

## LOS PROTAGONISTAS DE LAS RELACIONES LABORALES FRENTE A LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Dentro de la reflexión abierta por este número monográfico en materia de prevención de riesgos laborales, resulta inexcusable contar con la valoración y los criterios tanto de los agentes sociales como de los responsables de la Administración autonómica, con competencia en la materia. A tal efecto se confeccionó por parte de la redacción de la revista el correspondiente cuestionario que se remitió a estos interlocutores, deseando dejar constancia expresa de nuestro agradecimiento por su plena disposición para contestarlo.

El presente cuestionario ha sido remitido a los vocales del Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales que representan a la Administración Autonómica (J.A.), a la Confederación Andaluza de Empresarios (CEA) a las Centrales Sindicales Andaluzas de Comisiones Obreras (CCOO) y de la Unión General de Trabajadores (UGT).

J.A.	D. Sebastián Chacón Blanco Jefe de Servicios de Condiciones de Trabajo
CEA	D. Antonio Moya Monterde D. Manuel Carlos Alba Tello
CC.OO	D. Jaime Montes Muñoz
UGT	D. Bernabé Díaz González

### 1. ¿Qué opinión le merece el marco legal actual en materia de accidentes de trabajo?

J.A. La opinión es claramente favorable y la valoración positiva desde una perspectiva global, con independencia de la existencia de "puntos débiles", fundamentalmente en algunos Reglamentos de desarrollo. Por cierto, preferiría que el marco legal objeto de comentario fuese el relativo a *prevención de riesgos laborales* y no circunscribirlo a "accidentes de trabajo".

CEA. El objetivo de la Unión Europea de unificar los criterios normativos en Europa, y, concretamente, la transposición de la Directiva Marco a través tanto de Ley como de su desarrollo reglamentario, ha generado un complejo normativo suficiente, desde el punto de vista del necesario desarrollo preventivo, pero probablemente, ha desconocido la existencia de concienciación social suficiente para su aplicación efectiva.

**CCOO.** Creo que el marco legal, LPRL y los reglamentos que están saliendo, bastante de ellos consensuados con los sindicatos y la CEOE, es un ordenamiento jurídico que nos homologa a la UE y que debería ser suficiente para reducir sustancialmente la siniestralidad. Pero lo que está pasando desde la puesta en vigor, cuatro años ya, de la LPRL, es que los accidentes no se reducen, al contrario, aumentan: el 16,3% con relación a 1998. ¿Qué está pasando, entonces?

Puede deberse a diversas causas: incumplimiento de la norma; falta de formación o cultura preventiva como se dice ahora; a las características de nuestro mercado de trabajo (cerca del 40% de temporalidad), poca eficacia de la Inspección de Trabajo (deberíamos señalar que en Andalucía actúan 85 Inspectores de Trabajo); ineficacia del sistema sancionador y cómo no a la prácticamente nula actuación de los tribunales de justicia...

Nosotros en CC.OO. consideramos que la primera causa por la que no se reducen los accidentes de trabajo es el incumplimiento de la norma, de la LPRL por parte de los empresarios. ¿Qué es cumplir esta norma? En primer lugar que los empresarios han de realizar las evaluaciones de riesgo en sus empresas y que después ha de realizar los planes de prevención. Prácticamente al día de hoy sólo en el 35,9% de las empresas son representación sindical se han realizado la evaluación de riesgos y que sólo el 36,1% de estas evaluaciones se ha contado con la participación de los trabajadores, requisito legal imprescindible. Es decir, que tan sólo en un 13% de las empresas se ha realizado la evaluación siguiendo los procedimientos legales.

**UGT.** Es absolutamente prometedor, es amplio y complejo, pero si hacemos el desarrollo de los Servicios de Prevención de la Fundación Pública prevista en la Ley, se crea y se impulsa los Delegados de Prevención y se montan estas estructuras preventivas tanto en la sociedad como en la empresa, consideramos que puede ser muy positivo.

## 2. ¿Cuáles son en la práctica que Vds. conocen los defectos o parcelas más conflictivas del sistema legal vigente?

**J.A.** El marco legal de referencia tiene, a mi juicio, e independientemente de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), que constituye el cuadro general en el que se enmarcaría toda la legislación posterior, como pilar básico el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), contenido en el R.D. 39/1997, de 17 de enero. A partir de aquí se han incorporado al acervo legislativo español una serie de disposiciones normativas, normalmente RR.DD., que han actualizado nuestra legislación y han cumplimentado el compromiso derivado de nuestra incorporación a la Unión Europea (U.E.). Estos instrumentos, unidos a los aún vigentes (normativa relativa al ruido, amianto, plomo, etc., etc.) han supuesto más de 200 páginas del B.O.E. *directamente aplicables*, con independencia de otras centenas de páginas, igualmente exigibles, a tenor del artículo 9.1.a) de la LPRL según el

cual tendrá el carácter de normativa sobre prevención de riesgos laborales (PRL) "... las normas jurídico- técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, *aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral*". En este ámbito están, entre otras, las normas legales derivadas del artículo 100.A del Acta Única Europea (Mercado Interior), cuya aprobación también se ha incrementado notablemente en los últimos años.

Este enorme esfuerzo normativo, concentrado en el tiempo, ha traído como consecuencia, no sólo la dificultad de conocer y asimilar este cúmulo de legislación sino, también, una serie de problemas interpretativos surgidos en la aplicación de las normas. Baste, como ejemplo, el R.D. 1627/97, de 24 de octubre, -Obras de Construcción-. Ha sido, asimismo, conflictiva la puesta en marcha de todo lo relativo a los Servicios de Prevención; inicialmente, y debido a lo apuntado anteriormente, -problemas interpretativos- el flujo de autorizaciones de entidades actuantes como servicios de prevención ajenos a las empresas, de actividades formativas de nivel superior e intermedio, de auditores o empresas auditoras, etc., etc. ha sido lento. Esta lentitud ha contribuido a dificultar la aplicación de todas las Normativas subsiguientes.

**CEA.** Uno de los principales inconvenientes es la atribución de competencias entre distintos Organismos y Administraciones Públicas, lo cual, origina tal elenco normativo que dificulta no sólo el conocimiento de la legislación actual vigente por parte de las empresas, sino la aplicación práctica del mismo.

A lo que hay que añadir, la inconcreción de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y del Reglamento de los Servicios de Prevención, lo que motiva diferentes interpretaciones y consecuentemente la dificultad para aplicar objetivamente la norma, quedando demasiado a la interpretación del juzgador.

Hemos de destacar por ello, el esfuerzo intenso e importante que ha supuesto y supone para las Pequeñas y Medianas Empresas incorporar e integrar en su gestión empresarial la disciplina preventiva.

**CCOO.** En primer lugar la elección de los Delegados/as de Prevención entre y por los Delegados de Personal y la dualidad de funciones de estos Delegados/as, así como la inexistencia de estos delegados/as en las empresas de 1 a 6 trabajadores.

Durante la negociación de la LPRL los sindicatos propusimos la creación de la figura del Delegado territorial para hacer frente a esta laguna; no se abrió camino y sólo en Asturias, posteriormente, se ha institucionalizado.

**UGT.** El Reglamento de los Servicios de Prevención la Nominación de Delegados Territoriales de Salud.

## 3. ¿Cual cree que es el mejor enfoque para erradicar o disminuir la siniestralidad laboral?

**J.A.** El mejor enfoque supondría el desarrollo "cuidado" y en profundidad de acciones en tres ejes fundamentales:

- información
- formación
- sistema de prevención de riesgos laborales en las empresas,

y estos tres aspectos, no como mero trámite administrativo que hay que cumplir de una forma u otra, sino extremando su planificación, su contenido y su metodología de aplicación.

Cuando hablo de *información*, me estoy refiriendo a mensajes estudiados, adecuados a la población receptora y permanentes, entre otras notas características.

La *formación* debe abordar todos los ámbitos: educación en prevención en la enseñanza primaria y secundaria, formación profesional y ocupacional con inclusión de los aspectos preventivos laborales *incorporados* al aprendizaje de las diversas tareas y operaciones que constituyen el oficio a aprender, en el puesto de trabajo, formación para los aspectos *concretos* de ese puesto de trabajo, formación de cuadros, formación de directivos y de las personas que toman decisiones que, en alguna medida, pueden repercutir en la prevención de riesgos, etc., etc.

Al citar el *sistema de prevención* me estoy refiriendo a una *gestión de la prevención* adaptada al tipo de empresa (microempresa, PYME, gran empresa), articulando las modalidades que permite el RSP (el propio empresario, trabajadores designados, servicio de prevención propio, servicio de prevención ajeno, servicio mancomunado, combinaciones de estas posibilidades).

CEA. La mejor forma de erradicar o disminuir la siniestralidad laboral es sin lugar a dudas, fomentar una política basada en la prevención.

Para ello, la información, formación, y participación no exclusivamente de los empresarios sino de los trabajadores también, se constituye en un factor esencial y prioritario en aras de disminuir la siniestralidad laboral.

De este modo, en primer lugar habría que realizar un análisis exhaustivo de las causas de cada accidente, para después realizar un plan de actuaciones que tenga por objeto eliminar estas causas mediante medidas preventivas.

CCOO. Para empezar, hacer cumplir la LPRL a los empresarios, acompañado de que el Gobierno reaccione enérgicamente sobre la base de:

- Orientar la actividad de las mutuas hacia las empresas que concentran la siniestralidad y que vigile que su actividad preventiva se haga con respeto a la Ley y de manera independiente, no al servicio exclusivo de los empresarios.
- Que la Inspección de Trabajo incremente su actividad y la calidad de la misma para vigilar el cumplimiento de la Ley. Aumentar la plantilla de Inspectores de Trabajo. En relación a la calidad de la Inspección, podemos afirmar que en el 60% de las visitas realizadas no cuentan con

el delegado de prevención, que legalmente debe acompañarles en la visita y sólo hablan con el empresario.

- Que la Fiscalía General del Estado actúe para perseguir los delitos contra la salud y la seguridad de los trabajadores.
- Que cumpla el Plan de Acción sobre la Siniestralidad Laboral aprobado en la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo el 28 de octubre de 1998 y ratificado en la Cumbre del 4 de noviembre del mismo año.

En la exigencia del cumplimiento de la LPRL habría que incidir en la tarea de la formación. En el primer semestre de 1999 debía estar elaborado un Plan de Formación para trabajadores y trabajadoras, que aún no ha comenzado. Este plan supondría paliar las deficiencias en la cultura preventiva. Más de un 80% de los trabajadores no han recibido formación.

UGT. Habría que combinar 3 cuestiones:

- a Campaña de sensibilización e información a los trabajadores.
- b Utilización de los medios de protección.
- c Exigencia hasta donde fuera necesario a los empresarios que incumplan su responsabilidad de seguridad.

#### 4. ¿Que opinión le merecen los servicios de prevención y la función que están desarrollando hasta el presente? En este mismo campo ¿qué papel están jugando las Mutuas?

J.A. Por las dificultades apuntadas en una anterior cuestión, puede decirse que es en los últimos meses cuando se está apreciando su labor. Estos servicios están dinamizando el ambiente preventivo si bien de distinta forma, según se trate de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS) o empresas que se han constituido y han sido autorizadas como servicio de prevención ajeno: su origen es distinto, el marco de unas y otras es diferente, sus experiencias respecto a la empresa/centros de trabajo tienen otros contenidos y características, etc., etc.

Se tienen fundadas expectativas en la mejora sobre las condiciones de trabajo y, por ende, sobre la siniestralidad que se debe producir cuando el modelo preventivo previsto -y dentro de éstos, los servicios de prevención ajenos- estén "a pleno rendimiento", lo que confiamos sea pronto.

En este terreno, las MATEPSS, por su larga experiencia y comprobada trayectoria preventiva en la empresa, deben constituir un referente de calidad y un acicate para la "otra familia" de servicios de prevención ajenos, en aras a la consecución de la mayor eficiencia preventiva. En este sentido, la Administración Laboral Andaluza tiene previsto, entre los Programas presentados al Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales (CAPRL), a tenor de las competencias/funciones previstas en el art. 7 de la LPRL (seguimiento de las acciones preventivas en las empresas), en el art. 27 del RSP (mantenimiento de

las condiciones de acreditación) y en el art. 3 de la O.M. de 27 de junio de 1.997 que lo desarrolla (comprobación del mantenimiento de las condiciones de acreditación), una línea de actuación que permitirá conocer las actividades de estos servicios de prevención en las empresas.

**CEA.** Tanto los Servicios de Prevención como las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales acreditados como tales, constituyen un instrumento esencial para que las pequeñas y medianas empresas puedan implantar un sistema preventivo.

Actualmente en el mercado no existen suficientes entidades acreditadas como Servicios de Prevención ajenos, debido a las dificultades y trabas administrativas que encuentran para su acreditación ante las Administraciones Públicas. Por ello los empresarios hemos puesto de manifiesto la necesidad de agilizar los trámites administrativos a estos efectos.

En relación con las Mutuas de Trabajo, destacar la importante labor que éstas han desarrollado durante el pasado año 1.998 al amparo del Plan Marco establecido entre la Asociación de Mutuas de Accidente de Trabajo y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales el 24 de septiembre del pasado año, y acreditándose ahora como servicios de prevención ajenos, compitiendo igualmente en el mercado al servicio de la prevención.

**CCOO.** Salvo excepciones, no están funcionando. El Plan Marco por el que las Mutuas tenían a su disposición 35.000 millones de pesetas para prevención no ha funcionado ya que las Mutuas no han empleado todo lo recibido en prevención.

Nosotros creemos que el cierto mal proceda de las empresas en materia de evaluaciones de riesgo, es achacable a las Mutuas, que tienen contratado el 87,7% de los Servicios de Prevención Ajenos. A pesar de que las Mutuas cuentan con capacidad y conocimientos técnicos suficientes, a nuestro juicio, están dando una pésima calidad de servicio desde el punto de vista preventivo teniendo en cuenta los intereses del empresario, al que sólo le interesa tener los papeles en regla por si viene la Inspección de Trabajo.

**UGT.** Los Servicios de Prevención tienen un gran papel que cumplir tanto los externos como los internos, aunque todavía no están implantados en la mayoría de las empresas.

Las mutuas de accidentes no cuentan con medios suficientes para dar este servicio y cuando tengan estos medios habría que ver si son efectivos o no.

**5. ¿Como calificarían el grado de formación en prevención de los trabajadores y qué medidas deberían adoptarse al respecto?**

**J.A.** El grado de formación preventiva de los trabajadores, como he apuntado anteriormente, es susceptible de mejora y, en este contexto, es fundamental profundizar en lo que se viene haciendo.

La cultura preventiva deber ser un *valor social* y, como tal, enunciarse admitirse desde el primer período educativo del futuro trabajador; ésto es desde la educación primaria y secundaria. Posteriormente, la Formación Profesional y la Formación Ocupacional y la Formación Universitaria debería desarrollar esta cultura preventiva, con mayor o menor intensidad, con mayor o menor énfasis, en sus diseños curriculares. Más adelante, el profesional deber tener una *formación específica* para el puesto de trabajo/actividad profesional que desarrolla y estar incluido en un programa de formación-sensibilización preventiva *continua*, perfectamente diseñada en cuanto a la metodología ya que se trata de *formación de adultos*, con lo que este ámbito conlleva en lo referente al desarrollo pedagógico. Este es el futuro y ésta debería ser la realidad actual.

**CEA.** La formación preventiva en el mercado laboral es desgraciadamente escasa. Las acciones formativas realizadas en la empresa encuentran dos trabajos importantes:

Primera, el menor grado de asistencia de los trabajadores a los cursos que se ponen a su disposición, que en muchos casos identifican con una medida de presión por parte del empresario o mandos medios.

En segundo lugar, las pequeñas empresas, que representan el 96% de tejido empresarial de nuestro país, tiene dificultades para compatibilizar su idea de productividad/competitividad y la realización de estas acciones formativas.

Finalmente, destacar la alta demanda existente por parte de las empresas de Técnicos competentes para realizar las funciones preventivas, igualmente producida por los problemas administrativos en el proceso de acreditación y autorización de las Entidades Formativas en Prevención de Riesgos Laborales.

**CCOO.** Bajo, pese a los esfuerzos que los sindicatos estamos realizando. A lo largo de estos cuatro años, CC.OO. ha formado a 15.000 Delegados y Delegadas de Prevención. Es evidente el incumplimiento por parte del Ministerio de Trabajo en la puesta en marcha del Plan de formación, aunque en estos días se está ultimando con los sindicatos dicho Plan. Pero son también los empresarios los que están incumpliendo lo exigido por la LPRL en esta materia.

**UGT.** Campaña de Información y Formación, junto con Planes de Seguridad en los que participen los sindicatos.

**6. ¿Qué impresión puede aportarnos sobre el papel de los delegados de prevención y los comités de seguridad e higiene, ¿tienen suficiente formación e información?, ¿colaboran realmente en los diseños de las acciones empresariales?, su sindicalización ¿es un dato neutro, una rémora o un activo?**

**J.A.** La estructura representativa de la empresa -delegados de prevención y comités de seguridad y salud en el trabajo cuando proceda- presenta una problemática determinada, uno de cuyos aspectos es la formación e información.

Pero primero habría que decir que esta estructura representativa no está culminada en muchas empresas ya que falta por designar en muchas de ellas la figura del delegado de prevención.

Existe un curso normalizado desde el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) muy completo y que responde al modelo europeo de formación de delegados de prevención; no obstante, convendría, no sólo que siguiesen posteriormente cursos o seminarios de intensificación sobre la actividad/centro de trabajo en cuestión, sino que, también, deberían estar inmersos en un programa de formación continua.

Creo, asimismo, que colaboran eficazmente en la planificación de las actividades preventivas en las empresas, si bien este nivel de implicación depende, no sólo de la formación técnico-sindical o sindical-técnica del delegado de prevención, sino, también, del "talante" de participación existente en la empresa. Por último, creo que su sindicalización -globalmente- constituye un activo en cuanto posibilita, entre otros aspectos, una mayor facilidad de incrementar su formación y, en consecuencia, su nivel de interlocución a través de la estructura sindical.

**CEA.** Es una garantía de los trabajadores en el sistema, que ha de constituir un cauce adecuado de formación e información para el conjunto de la actividad de seguridad.

El problema radica tanto cuando estos representantes de los trabajadores en lugar de informar, participar e integrar a sus compañeros en la prevención, utilizan los derechos que la ley pone a su disposición para la obtención de fines distintos a aquellos que la ley pretende, como cuando desconoce la responsabilidad que como representante la ley le atribuye.

Añado, que el carácter voluntario de la figura del Delegado de Prevención y las imputaciones de responsabilidad de éstos ante los accidentes laborales, está provocando un descenso de la presencia de la citada figura en las empresas.

**CC.OO.** La LPRL viene a reforzar el protagonismo social en Salud Laboral y, especialmente, la participación de los trabajadores/as. Con ello se reconoce que la prevención no es una cuestión exclusivamente técnica, sino que forma parte integrante de la negociación de las condiciones de trabajo. El principio de participación se convierte así, en una obligación del empresario intrínseca a su deber de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales. Para CC.OO. participar es tener algo que decir y poder disenter, tomar parte en las decisiones. Participar es ya hacer prevención.

La presencia del sindicato en la empresa y su capacidad de negociación-presión, determina que se traduzca en participación real y efectiva y así será de mayor a menor presencia y fuerza en función de su predicamento e influencia entre los trabajadores de esa empresa o sector.

La sindicalización por tanto es el elemento clave y claramente un activo en beneficio de los trabajadores.

**UGT.** Los Delegados de Prevención no tienen garantía sindical. Los Comités de Seguridad y Salud tienen una gran función que cumplir incluso en la organización de la prevención en la empresa y es muy pronto para decirlo ya que en la actualidad sólo en las grandes empresas están funcionando los servicios de Prevención y Salud; cuando se amplíe al resto de las empresas podemos ver si están cumpliendo esas funciones.

Con respecto a su sindicalización lo consideramos un activo.

### 7. ¿Qué valoración les merece la actuación de la Inspección de Trabajo? ¿Cómo creen que podría implementarse su eficacia?

**J.A.** La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) lleva a cabo una tarea esencial en la ejecución de las competencias que le asigna, tanto la LPRL (arts. 7 y 9) como el art. 3 de la Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Merece la pena reflejar el papel *activo* preventivo que le reconoce la legislación y que no se limita a la vigilancia del cumplimiento de la normativa y a la proposición de sanciones ante las infracciones comprobadas, sino que, asimismo, se centra en "asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las obligaciones cuya vigilancia tiene encomendada" -aspecto éste de gran trascendencia-, así como "comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los servicios de prevención establecidos en la presente Ley".

El cúmulo de nueva normativa, de carácter eminentemente técnico en líneas generales, también les exige un importante esfuerzo de análisis y profundización en la trascendencia práctica de su aplicación. En este sentido, y como método para aumentar la eficacia de su funcionamiento, es conveniente incrementar la colaboración/coordinación con los Asesores Técnicos de los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo (CC.SS.HH.TT.), así como celebrar sesiones de trabajo conjuntas que permitan superar las dificultades de aplicación que surjan ante los nuevos reglamentos. Pero como acción fundamental, al menos en Andalucía, se requeriría aumentar el número de Inspectores de Trabajo, actuantes en este ámbito, claramente insuficientes.

**CEA.** La eficacia de la actuación de la Inspección de Trabajo, ha de medirse en términos de calidad y no de cantidad. La eficacia de este Organismo, no debería medirse exclusivamente en términos de incrementos del número de visitas, de sanciones impuestas, y cantidad de la sanción.

Lo importante es que los inspectores estén debidamente cualificados, es decir, cuenten con la formación en prevención de riesgos laborales adecuada a las funciones que desarrollan.

Estas funciones deben trascender más allá, su eficacia aumentaría si hiciera un análisis exhaustivo de cada accidente, conociendo el tipo de empresas con mayor predisposición a tener accidentes, para posteriormente enfocar su Plan de actuaciones a ellas, ejerciendo funciones de información, asesoramiento, requerimiento y sanción.

**CC.OO.** Siendo la Inspección de Trabajo la encargada de vigilar y hacer cumplir la LPRL, los datos al día de hoy, nos indican que está muy lejos de cumplir sus cometidos en estas materias. El número exiguo de Inspectores para visitar las empresas es esencialmente la causa de las deficiencias de la inspección, sin olvidar la inexistencia, a nuestro juicio, de instrucciones precisas a la hora de visitar las empresas y hacerlo con el Delegado/a de Prevención. Esta condición es exigida también por la ley; inexplicablemente no se realizan así.

**UGT.** En primer lugar habría que incrementar el número de inspectores, y en segundo lugar obligarles a que hagan un seguimiento apoyado en los Técnicos de Seguridad e Higiene.

#### **8. En relación con lo anterior, y de forma más general ¿piensan que las políticas sancionadoras son eficaces en la erradicación de la siniestralidad?**

**J.A.** Las políticas sancionadoras *ayudan* a la erradicación de la siniestralidad pero no debe centrarse en ellas toda la acción preventiva. Evidentemente tienen un carácter coercitivo y disuasorio que "facilita" la aplicación de la Ley. Sin embargo, las actas de infracción no siempre suponen la efectividad de la sanción, ni tampoco la sociedad percibe el carácter punitivo de esta medida. Quizás habría que informar, valorando la fórmula, sobre las empresas que quebrantasen aspectos fundamentales de la normativa legal o la incumplieran de forma reiterada. No obstante, no puede pensarse en un "estado de policía del trabajo" por lo que la solución debe apuntar hacia un cambio de cultura, hacia una incorporación e impregnación de la cultura preventiva en todos los ámbitos de la empresa/centro de trabajo.

**CEA.** Las medidas sancionadoras han de ser complementarias a otras, y estar integradas en un Plan estratégico que implique actuaciones de carácter preventivo en aras de la consecución de la cultura preventiva.

El estado coercitivo no resuelve el problema porque no ataca el origen del mismo, estas medidas quizás disminuyan la siniestralidad a corto plazo, pero no a largo plazo.

**CC.OO.** Nosotros creemos que no por lo que hemos manifestado con anterioridad. Y además creemos también que la Inspección de Trabajo se ve impotente para impedir las prescripciones de las sanciones impuestas.

De otra parte, de fuentes del Ministerio de Trabajo del año pasado afirmaban que sólo un 10% del importe de las multas por incumplimientos den materia de Seguridad y Salud, se recaudaba.

**UGT.** Las políticas sancionadoras tienen que ir complementadas con políticas preventivas y se debe utilizar las políticas sancionadoras tanto en el orden laboral como penal, sólo cuando se demuestre que está habiendo mala fe en el cumplimiento de la protección de la salud y la vida de los trabajadores.

#### **9. ¿Funciona adecuadamente el reparto de competencia en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas? ¿se coordinan eficazmente sus acciones?**

**J.A.** En el campo de la prevención de riesgos laborales, y de acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Andalucía y los Reales Decretos de transferencias, la legislación es responsabilidad del Estado, la vigilancia del cumplimiento de la normativa y la sanción ante posibles incumplimientos es responsabilidad única de la Administración Laboral de la Junta de Andalucía, en tanto que en la promoción y asistencia técnica confluyen ambas Administraciones.

La implantación de este modelo no ha presentado problemas en Andalucía. De todos es conocida la doble dependencia de la ITSS - orgánica del MTAS y funcional en los aspectos transferidos (seguridad e higiene en el trabajo entre otras) de la Autoridad Laboral Autonómica. Esta doble relación que, evidentemente, puede presentar dificultades, se ha desarrollado aceptablemente bien, tanto a nivel provincial como a nivel regional. La coordinación es efectiva, asimismo, en los dos niveles. La ley 42/98, anteriormente citada, prevé órganos de coordinación perfectamente establecidos: Comisión Territorial de la I.T.S.S. que preside la Autoridad Laboral de la Comunidad Autónoma.

En lo que respecta a la confluencia de actividades en el ámbito de la promoción y asistencia técnica, los organismos más directamente implicados son los CC.SS.HH.TT., pertenecientes a la Consejería de Trabajo e Industria, y el I.N.S.H.T. (M.T.A.S.) a través, esencialmente, de su Centro Nacional de Medios de Protección con sede en Sevilla. La coordinación y cooperación en actividades conjuntas es efectiva y ágil.

**CEA.** En general no, habría que definir más claramente las competencias, aunque no es tanto una cuestión de distribución y coordinación entre el Estado y las Comunidades autónomas, como una cuestión entre los múltiples departamentos que tienen competencias en esa materia.

**CC.OO.** Pese a formar parte de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo las Administraciones Autonómicas a nosotros nos parece que hacía falta más voluntad política por parte de ambas administraciones políticas a la hora de coordinarse las acciones para que sean más eficaces. Pensamos también que el reparto de competencias podría funcionar mejor. Ya que observamos alguna que otra disfunción, a la hora de ejecutar los planes de acción sobre la siniestralidad laboral; en todo caso ambas administraciones ejecutan muy lentamente los acuerdos para hacer frente a los accidentes de trabajo.

**UGT.** En general no, habría que definir más claramente las competencias, aunque no es tanto una cuestión de distribución y coordinación entre el Estado y las Comunidades autónomas, como una cuestión entre los múltiples departamentos que tienen competencias en esta materia.

**10. A nivel de nuestra Comunidad Autónoma ¿cuáles son las singularidades que pueden aportarse y hasta qué punto se han puesto en marcha medidas propias?**

**J.A.** Muy sucintamente responderé a la cuestión sobre las singularidades aportadas desde nuestra Comunidad Autónoma en dos ámbitos: elementos de participación y actividades preventivas.

Respecto al primero, en 1.996 se creó la Comisión Interdepartamental de Seguridad y Salud Laboral, presidida por el Consejero de Trabajo e Industria e integrada por 8 vocales a nivel de Director General de los Departamentos implicados. La misión de esta Comisión se centra en conocer y armonizar las diversas políticas que tengan incidencia de alguna forma en la prevención de riesgos laborales y la mejora de las condiciones de trabajo. La vicepresidencia la ostenta el Viceconsejero de Salud.

Posteriormente, en 1.998, se creó el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales ya citado, órgano de participación institucional integrado por los Empresarios, los Sindicatos y la Administración de la Junta de Andalucía. A través de este órgano se da respuesta al compromiso contraído en el Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía, suscrito en abril de 1.996, así como a la conveniencia de crear un órgano tripartito y de participación institucional que permita centralizar el desarrollo de acciones que se generan desde la Fundación prevista en la Disposición adicional quinta de la LPRL. El Consejo puede funcionar en Pleno o en Comisión Permanente; existe, asimismo, la correspondiente proyección descentralizada, a través de sus respectivas Comisiones Provinciales.

Desde la perspectiva de las actividades, en el primer semestre del presente año se ha iniciado el Plan General de Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía que contempla dos tipos de acciones: las denominadas "acciones de choque", prácticamente concluidas, y que han consistido en la difusión entre las empresas de la nueva situación normativa y la cumplimentación de una encuesta que permitirá valorar la implantación de la nueva legislación en las empresas y, en consecuencia, diseñar nuevas actividades; las segundas, conocidas como "acciones planificadas", responden a un proceso metodológico concreto y se articulan mediante programas sectoriales y horizontales. En el desarrollo de estos Programas está prevista la colaboración de todas las instituciones y organismos que tienen algo que aportar al mundo de la prevención. En la aprobación de los contenidos de estos Programas desempeña un papel fundamental el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, anteriormente mencionado.

**CEA.** Los agentes sociales pusimos en marcha el pasado año 1.998 el Plan General de Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía, elaborado en el seno del Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, si bien, no con el consenso necesario que este tipo de actuaciones requiere para su más plena eficacia, no obstante, CEA colabora activamente en su desarrollo.

Asimismo, estamos trabajando en la elaboración de un Plan de actuaciones preventivas desde la Confederación, cuyo ámbito de actuación se extiende a toda nuestra Comunidad Autónoma, y que cuenta con el apoyo de la Dirección General de Trabajo.

**CC.OO.** Hace más de un año que se creó en Andalucía el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales y su Comisión permanente, de carácter tripartito y aún hoy se están constituyendo las Comisiones Provinciales tripartitas. Nos hemos dotado desde febrero de este año de un Plan General de Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía, con Programas Horizontales y Programas Sectoriales que aún no están plenamente en marcha. Plan que recoge las singularidades de la accidentabilidad en Andalucía.

En el caso que nos ocupa la administración autónoma va también lenta en la exigencia y aplicación de medidas eficaces para reducir la siniestralidad.

**UGT.** A nivel de nuestra Comunidad ha habido un Plan de Choque para combatir la siniestralidad laboral negociada en el marco del Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, radicado en la Dirección de Trabajo, cuyo Plan recoge la mayoría de las medidas que son necesarias para enfrentar la escandalosa subida de accidentes de trabajo en Andalucía.

**11. Estadísticamente parece demostrado que ciertos tipos de trabajo y determinados perfiles de trabajador son más proclives a los accidentes, ¿entiende que el ordenamiento laboral ha reaccionado suficientemente o echa en falta otra clase de medidas?**

**J.A.** Creo que se está reaccionando bien. Así, esta prevista una Directiva de la Unión Europea sobre *andamios*; de todos es conocido la incidencia de estos equipos en la accidentalidad grave y mortal (caídas de altura). Esta Directiva deberá incorporarse a nuestra legislación tras su aprobación.

En otra línea, en la actualidad es objeto de debate la limitación de determinados tipos de contratos y de las ETT en las obras de construcción. Igualmente, el R.D. 216/99, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal, ha limitado, prohibiéndolo, la prestación de servicios de estas empresas en determinadas actividades. Considero importante la trascendencia de la legislación que se produzca en el sector de la construcción en cuanto en los últimos meses se ha incrementado el número de siniestros en este sector. La legislación sobre obras de construcción (R.D. 1627/97 fundamentalmente) requiere un análisis y, seguramente, una revisión.

**CEA.** Entiendo que el Ordenamiento jurídico en este campo es bastante completo. Aunque éste, en ocasiones no ha considerado la dificultad con que cuentan los empresarios y mandos medios para la aplicación y control de la normativa en este sector poblacional.

**CC.OO.** Básicamente, sin descartar que habría que profundizar en Reglamentos específicos para ciertos tipos de trabajo más proclives a los accidentes, lo necesario es el cumplimiento de la normativa. En esos sectores con más índices de accidentes, se comprueba los incumplimientos generalizados. Véase la construcción como paradigma de lo que afirmamos.

**UGT.** Un trabajador de primer empleo y con contrato en precario tiene por su falta de adiestramiento más posibilidad de accidentarse que otros. El art. 19 de los Estatutos de los Trabajadores antes, y actualmente la Ley de Prevención, recoge que puede paralizar el trabajo si hubiese riesgo grave para la salud de los trabajadores.

**12. Habitualmente las informaciones periodísticas sobre los accidentes de trabajo inevitablemente recuerdan los sucesos más trágicos, pero el concepto jurídico es mucho más amplio, ¿considera suficientemente amparados y protegidos esos otros riesgos que provocan daños en la persona del trabajador de forma más lenta y pausada?**

**J.A.** Entiendo en esta pregunta que la referencia se hace a las enfermedades profesionales o a las enfermedades del trabajo en su definición técnica. Me explicaré. La enfermedad del trabajo tiene en nuestra legislación la consideración, de accidente de trabajo. La enfermedad profesional, siempre de acuerdo con nuestra legislación, es aquella que "se contrae a consecuencia del trabajo ejecutado por cuenta ajena, en las actividades que se especifiquen en el cuadro que se apruebe por las disposiciones de aplicación y desarrollo de esta Ley, y que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias que en dicho cuadro se indiquen para cada enfermedad profesional" (art. 85. Texto refundido de la LGSS-D2065/74 de 30 de mayo).

Pues bien, enfermedad del trabajo, desde el punto de vista técnico, es aquella que se manifiesta a través de un deterioro lento y paulatino de la salud del trabajador producido por una exposición mínima a situaciones adversas.

Si en nuestras estadísticas oficiales existe un sub-registro de enfermedades profesionales, de acuerdo con la definición legal, pueden sacarse conclusiones obvias sobre el número de enfermedades del trabajo que quedan enmascaradas como patología común o "patología" psicosocial y, en consecuencia, no controlarse ni adoptarse las medidas requeridas para su prevención.

**CEA.** Actualmente, los medios de comunicación sólo se hacen eco de los accidentes de trabajo mortales, desgraciadamente a éstos hay que añadirles las lesiones de por vida y las enfermedades profesionales.

El ordenamiento contempla múltiples medidas para los riesgos higiénicos y ergonómicos del trabajo, la cuestión es la misma: la aplicación de la normativa. Sin lugar a dudas hay que resaltar la evolución positiva de la normativa e instrumentos preventivos en su aplicación práctica frente este tipo de riesgos, que al no ser tan evidentes como en la disciplina de seguridad, requieren una detección a tiempo.

**CC.OO.** Claramente no. La existencia en nuestro país de un subregistro de enfermedades profesionales nos indica que esta es aún una asignatura pendiente para hacer prevención efectiva. Un ejemplo claro lo tenemos en las estadísticas, donde el número de enfermedades profesionales es irrisorio comparado con otros países de la U.E..

**UGT.** Qué duda cabe que los accidentes mortales y graves tienen un mayor reflejo periodísticamente hablando que las enfermedades profesionales o los daños derivados del trabajo que lentamente van minando la salud de los trabajadores, a no ser casos puntuales como el caso de ARDISTIL, o el amianto, o la silicosis de los mineros.

Por tanto demostrar que las enfermedades profesionales derivadas del trabajo son un tema arduo y que por tanto tiene poca relevancia periodística.

**13. Otro de los datos que habitualmente se maneja como factor importante de riesgo es la desidia o imprudencia del trabajador por exceso de confianza, en los casos en que sea cierto ¿cómo considera que podría evitarse?**

**J.A.** El artículo 15 -Principios de la acción preventiva- de la LPRL en su apartado 4 es explícita y tajante: "la efectividad de las medidas preventivas (adoptadas por el empresario) deberá prever la distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador". La respuesta ya se ha indicado: información y formación imbuidas de mensajes de sensibilización y concienciación. El trabajador debe tener confianza en la prevención y sólo en ella.

**CEA.** Según la III Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Trabajo, el 52% de los trabajadores señala el exceso de confianza como una de las causas de riesgo de accidente laboral. Asimismo, añade que este exceso de confianza, disminuye a medida que aumenta la información y formación de seguridad en el trabajo.

Efectivamente una adecuada información y formación preventiva al trabajador de su puesto de trabajo, unido al logro de su participación e integración en la gestión preventiva de la empresa, constituyen una estrategia esencial para disminuir la siniestralidad laboral por esta causa.

**CC.OO.** Existe en nuestro país, mejor, subyace un mensaje subliminal que nos dice que cuando un tren choca es que el maquinista no vio el farol rojo y que cuando un albañil se cae, es que no se amarro con el anclaje. Pensamos que este mensaje es perverso. No podemos negar que algunos accidentes puedan tener sus causas en esos motivos pero rechazamos la generalidad de los mismos por esta causa. Más bien podríamos señalar que de cada tres trabajadores, dos tienen un contrato temporal y son jóvenes; de esta suerte, estos trabajadores tienen menos formación y conocimiento del riesgo y además, tienen menos capacidad para exigir formación y prevención ante los riesgos previsibles de su puesto de trabajo. Por razones obvias.

UGT. Qué duda cabe que esto es un problema de cultura general, es decir, los oficios nos lo enseñan otros profesionales, que a su vez se lo enseñaron sus padres, abuelos o sus jefes, con una casuística de desprecio del peligro en unos casos, y en otros del desconocimiento de los riesgos.

Por ello, el exceso de confianza se combate con información y actuaciones de llamada de atención cuando fuera necesario.

**14. ¿Considera que la legislación se adapta suficientemente a las peculiaridades de la pequeña y la mediana empresa. Más en particular ¿a la micro-empresa?, ¿Qué medidas deberían adoptarse?**

J.A. Es una cuestión compleja. Desde el tercer Programa de Acción de la Comisión en el ámbito de la seguridad, la higiene y la salud en el lugar de trabajo (1.988), se propicia en la Unión Europea una atención especial a la PYME y a la microempresa (menos de 10 trabajadores). Así lo contempla la Directiva 89/391/CEE de 11 de junio de 1.989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo y la LPRL. Aún más, el Programa de Acción Comunitaria 1996-2000 prevé iniciativas dirigidas a fomentar la información en estas materias en las PYMES así como a impulsar la competitividad de este tipo de empresas, evitando que ésta se vea alterada por las acciones en el ámbito de la seguridad y la higiene; sin embargo es difícil establecer medidas concretas. Tal vez se podría fomentar un cierto tipo de asociacionismo que les facilitase abordar aspectos preventivos tales como la evaluación de riesgos, la formación y la información, etc. También podría pensarse en algún mecanismo de incentivos económicos, similares a los que se plantean en otras áreas (industria, por ejemplo) para favorecer la implantación de la nueva normativa. En esta línea se han desarrollado estudios, que analizan la repercusión económica de la seguridad y salud en el trabajo en los Estados miembros de la Unión Europea, auspiciados por ésta, y que han sido objeto de una publicación muy interesante por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

CEA. Estimo que la legislación en este campo está más dirigida a la mediana y gran empresa que cuenta con los recursos y cauces de información adecuados para adaptarse a las continuas evoluciones de la normativa.

En este sentido, considero que haría falta una reordenación normativa que clarificase e integrara la actividad preventiva en la gestión y en todos los niveles de la empresa.

Hay que considerar, que tanto la pequeña empresa como la microempresa requieren para implantar la prevención, unas directrices prácticas, no tan generales e imprecisas como marca la normativa.

Y merece la pena, considerando que en este tipo de empresas es menos complicado establecer los pilares básicos de un adecuado sistema de gestión de la prevención como son información, formación, control y participación.

CC.OO. Quizá no y por diversas causas, que se encuentran en primer lugar en la inexistencia de delegados de prevención en las empresas de menos de 10 trabajadores que son un número importante de empresas en Andalucía.

Se haría necesario, entonces, introducir como hemos dicho anteriormente la figura del delegado territorial.

UGT. La ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de Prevención desarrolla estructuras mancomunadas para la pequeña y mediana empresa. Es por tanto, que una acción combinada de los CSHT de la Administración Pública, los Servicios de Prevención Externos tanto en su área técnica como médica, así como la actuación de la Inspección de Trabajo y la predisposición de los pequeños empresarios, sin olvidar la Fundación Pública que se nutren de los accidentes de Trabajo y que está pensada para dar servicio a la pequeña y a la microempresa, incluso con recursos económicos, el conjunto de estos organismos haría posible una acción eficaz a ese nivel.

**15. ¿Cuales son los retos de futuro en materia de prevención de riesgos laborales?**

J.A. Para mí son fundamentalmente tres: *La implantación de una cultura preventiva real, eficaz y no como un tópico al uso, el desarrollo de un sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales asociado a los sistemas de calidad (ISO 9000), tal como se ha procedido en el campo medio-ambiental, y llevar a cabo programas formativos, adaptados a la población receptora y orientados al papel que ésta representa en la sociedad. Evidentemente estos tres aspectos están interrelacionados y la concreción de su potencialidad permitirá establecer un nuevo horizonte en esta parcela de las relaciones laborales.*

El modelo que supone el nuevo marco normativo, a pesar de sus imperfecciones, se encuentra entre los más modernos de los países de nuestro entorno europeo; entre todos -Administración, Empresa, Trabajadores, Representantes de éstos, etc., etc.- tenemos que ser capaces de extraerle todas sus posibilidades. Este es el reto que tenemos todos los implicados de alguna forma en la prevención de riesgos laborales y la mejora de las condiciones de trabajo. Este es el compromiso que tiene que asumir la sociedad en su conjunto.

CEA. La Prevención ha de ser una cuestión social, que trascienda del ámbito laboral con objeto de garantizar su efectividad, promovida desde la educación en los colegios, institutos, y Universidades, para que en un futuro cercano la población trabajadora tenga cultura preventiva y desarrolle su trabajo acorde con la misma.

CC.OO. Todos tenemos retos ante la realidad de estar a la cabeza en accidentes de trabajo de la U.E. El primero es que la mayoría de los accidentes se pueden evitar. Por ejemplo, un comportamiento similar de las Administraciones Públicas y de los empresarios, a la de los restantes países de la U.E.

podríamos evitar dos de cada tres accidentes mortales. Es un legítimo derecho a aspirar y la obligación de intentarlo.

La causa principal, no nos cansaremos de repetirlo, es el incumplimiento generalizado de las normas preventivas por parte de las empresas.

En otros países, como el Reino Unido, la vulneración de las leyes preventivas es duramente perseguida por el sistema penal, y también ahí los índices de mortalidad con mucho menores, siete veces menos que los nuestros.

No es, pues, la falta de normas legales, pues las hay. Quizás no todas las necesarias, pero suficientes para reducir drásticamente la siniestralidad si se aplicarán.

Tampoco es que las leyes sean malas o que sean inaplicables. Eso es lo que dice la patronal, precisamente para eludir su aplicación. Son mejorables, por supuesto, pero la tarea principal para los sindicatos hoy no es modificar esas normas, sino hacer posible que se cumplan.

UGT. Los retos de futuros en materia de PRL son:

- 1 Adaptación de los Reglamentos de la Ley a las necesidades socioeconómicas de Andalucía.
- 2 Adaptación de las políticas preventivas tanto Institucionales, Empresariales o sindicales dirigidas según el estudio de accidentes de trabajo que publica la Fundación Esculapio cada 6 meses, aquellos sectores como las Administraciones Públicas, construcción, Industrias y Agricultura, que determina tanto la rama de actividad, la población activa, la población ocupada, en relación con el nº de accidentes y de riesgo.
- 3 La puesta en marcha de los recursos tanto públicos como privados que permitan una optimización de los medios para erradicar la lacra que supone no poder trabajar seguro, y como muestra un botón, desde enero del 99 hasta hoy, septiembre del 99, se han producido en la construcción 43 muertos, que como decíamos al principio es lo que más señala la prensa, sin contar con el número de sordos profesionales y otros riesgos más difícilmente detectables que no son noticias porque sencillamente no se conocen sus datos.