios establezcan sistemas alternativos de elección de los delegados de prevención, y también la de que se constituyan órganos con funciones específicas en materia de prevención, que asuman las competencias legales de los delegados de prevención.

Hay otros ejemplos en la normativa preventiva de esta relación de complementariedad expresa, como en el Reglamento de los Servicios de Prevención, cuando en su artículo 21.1 prevé la posibilidad de que el convenio determine la constitución de Servicios de Prevención mancomunados en determinados supuestos de “homogeneidad” entre empresas (grupos, sectores, polígonos). Con un sentido más amplio la Disposición Adicional Séptima del mismo Reglamento habilita expresamente a la negociación colectiva para establecer criterios para la determinación de los medios personales y materiales de los servicios de prevención propios, del número de trabajadores designados para actividades de prevención y de sus medios, o respecto de la planificación de la actividad preventiva o la formación de los trabajadores.

Por su parte, la Ley 32/2006, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, atribuye a la negociación colectiva sectorial estatal la capacidad para establecer sistemas sindicales de representación de los trabajadores, o bipartitos entre organizaciones empresariales y sindicales, para promover el cumplimiento de la normativa preventiva en el correspondiente territorio. También en materia de formación profesional se atribuye a la negociación sectorial estatal el establecimiento de programas formativos o de fórmulas de acreditación de la formación, como cartillas o carnés profesionales, cuya ejecución y expedición puede atribuirse a organismos paritarios.



Alguna de las remisiones expresas a la negociación colectiva, como la referida a los medios de los servicios de prevención, deja ya un amplio campo a la colaboración del convenio con la Ley. Como se razonará en la parte final de este estudio, cabría también hablar de una relación de complementariedad tácita, respecto de aquellas materias en las que la regulación convencional, respetando los derechos y obligaciones o las condiciones materiales de trabajo establecidas en norma legal, puede colaborar con la norma, desarrollando o completando sus prescripciones, tal y como ocurre en cualquier otro ámbito del ordenamiento laboral.

### 10.1.2. La prevención de riesgos laborales en la concertación social

Para valorar el alcance real que ha tenido la capacidad reguladora convencional, habrá que estar fundamentalmente al análisis de las cláusulas de los convenios colectivos relativas a la prevención de riesgos laborales, utilizando para ello la Estadística de Convenios Colectivos del MTAS. Pero, antes de este análisis, conviene estudiar el tratamiento de la prevención de riesgos laborales en la concertación social, en forma de Acuerdos Interconfederales o de otros Acuerdos de concertación. Por el carácter “macro” o más general de estos Acuerdos y por su influencia en la negociación colectiva, este análisis permitirá valorar cómo se ha orientado el tratamiento en los convenios colectivos de la materia preventiva desde los niveles superiores de negociación, y también analizar cómo han orientado los interlocutores sociales las políticas públicas o las reformas normativas.

#### 10.1.2.1. Concertación social de ámbito estatal

Ya en el *Acuerdo Interconfederal de 1983*, los interlocutores sociales acordaron crear un Comité mixto para un análisis de la prevención, enmarcado en criterios de desarrollo de políticas de prevención de riesgos laborales, evitando su presencia, potenciando las acciones formativas e informativas y los aspectos de vigilancia médica por los servicios médicos de empresa.

El *Acuerdo Económico y Social* para los años 1985 y 1986 se ocupó de la potenciación de acciones técnicas preventivas, de formación e información, y en él apareció ya la procedencia de una revisión de

la normativa, teniendo en cuenta la realidad económica y social española y el próximo ingreso de España en la Comunidad Económica Europea.

Esta revisión tomó finalmente la forma de la LPRL. Esta norma no fue resultado de un acuerdo, ni en el sentido de concertación social ni como sinónimo de consenso de los Agentes Sociales, entre sí y con el Gobierno, dada la discrepancia de las Organizaciones Empresariales con los aspectos de representación de los trabajadores. Pero precisamente porque el desacuerdo estaba muy centrado en ese tema, no sería arriesgado decir que existía un consenso básico sobre el nuevo, y muy cambiado respecto de la situación anterior, modelo preventivo.

Tras la entrada en vigor de la Ley, el resurgimiento del diálogo social desde 1996 llevó a que el *Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 1997* subrayase el papel de los convenios colectivos para el desarrollo y la adaptación de la LPRL, con referencia específica a las medidas de posible concreción en los convenios de empresa y con la posibilidad de constituir Comités de Seguridad y Salud sectoriales.

Esta preocupación del diálogo social por la aplicación y desarrollo de la normativa preventiva dio su fruto con el Acuerdo de 30 de diciembre de 2002, del que se deriva una considerable *reforma de la LPRL*.

La lectura de los títulos de los distintos artículos de la Ley 54/2003, que recoge el indicado acuerdo social, es muy representativa del alcance de estas reformas. Las modificaciones legales se refieren a la integración de la prevención en la empresa, a la coordinación de actividades empresariales, a la organización de recursos para las actividades preventivas, a las competencias del Comité de Seguridad y Salud y al reforzamiento del control del cumplimiento de esta normativa. En este terreno del control, los Acuerdos de 2002 abren también una modificación de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, para ampliar la capacidad de vigilancia, dotando a los técnicos preventivistas de las Administraciones Laborales de facultades de iniciación de los procedimientos sancionadores, y para desarrollar la capacidad sancionadora, actualizando los tipos infractores.

Como se ve, estas reformas no están relacionadas con la arquitectura jurídica de derechos y obligaciones de la Ley de Prevención, sino con los instrumentos para la aplicación práctica de estos esquemas jurídicos en el ámbito de las relaciones laborales, poniendo mayor énfasis en la evaluación de riesgos, en la planificación de la actividad

preventiva en las empresas, así como en la actuación administrativa de vigilancia y control.

En la *Declaración sobre Diálogo Social de 2004*, que orientó y programó el diálogo social que daría lugar a distintos acuerdos, se hizo referencia a la convivencia de una legislación preventiva bien definida con unas elevadas tasas de siniestralidad. Esta consideración vuelve a mostrar esta necesidad de actuar, no tanto en la configuración de un marco jurídico en sentido estricto, sino en los mecanismos prácticos para hacer llegar ese marco jurídico a la realidad de las condiciones de trabajo.

En este sentido, los Agentes Sociales declararon compartir la preocupación del Gobierno y sus objetivos de orientar las políticas al análisis, detección y eliminación de las causas de la siniestralidad, a la promoción de una adecuada cultura de la prevención entre empresas y trabajadores y al cumplimiento riguroso de la normativa en vigor. Los Agentes Sociales reivindicaron su derecho a participar en el marco de sus competencias, en el diseño, ejecución y control de las medidas de garantía de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

En este ámbito de diálogo social se llegó a acuerdos sobre la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, la habilitación de funcionarios técnicos de las CCAA, el control del cumplimiento de la normativa preventiva, los planes de choque en Comunidades Autónomas, la modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención o la estructura y funciones del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Esta negociación concluyó en junio de 2007 con la aprobación por el Gobierno, las Administraciones Autonómicas y las Organizaciones Sindicales y Empresariales, de la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo*. El Acuerdo se obtuvo en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, apareciendo así una nueva modalidad de desarrollo de la concertación social, iniciada en las mesas de negociación propias de estos procesos y culminada en un ámbito de participación institucional. A efectos de este trabajo, habría que destacar el relieve que la Estrategia da a la negociación colectiva. Así, dentro de los objetivos de fortalecimiento del papel de los interlocutores sociales y de implicación de empresarios y trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo, la Estrategia encomienda la negociación colectiva sectorial tareas como el establecimiento de órganos paritarios de promoción de la prevención en las empresas, mandatando al ANC 2007 para trasladar estos criterios a los negociadores sectoriales. De esta fórmula ha-

bría que destacar lo que tiene de nueva relación de colaboración entre niveles negociadores, en este caso, entre el de la concertación social y el de la negociación colectiva, con la intermediación del nivel de negociación colectiva interconfederal.

Volviendo al terreno específico de la negociación colectiva, los últimos instrumentos de orientación de sus contenidos, los *Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva*, también se han ocupado del tema preventivo. En el Acuerdo para 2005/2006, el capítulo sobre seguridad y salud en el trabajo estableció los siguientes criterios para los convenios: integración de la prevención en la empresa a través de un Plan de Prevención de Riesgos Laborales documentado, inclusión en los convenios del contenido de la formación específica, según los riesgos de cada puesto de trabajo, formas de colaboración de los delegados de prevención con la dirección de la empresa, procedimientos de información y consulta relativos a la elaboración de los planes de prevención, a las evaluaciones de riesgo y a los medios de coordinación en los supuestos de concurrencia de actividades empresariales.

El Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2007 cuenta también con un capítulo sobre seguridad y salud en el trabajo, que reitera los criterios del Acuerdo anterior, subrayando los efectos de los cambios normativos en temas como la declaración de enfermedades profesionales o las tarifas de primas para la cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, poniendo énfasis también en la formación, para los delegados de prevención. Específicamente, el Acuerdo hace referencia al análisis de la incidencia de la dependencia del alcohol y otras sustancias sobre la salud y seguridad en el trabajo, y asume el Acuerdo Europeo sobre estrés en el lugar de trabajo, transmitiendo su contenido a los negociadores de los convenios, para su adaptación.

#### 10.1.2.2. *Concertación social de ámbito autonómico*

También en el ámbito de las comunidades autónomas la concertación social se ha ocupado de la prevención, en unos casos con acuerdos específicos, y en otros dentro de acuerdos de concertación más amplios, por lo general en torno al empleo. El volumen de estos acuerdos y lo amplio de sus contenidos impide consignar éstos en un trabajo de estas características, aunque el cuadro 1 intenta resumir estos acuerdos, con una orientación de sus principales contenidos.

CUADRO 1

<i>CONCERTACIÓN SOCIAL SOBRE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LAS CCAA</i>
– <b>Sexto Acuerdo de Concertación social de Andalucía.</b> Sistemas integrales de gestión de calidad, prevención y medio ambiente. Cartilla de formación y vigilancia de la salud en construcción.
– <b>Plan General para la prevención de riesgos laborales en Andalucía (Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales)</b>
– <b>Acuerdo económico y social para el progreso de Aragón 2004/2007.</b> Plan General para la prevención de riesgos laborales. Observatorio de siniestralidad laboral.
– <b>Acuerdo para el desarrollo económico, la competitividad y el empleo del Principado de Asturias 2004/2007.</b> Plan de formación para responsables de la prevención. Delegados de prevención territoriales.
– <b>Plan de salud, seguridad y medio ambiente laboral del Principado de Asturias.</b>
– <b>Plan de Empleo de las Islas Baleares/Plan de Actuación de Seguridad y Salud Laboral.</b> Catálogos de buenas prácticas. Pautas para la evaluación de la exposición a riesgos. Situación específica de inmigrantes.
– <b>IV Acuerdo de Concertación Social de Canarias/Plan de Reducción de la Siniestralidad Laboral.</b> Ayudas para la renovación de equipos de seguridad. Formación de técnicos.
– <b>Plan de acciones para la seguridad y salud laboral en Castilla - la Mancha 2004/2007.</b> Visitas de asesoramiento. Observatorio Regional de Prevención de Riesgos. Ayudas para la Formación de Técnicos.
– <b>Acuerdo para la prevención de riesgos laborales en Castilla y León 2007/2010.</b> Observatorio regional de riesgos laborales. Formación de coordinadores y personal técnico. Visitas de asesoramiento de técnicos sindicales y empresariales.
– <b>Estrategia catalana para el empleo 2007/2013.</b> La negociación colectiva, como vía más adecuada para desarrollar la formación preventiva. Plan para la prevención de riesgos laborales.
– <b>Acuerdo interconfederal de concertación 2005/2007.</b> Comisiones de seguridad y salud en los convenios sectoriales. Subcontratación. Participación.
– <b>Plan de Empleo e Industria de Extremadura, 2004-2007.</b> Subvenciones a la contratación de técnicos en Pymes.
– <b>IV Plan de Prevención de Riesgos Laborales.</b>
– <b>Acuerdo por el empleo de Galicia.</b> Instituto de Seguridad y Salud Laboral de Galicia. Plan estratégico de seguridad y salud laboral. Formación de coordinadores.
– <b>Acuerdo Social para la Productividad y el Empleo de La Rioja/Plan de Acción en Prevención de Riesgos Laborales.</b> Formación de delegados en prevención. Planes para la implantación de la gestión preventiva.
– <b>II Plan Director en Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid 2004-2007.</b> Formación de coordinadores. Formación de inmigrantes. Control de condiciones de acreditación de servicios de prevención ajenos.
– <b>Pacto por la Estabilidad en el Empleo de la Región de Murcia/Plan Regional de Prevención de Riesgos Laborales 2005/2007.</b> Formación de empresarios que asumen la cuestión preventiva. Subvenciones a la mejora de condiciones de trabajo y a la constitución de servicios propios.
– <b>Plan de empleo de Navarra 2005/2007.</b> Apoyo a la modernización de equipos productivos. Plan de vigilancia de empresas con alta siniestralidad.
– <b>Acuerdo Interprofesional en materia de salud y prevención de riesgos laborales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.</b> Formación de delegados de prevención.
– <b>Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo, 2001-2006.</b> Estudios para sistemas de calidad en la gestión preventiva. Ayudas para auditorías de los sistemas preventivos y para adaptación de equipos de trabajo.

Además del propio hecho de la existencia de muy abundantes Acuerdos Sociales sobre prevención en las comunidades autónomas, también ha-

bría que destacar, respecto de sus contenidos, la interrelación de acciones públicas y de actuaciones en el ámbito de las relaciones laborales. En bastan-

tes casos, esto se expresa con la aparición, junto a los Acuerdos de Concertación Social en sentido propio, de Acuerdos más específicos en el ámbito de los órganos de participación institucional.

### 10.1.3. Las cláusulas sobre prevención en la negociación colectiva

#### 10.1.3.1. Presencia de la prevención en los convenios

Los datos de los *convenios vigentes en 2006* muestran una presencia considerable de las cláusulas preventivas, puesto que aparecen en el 82,4% de los convenios. Esto supone que la prevención es el tercer tema, después de los clásicos de salarios y jornada, más tratado en la negociación colectiva, por encima de otros tan relevantes como las prestaciones sociales o la clasificación profesional. Pero esta presencia valorada en el número de convenios es bastante inferior si la consideramos en la perspectiva de su incidencia laboral, medida por los trabajadores incluidos en su ámbito, que pasa a ser del 67,1%, superada en este caso por los indicados temas de clasificación profesional y prestaciones sociales, así como por otros, como la actividad sindical.

La explicación de esta pérdida de relevancia de las cláusulas preventivas aparece cuando observamos los datos desagregados por ámbitos funcionales de negociación, distinguiendo los convenios de empresa y los sectoriales. Los con-

venios de empresa son muy abultados en número, pero tienen una escasa relevancia laboral, pues incluyen en su ámbito al 10% del total de trabajadores regulados convencionalmente. Las cláusulas preventivas aparecen en un 88,5% de los convenios de empresa, que incluyen a la práctica totalidad de trabajadores (95,2%) regulados por estos convenios. Sin embargo, los convenios sectoriales, muy inferiores en número pero con una fuerte incidencia reguladora, tienen una presencia inferior (63,6%) de cláusulas preventivas, y esto es lo que lleva a este resultado final de un 67,1% de trabajadores cuyos convenios contienen cláusulas preventivas. En todo caso, esta primera impresión es de una presencia y una incidencia importantes de las cláusulas preventivas.

Si analizamos estos datos en la perspectiva temporal, observaremos un incremento de esta presencia e incidencia de las cláusulas preventivas, pasando del 55,4% de 1995 y el 65,8% de 2000, al 67,1% de 2006.

Puede decirse así que las cláusulas sobre prevención de riesgos laborales han tenido una evolución creciente desde la entrada en vigor de la LPRL. Sin duda que la Ley fue un factor de dinamización, que explicaría este incremento de cláusulas preventivas en los años iniciales de vigencia de la norma; sin embargo, este proceso de crecimiento parece haberse ralentizado en los últimos años, a pesar de las llamadas a la negociación desde los Acuerdos Interconfederales.

CUADRO 2

Cláusulas preventivas en los convenios colectivos de 2006. % de trabajadores afectados

	Total convenios	Convenios empresa	Otros convenios
<b>Cláusulas sobre salud laboral</b>	<b>67,1</b>	<b>95,2</b>	<b>63,6</b>
Existencia de Comité de Seguridad y Salud	42,8	90,5	36,9
Programas de prevención de riesgos	27,0	72,4	21,4
Cursillos en materia de seguridad y salud	24,0	67,4	18,7
Reconocimiento médico anual a cargo de la empresa	41,8	59,5	39,6
Reconocimiento médico con revisión ginecológica	7,8	20,9	6,2
Designación de Delegados de Prevención distintos a los legales	9,8	25,8	7,8
Crédito horario mensual para los Delegados de Prevención	9,8	27,1	7,7
Tiempo disponible para la formación de los Delegados de Prevención	7,2	9,5	6,9
Órgano paritario competente en todos los centros de trabajo	28,6	46,4	26,4
Excepciones al carácter voluntario de la vigilancia médica	6,4	18,4	4,9
Obligación de constitución de servicios de prevención propios	2,9	17,4	1,1

### 10.1.3.2. *Materias preventivas tratadas en los convenios*

Avanzando más en el desglose de los datos de los distintos tipos de cláusulas, vemos que predominan las reguladoras de los Comités de Seguridad y Salud y de los reconocimientos médicos (cuadro 2). A estas cláusulas les siguen en importancia las de programas de prevención de riesgos, con una presencia ya más reducida y, con un porcentaje muy parecido, las de Formación Profesional, siendo este porcentaje bastante inferior al 52% que tienen, con carácter general, las cláusulas sobre formación profesional. Llama la atención esta considerable presencia de cláusulas referidas a reconocimientos médicos y Comités de Seguridad y Salud, al ser temas regulados ya con anterioridad a la LPRL. Esto da una primera idea de inercia en los contenidos preventivos de los convenios, que no parecen ser sensibles a los muy importantes cambios producidos en la normativa preventiva a partir de la LPRL.

Desglosando los datos de 2006 entre convenios de empresa y de sector, los primeros coinciden con la línea general de presencia mayoritaria de cláusulas relativas al Comité de Seguridad y Salud y reconocimientos médicos. Donde sí existe una diferencia considerable es en las cláusulas sobre programas de prevención de riesgos y sobre formación profesional, cuya incidencia en los convenios de empresa es muy superior a los promedios generales. También es más elevado que la media de total de convenios el porcentaje de cláusulas sobre servicios de prevención propios. Sin embargo, un porcentaje del 17,4% no parece muy relevante si se piensa que los convenios de empresa son los propios de las empresas de tamaño grande, que precisamente por este tamaño deben en muchos casos tener servicios propios, además de contar con una estructura organizativa con más capacidad de integración de estos servicios.

Los convenios sectoriales tienen resultados que, por su mayor incidencia laboral, son más parecidos a las cifras generales. Así, se observa en estos convenios una fuerte concentración en las cláusulas sobre Comité de Seguridad y Salud y reconocimientos médicos, un menor peso de los programas de prevención y de la Formación Profesional, y una práctica inexistencia de regulación de servicios de prevención propios.

Si comparamos esta situación en 2006 con la de los años precedentes, observaremos (cuadro 3) que, desde la entrada en vigor de la LPRL, las cláusulas sobre las materias en las que esta norma trajo más novedades (como formación o programas de prevención) han tenido un cierto incremento, aunque sin alcanzar unos niveles muy elevados.

En resumen, se puede observar un considerable avance cuantitativo de las cláusulas preventivas, pocos cambios en las materias objeto de negociación, particularmente en las que suponen regulaciones derivadas del nuevo marco legal, y esta escasa innovación es particularmente visible en un tipo de negociación, como es la sectorial, que es la dominante.

Esta impresión estadística sobre los contenidos preventivos de los convenios se confirma con los análisis sobre muestras de convenios. Así, el Balance de la Encuesta de CEOE sobre Negociación Colectiva 2006, tras señalar que las cláusulas sobre esta materia consisten en ocasiones en una mera remisión genérica o reproducción de la normativa, destaca la creación de comisiones paritarias de seguridad y salud en el trabajo en un 22% de los convenios estudiados, y que las cláusulas de formación en convenios afectan a casi un cuarto de los trabajadores, si bien sólo un 10% de los convenios regulan la formación de los delegados de prevención.

**CUADRO 3**  
**Evolución de las cláusulas preventivas. % de trabajadores afectados**

	1995	2000	2006
<b>Cláusulas sobre salud laboral</b>	<b>55,4</b>	<b>65,8</b>	<b>67,1</b>
Existencia de Comité de Seguridad y Salud	38,6	38,0	42,8
Programas de prevención de riesgos	18,0	20,2	27,0
Cursos en materia de seguridad y salud	16,0	22,3	24,0
Reconocimiento médico anual a cargo de la empresa	41,9	43,7	41,8
Reconocimiento médico con revisión ginecológica	9,9	9,0	7,8

Esta encuesta subraya que la regulación de los reconocimientos médicos en el 38% de convenios (que afectan al 37% de trabajadores) se centra en los genéricos, más que en exámenes de salud específicos por puestos de trabajo o trabajadores especialmente sensibles. Respecto de estos últimos trabajadores, su protección aparece en convenios que afectan al 25% de los trabajadores, y se destaca que sólo el 4% de los convenios estudiados determina los puestos de trabajo exentos de riesgos para las empleadas en situación de embarazo o lactancia. Los procedimientos sobre evaluación de riesgos aparecen en el 9% de convenios, con una mayor incidencia (el 21%) en los convenios de empresa. Este Estudio señala que sólo el 23% de los convenios analizados prevé el incumplimiento del trabajador de la normativa e instrucciones preventivas como falta, siendo también reducida la cifra de convenios que incorporan deberes de los trabajadores en esta materia.

En el Observatorio de la Negociación Colectiva de CCOO, Lozano Lares resume el análisis de la muestra estudiada, señalando que la prevención de riesgos laborales es una de las materias que menos espacio ocupa en los convenios, y subrayando que esta laguna convencional contrasta con los objetivos perseguidos por los sucesivos Acuerdos Interconfederales. En estas conclusiones se destaca que sólo 20 de los 236 convenios de la muestra consideran la prevención como un objetivo empresarial al mismo nivel que la calidad o la productividad, siendo pocos asimismo (35) los convenios que hacen referencia a la necesidad de planificar la actividad preventiva a partir de las preceptivas evaluaciones de riesgos, y también los que especifican la modalidad de servicio de prevención elegido. Asimismo destaca la escasez de convenios (incluso de empresa) que prestan atención a las condiciones de instalación y mantenimiento de los equipos de trabajo, así como los que aluden a la coordinación de actividades preventivas o a las condiciones específicas del trabajo nocturno y a turnos.

Con una perspectiva sectorial, que también aparece en el Observatorio de CCOO, De la Puebla analiza los estudios de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, y su diagnóstico es también de escasez de contenidos, aunque considera que se da un avance lento pero progresivo de las cláusulas preventivas, concentrados en determinadas materias o en determinados ámbitos convencionales.

#### 10.1.4. Valoraciones de los resultados de la negociación colectiva sobre prevención

En el último de los estudios comentados, De la Puebla identifica, como factores que pueden explicar esta situación de escasa regulación, la minuciosidad de la normativa y su carácter técnico, aunque considera que el convenio puede desempeñar un papel eficaz en materia preventiva, mejorando las previsiones legales o regulando fórmulas preventivas adaptadas al ámbito del convenio.

En otro de los Informes de la Comisión Consultiva, el referido genéricamente al estado actual de la negociación colectiva en España, Del Rey Guanter incide nuevamente en las ideas de escasez de cláusulas preventivas y concentración en los temas tradicionales (reconocimientos médicos, ropa de trabajo) o en los de participación (Comités de Seguridad y Salud Laboral). En segundo lugar, recuerda la explicación de la hiperregulación estatal como factor limitador del avance convencional, aunque entiende que los espacios que la norma, expresa o tácitamente, deja a la negociación colectiva son importantísimos.

En esta misma línea también aparecería el "Informe Durán", señalando que el tratamiento que da la negociación colectiva a esta materia no refleja, ni cuantitativa ni cualitativamente, su importancia objetiva.

Como se ve, son bastantes opiniones como las citadas, a las que cabría añadir las de Mercader o García Murcia, que ven, no sólo posible, sino positivo, un mayor desarrollo de los convenios en materia preventiva. Pero también existen criterios que dudan de este papel regulador del convenio.

Así, Aparicio considera que la prevención está muy por encima de la capacidad decisoria de las partes negociadoras, por el carácter técnico de la materia, que lleva a legislaciones muy exhaustivas, y por lo inadecuado de llevar a negociación una regulación que debe responder a criterios científicos. Por su parte, Desdentado y Menéndez Sebastián, tras recordar los limitados contenidos preventivos de los convenios, señalan que éstos pueden revelar que el convenio no es un instrumento de regulación idóneo en este campo, porque es una norma bastante frágil, en la medida en que es una disposición temporal, que puede existir o no y tener o no regulación preventiva y, además, porque el predominio de lo económico en la negociación no crea un clima adecuado para establecer regulaciones preventivas. Por todo ello, no se puede confiar al convenio la función de es-

tablecer el complemento normativo necesario para aplicar la legislación estatal.

Como se ve, al diagnóstico de una escasez de contenidos convencionales preventivos, cuantitativo (número de cláusulas) y cualitativo (materias reguladas), compensada por un cierto avance en la regulación en los últimos años, no le sigue una valoración unánime sobre las posibilidades de un desarrollo futuro, o incluso de la procedencia de tal desarrollo.

Una vía de superar estas valoraciones contradictorias podría ser la que se deriva de las ideas de Cruz Villalón, sobre ambiente de trabajo y nuevas técnicas normativas. Cruz considera que las normas preventivas son normas laborales clásicas, que imponen deberes empresariales muy perfilados, indisponibles por pacto individual y con poco margen para los convenios. Ante ello, estima que el tipo de negociación colectiva español de fuerte contenido “normativo” (Hard Law, frente a las nuevas técnicas de Soft Law) limita la labor de los convenios a un rol idéntico al de la norma estatal, y por ello con pocas posibilidades de desarrollo. También señala que la lógica “conflictual” que subyace en la negociación “estática-normativa” no permite que el convenio tenga un rol más innovador y diferenciado de las técnicas normativas clásicas. Sin duda que esto tiene que ver, entre otras razones, con evitar que las tendencias flexibilizadoras, que las exigencias de la competitividad y la productividad pueden justificar en otros campos laborales, contaminen la finalidad protectora de las normas preventivas.

Pero, sigue Cruz, por ello no hay que concluir en la inviabilidad de ensayar otras técnicas normativas, que no deben pretender desempeñar un papel alternativo, sino complementario del marco legal institucional. Este marco puede incidir en temas imprescindibles, como las responsabilidades y las sanciones, pero no puede producir efectos indeseados, de propiciar meros cumplimientos documentales, descuidando la organización de los medios materiales que garantizan la seguridad. Por ello habla de las nuevas técnicas de tutela, que acentúan el elemento organizativo y procedimental, que tienen en cuenta la incidencia en los riesgos, no sólo de la organización empresarial sino del trabajo del resto de compañeros, que valoran los efectos en la prevención de fórmulas como las contratas, o que relacionan la prevención laboral con otros campos extralaborales, como la protección del medio ambiente o la elevación de los estándares de salud colectiva de la ciudadanía.

También en esta línea se podría recordar el criterio de Meléndez Morillo-Velázquez de considerar que el convenio puede desempeñar respecto de la norma legal relaciones de suplementariedad, complementariedad, supletoriedad e, incluso, integradoras respecto de aspectos no regulados en la norma estatal. Así, cita la regulación convencional de la concreción del deber de prevención, determinando los métodos para la evolución de riesgos, la periodicidad de la actualización de ésta, la concreción de equipos de protección cuando no existan normas técnicas o protocolos, así como la adaptación de las obligaciones genéricas a nuevos tipos de trabajo o nuevos riesgos.

Finalmente, Garrigues Giménez cita como eventuales campos de operatividad negocial la concreción de medios de los servicios de prevención, la formación y medios de los delegados de prevención, la movilidad de los trabajadores de colectivos especialmente sensibles o los efectos para el trabajador de su no prestación de trabajo cuando el empresario incumple su obligación de proveerle de medios de protección.

#### 10.1.5. **Recapitulación y algunas pistas de orientación**

A la vista de estos análisis de los resultados de la negociación colectiva, pensamos que una situación como la descrita permite y requiere un nuevo esfuerzo para mejorar sus contenidos en materia preventiva. La inercia de los contenidos preventivos de los convenios, la escasa ampliación de los mismos en una etapa de profunda renovación normativa y de importantes cambios en los sistemas de producción y de organización de las empresas o la escasa presencia de la prevención en los convenios sectoriales son elementos suficientes para este planteamiento.

Parece también que hay un cierto desfase entre los criterios de orientación de la negociación colectiva expresados en el nivel confederal y los resultados de ésta en materia preventiva. En la última ocasión hasta la fecha en que el diálogo social se ha ocupado de la prevención, el acuerdo sobre la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, se ha vuelto a incidir en el protagonismo de la negociación colectiva, y más concretamente la sectorial, con referencia específica a órganos paritarios de promoción de la seguridad, la salud en el trabajo y a programas específicos para microempresas y a la promoción de la implicación de los trabajadores en el cumplimiento de sus obligaciones.

Precisamente la escasez de resultados de las cláusulas preventivas y las razones que la doctrina ha aportado para explicar esta situación llevan a que los planteamientos de un mayor desarrollo de la negociación colectiva deban responder a bases realistas y perseguir objetivos realizables.

No se trata de que el convenio compita con la norma estatal, ni tan siquiera en el esquema más tradicional de la mejora cuantitativa. Los valores límite ambientales para la exposición a un agente químico, la altura de la barandilla de un andamio o la resistencia al corte de un equipo de protección individual no parecen temas de los que la negociación colectiva deba ocuparse. Habría que partir de que el principal problema de la prevención es cómo hacer efectivas reglas como éstas que acabamos de comentar en la ejecución del cumplimiento de los derechos y obligaciones de las dos partes de la relación laboral. Las líneas de reforma de la normativa (Ley 54/2003) y la política preventiva (Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo) se mueven en esta dirección. A partir de ahí, habría que incluir en la negociación colectiva regulaciones sobre el modo de ejecutar el contrato de trabajo y desarrollar las relaciones laborales, que favorezcan la prevención.

Los derechos y obligaciones de las partes de la relación laboral en materia preventiva se materializan en el modo de organizar el trabajo y en el modo de trabajar, un terreno en el que la negociación colectiva se mueve habitualmente. Son muchos los ejemplos que se podrían traer a colación: evaluaciones de riesgos que por sus características y frecuencia reflejen la realidad de las condiciones de trabajo; planes preventivos que respondan a esta realidad y establezcan medidas para actuar sobre ellas que sean eficaces porque la empresa las adopte y el trabajador las incorpore en sus tareas; conocimiento por los empresarios de sus obligaciones y del modo de cumplirlas, precisamente a través de evaluaciones y planes; conocimiento por los trabajadores de los riesgos y del modo de trabajar para prevenirlos, el cual, si está definido en los planes, tomará una dimensión de obligación contractual, con sus correspondientes efectos en caso de incumplimiento; fórmulas e instituciones de comunicación, interlocución y cooperación entre la empresa y la representación de los trabajadores; relaciones de la empresa con otras que compartan su proceso productivo; relaciones de los protagonistas de las relaciones laborales en la empresa con quienes actúan respecto de ella en prevención, en el ámbito público y en el privado.

Con esta perspectiva, se trataría, en primer lugar, de analizar de qué manera los distintos temas tratados habitualmente en los convenios pueden incidir en la prevención, y en esto entraría desde la formación profesional a las competencias de los representantes de los trabajadores, pasando por la ordenación del tiempo de trabajo o el régimen de faltas o sanciones. A partir de este análisis, se podría introducir en las regulaciones convencionales la perspectiva de la prevención, para que ésta no se ignore, y para que se fomente. Al hilo de esta reflexión, surgiría otra que, aunque tenga un sentido muy instrumental, puede ser importante para un conocimiento real de la situación de la negociación colectiva en este campo. Se trataría de revisar el actual contenido de las hojas estadísticas de convenios colectivos sobre cláusulas preventivas, para adecuarlo a esta diversidad de cláusulas que, particularmente en desarrollo de los últimos cambios normativos, pueden aparecer.

En segundo lugar, habría que considerar cómo la negociación colectiva puede abordar específicamente los temas que hemos comentado, incidiendo en la efectividad de la regulación estatal, en los concretos ámbitos de la organización del trabajo y del modo de trabajar. Las evaluaciones de riesgos, los planes preventivos, la formación profesional, el asesoramiento preventivo, la actuación de los representantes de los trabajadores o la coordinación de las acciones preventivas de empresas que comparten un mismo proceso productivo están vinculadas a la ordenación de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales, que es propia de la negociación colectiva. En esta línea, habría que comenzar por recordar las distintas llamadas a la regulación convencional que la Ley efectúa y valorar las posibilidades de hacerlas efectivas.

Sin duda que estos temas no son abordables con la misma intensidad o detalle en todos los tipos y ámbitos de los convenios. Las características de los sectores o de las empresas influyen en los tipos de riesgo, en las medidas preventivas y en la organización de la prevención. Pero esta diversidad es salvable con una modulación, especialización y diversificación de unidades de negociación y de técnicas y contenidos de la regulación.

Es lógico que el convenio sectorial tenga un cierto grado de generalidad en sus regulaciones, para evitar la falta de adaptabilidad a las características de las distintas empresas de su ámbito, incluidas las características de los riesgos. Pero no hay que pensar siempre en regulaciones exhaustivas, detalladas y exclusivas del nivel sectorial. La prevención de riesgos laborales puede ser un terreno de desarrollo



de fórmulas de descentralización coordinada de la negociación colectiva, combinando garantías y regulaciones básicas comunes en el sector con adaptación de éstas a las especialidades de las empresas, siendo muy importante para ello el papel de los órganos de administración del convenio y el de los órganos especializados en prevención en las empresas.

Un último elemento de reflexión, referido a la diversidad de ámbitos de negociación sobre prevención y a la confluencia en este terreno de acciones públicas y privadas. Hemos visto que, junto a los Acuerdos de nivel estatal, existen Acuerdos en las comunidades autónomas, y que en ambos niveles territoriales puede tratarse de Acuerdos bipartitos, entre los interlocutores sociales (los cuales, a su vez, se remiten a su desarrollo en la negociación colectiva) o tripartitos, con los poderes públicos. Hemos visto también que junto a los ámbitos tradicionales de la concertación social aparecen nuevos ámbitos de concertación tripartita en los órganos de participación institucional, estatal y autonómicas, estando, a su vez, todas estas administraciones representadas en los órganos estatales.

Esta complejidad no es, de por sí, un factor negativo. Es, simplemente, un reflejo de la diversidad de actores que pueden y deben intervenir en la prevención, así como de la pluralidad de niveles en los que se debe actuar para acercarse a la realidad de las condiciones de trabajo. Pero hay que ser consciente de esta complejidad y diseñar mecanismos de articulación y cooperación entre los diversos ámbitos de negociación y actuación. Hay que hacer un esfuerzo para conocer dónde y cómo se está negociando sobre prevención y actuando para ella, y hay que reflexionar sobre los niveles más adecuados para tratar cada tema. La presencia de las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas en todos los ámbitos de negociación y la participación conjunta de las distintas Administraciones en órganos como la Comisión Nacional de Seguridad y

Salud en el Trabajo deben ser aprovechadas para facilitar la coherencia y articulación de las actuaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Meléndez Morillo-Velázquez, L. "La prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva". Thompson Aranzadi.
- Mercader Uguina, J., Muñoz Ruiz, A.B., "El futuro de la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales". *Aranzadi Social*, núm. 14, 2002.
- García Murcia, J. "La prevención de riesgos en el ámbito de la negociación colectiva". Zurich Prevención.
- Del Rey Guanter, S. "El estado actual de la negociación colectiva en España. Balance y perspectivas". Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, MTAS.
- Durán López, F. "Informe sobre riesgos laborales y su prevención. La seguridad y la salud en el trabajo en España". Presidencia del Gobierno.
- Cruz Villalón, J. "Ambiente de trabajo y nuevas técnicas formativas". *Relaciones Laborales*, núm. 10, 2006.
- De la Puebla Pinilla, A. "La prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva", *Alcor de MGO*, núm. 8, 2007.
- Desdentado Bonete, A., Menéndez Sebastián, P. "Negociación colectiva y prevención de riesgos laborales, una aproximación crítica" *Alcor de MGO*, núm. 8, 2007.
- Lozano Ares, F. "La negociación colectiva en España: una mirada crítica". CCOO. Tirant lo Blanch.
- Aparicio Tovar, J. "El papel de la negociación colectiva en la salud y la seguridad laboral. La nueva función de la negociación colectiva y los acuerdos interconfederales sobre empleo". MTAS.
- CEOE. "Balance de la encuesta de CEOE sobre negociación colectiva 2006".

## 10.2. COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

### EMILIO CASTEJÓN VILELLA

Coordinador de Ediciones y Publicaciones  
Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

COMO ya se ha señalado en el capítulo 1 de la segunda parte de este informe, los criterios de la OIT recogidos en los Convenios 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo y sus respectivas Recomendaciones 165 y 197 hacen referencia explícita a la necesidad de establecer mecanismos de consulta y participación a nivel nacional.

Así, el artículo 4 del Convenio 155 (1981) establece en su Artículo 4 que *“Todo Miembro [que ratifique el convenio]deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas y habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo”*.

Igualmente, el Convenio 187 (2006) establece en su artículo 3.3. que *“ Al elaborar su política nacional, todo Miembro deberá promover, de acuerdo con las condiciones y práctica nacionales y en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, principios básicos tales como: evaluar los riesgos o peligros del trabajo; combatir en su origen los riesgos o peligros del trabajo; y desarrollar una cultura nacional de prevención en materia de seguridad y salud que incluya información, consultas y formación”*.

El mismo Convenio, en su artículo 4. 3. indica que *“El sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo deberá incluir, cuando proceda:*

- a) *Un órgano u órganos consultivos tripartitos de ámbito nacional para tratar las cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo”*

En cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio 155 (ratificado por España) y adelantándose a las disposiciones del Convenio 187, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales creó la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo *“como órgano colegiado asesor de las Administraciones públicas en la formula-*

*ción de las políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo”*.

La Comisión está 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.

La Comisión conoce de las actuaciones que desarrollan las administraciones públicas competentes en materia de promoción de la prevención de riesgos laborales, de asesoramiento técnico y de vigilancia y control, e informa y formula 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.

La Comisión cuenta con un Presidente y cuatro Vicepresidentes, uno por cada uno de los grupos que la integran. La Presidencia de la Comisión corresponde 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.

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

La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo funciona en Pleno, en Comisión Permanente y en Grupos de Trabajo, conforme a la normativa establecida por su Reglamento interno.



ISBN 978-84-7425-771-7



MINISTERIO  
DE TRABAJO  
E INMIGRACIÓN



INSTITUTO NACIONAL  
DE SEGURIDAD E HIGIENE  
EN EL TRABAJO