

# Sobre sistemas de inspección y sistemas de prevención

V. Uberti-Bona, F. Rodrigo Cencillo<sup>a</sup>

Recibido: 12 Enero 2006  
Aceptado: 30 Marzo 2006

## SISTEMAS DE INSPECCIÓN

En el momento de hacer balance de los diez años de vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y en la línea de investigar las razones de sus fracasos y aciertos, parece útil abordar una reflexión sobre las prácticas y la realidad diaria de nuestra inspección de trabajo.

En España los delegados de prevención opinan que los inspectores de trabajo, salvo honrosas excepciones, sancionan poco a los empresarios, se esconden en tecnicismos y carecen de criterios unificados<sup>1</sup>. Por su parte, los técnicos de los servicios de prevención se encuentran condicionados por su labor de asesoramiento<sup>2</sup>. Y a su vez, los empresarios suelen quejarse de que la inspección de trabajo les persigue, que ellos intentan hacer las cosas bien pero que siempre les pillan algún fallo y que no se les reconocen ni premian los esfuerzos realizados.

A nivel internacional, algunos autores<sup>3,4</sup> están planteando reflexiones y propuestas sobre el tipo de actuaciones de la inspección de trabajo que mejor permiten, facilitan, promueven e impulsan que se desarrolle una actividad preventiva de calidad en las empresas.

Es un debate en el que nos interesa participar, ya que existen dudas sobre la compatibilidad de nuestro sistema de control y represión de los incumplimientos en prevención de riesgos laborales con el desarrollo en las empresas de una gestión integrada de la prevención<sup>2,5</sup>.

Por ejemplo, está claro que una correcta actuación preventiva empieza por un buen diagnóstico previo de situación, porque es a partir de ese diagnóstico, que incluye la identificación preliminar de riesgos, cuando la empresa puede desarrollar estrategias de gestión y control de los mismos. Está claro también que estas estrategias de gestión del riesgo quizás se orienten finalmente hacia su eliminación, pero normalmente se desarrollan por etapas, empezando por la adopción de medidas de prevención muy imperfectas, pero que se irán perfeccionando en un necesario y deseable proceso de diálogo, negociación, participación y mejora continua.

La prevención es un proceso que requiere capacidad de priorizar y criterios para hacerlo. Los conceptos de “control absoluto del riesgos” y más aún de “control universal de todos los riesgos” entran en conflicto “*con una concepción de avance progresivo en el control del riesgo sobre la base de conseguir en cada momento el mejor compromiso entre salud y eficiencia*”<sup>2</sup>. Obviamente ello significa que siempre hay cosas pendientes, que se convive con situaciones no deseadas, pero que existe la voluntad y el compromiso de abordarlas más adelante. Es decir, hay una idea de secuencia continua, de proceso de mejora y no de actividades momentáneas para cumplir la ley.

Si el hecho de haber identificado correctamente un riesgo, y de haber abordado su control en el ámbito de un proceso debidamente organizado y priorizado, pone a un empresario en una situación de mayor vulnerabilidad ante la imposición de sanciones o de responsabilidades indemnizatorias, lo que está haciendo el sistema sancionador es fomentar la ocultación de los riesgos y la perversión en origen del proceso preventivo y desalentando la realización en las empresas de una actuación preventiva de calidad. No debiera producirse el agravio de que sea más vulnerable ante los rigores de la ley una empresa que identifica bien los riesgos, estando en el proceso de controlarlos, que una que ni siquiera los identifica. El mismo ejemplo podría plantearse respecto de otras actividades ordenadoras de la acción preventiva, como la evaluación de riesgos, la planificación de las actividades preventivas, la negociación de las medidas preventivas, etc.

Esta perversión puede explicar la proliferación de las estrategias de cumplimiento meramente formal y burocrático de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, es decir, la conversión de la actividad preventiva en un montón de papeles “autojustificativos” que no tienen siquiera la ambición de introducir la más mínima mejora en las condiciones de trabajo. Podríamos definir el fenómeno como sesgo jurídico o juricista de la prevención. También puede llamarsele “prevención defensiva”, por analogía con la más conocida

<sup>a</sup> Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS)

**Correspondencia:**  
ISTAS  
Almirante 3, puerta 4  
46003 Valencia  
vuberti@istas.ccoo.es

“medicina defensiva”, que es una triste práctica de la medicina dirigida no tanto a curar enfermos cuanto a evitar pleitos a los médicos, en una espiral absurda que lleva a disparar el gasto sanitario con la realización de mil pruebas diagnósticas “por si acaso”, sin ninguna repercusión en el bienestar de las personas.

Empresas, técnicos e inspección de trabajo condicionan todas sus actuaciones al objetivo de no ser pillados en falta por un sistema sancionador que en el fondo se percibe como bastante imprevisible y arbitrario. En nuestro actual contexto de falta de cultura preventiva<sup>7</sup>, la norma jurídica no se interpreta a la luz del conocimiento técnico, de la experiencia propia o del sentido común, sino que invade todo el terreno, se convierte en un fin cuando debería ser un medio. Como si no existiera una prevención de riesgos como disciplina técnica, sino sólo como realidad jurídica<sup>8,9</sup>. Quizás no sea ajeno a ello el que nuestro marco jurídico actual, constituido en su esencia por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus reglamentos de desarrollo, es más el fruto obligado de nuestra pertenencia a la Unión Europea que de un proceso interno de maduración en lo social, en lo político, en lo científico y en lo profesional<sup>10</sup>.

## LA PREVENCIÓN COMO PROCESO

Existe suficiente consenso sobre el hecho que la prevención es (requiere) *un proceso cíclico y participativo de vigilancia permanente y mejora continua dirigido a conocer, controlar y eliminar los riesgos para la salud derivados del trabajo*. Además, y esto es muy importante, una actividad preventiva de estas características es la que requiere la ley vigente en España en este momento, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995<sup>9</sup>.

Esta idea de la prevención como proceso es la misma que explica Johnstone<sup>3</sup> cuando habla de las obligaciones en prevención de riesgos laborales como de obligaciones continuadas. La actividad preventiva sería un proceso que compromete a toda una organización y forma parte de su cultura.

## REGULACIÓN EXTERNA Y AUTORREGULACIÓN

Complementario a la idea de la prevención como proceso, es el reconocimiento del papel de la autorregulación en la concreción de la normativa de prevención. El progreso de la prevención de riesgos laborales requiere un juego sutil de sinergias entre la regulación externa y la autorregulación que se retroalimentan y potencian la una a la otra. La experiencia de los países más avanzados en salud laboral así lo demuestra. Desde luego, por regulación externa se deben imponer - es más, se imponen en España - elementos tales como los métodos de trabajo en prevención, las actividades de realización obligatoria como hitos y pruebas de ese método, los objetivos generales, o los límites éticos de exposición a riesgos. Pero, obviamente, no tiene sentido que las estrategias de control de un riesgo concreto en una empresa concreta sean objeto de regulación externa. Tendrán que ser el resultado del método aplicado a esa empresa, del proceso

de esa empresa, de la actividad preventiva de esa empresa. A eso se le llama autorregulación. Y el lugar natural en el que se tiene que dar el debate sobre lo concreto, sobre lo que nos afecta, sobre lo que hay que hacer en nuestra empresa, es el Comité de Salud y Seguridad. Proceso, cultura, participación, negociación, consenso: este es el círculo virtuoso de la prevención.

De todas maneras, esta combinación necesaria entre un método general y unas aplicaciones concretas es muy importante, y también se merecería una reflexión aparte. Aquí sólo cabe un apunte: cuando ocurre un accidente grave -por ejemplo el del buque Proof Spirit, diecinueve muertos en Valencia en 1994; por ejemplo el de Burgos, diez muertos por una explosión en unos vestuarios en enero de 2005; por ejemplo el de la empresa Navantia, cuatro muertos en un espacio confinado en un buque en construcción en El Ferrol en la primavera de ese mismo año- surge la pregunta, la exigencia, de los responsables sindicales, de los comités de empresa: “¿Dónde está la norma que dice que no se puede soldar mientras se está cargando combustible, que no se puede entrar en un espacio confinado sin haber antes medido la calidad del aire, que no se puede guardar combustible junto a maquinaria en los vestuarios...?”.

Esa norma que se busca, con esa concreción al caso concreto que se busca, como regulación externa, tal vez no exista. Debería existir como resultado de la actividad preventiva realizada por la empresa, que debería haber identificado sus riesgos concretos, haberlos evaluado, haber implantado medidas concretas de gestión que, aunque no fueran perfectas, deberían al menos haber asegurado la evitación de accidentes perfectamente previsibles, perfectamente evitables. Y estas normas concretas que no existen no las podemos encontrar para el representante sindical que las quiere sacar en la rueda de prensa, pero tampoco las podemos encontrar para el juez que está enjuiciando la culpabilidad de una conducta. Los jueces también han de entender ese método de fijación de las obligaciones concretas, mixto entre la regulación externa y la autorregulación o concreción a través de la aplicación de un método de trabajo prescrito.

Hay que reivindicar una vez más que se aborde la interpretación de la normativa de prevención desde el sentido común. En los años 60 se hizo celebre un libro (y posterior película y serie de televisión) cuyo título era, más o menos, “Por favor no os comáis las margaritas”. Contaba la historia de unos padres que debían dejar con una niñera a unos niños suyos muy traviosos y que para prevenir catástrofes habían apuntado en una hoja todo lo que estaba prohibido hacer: no toquéis los cuchillos, no vayáis solos a la calle, no abráis el gas...y así un largo etcétera. Sin embargo, como no habían puesto que no se comieran las margaritas, eso fue lo que acabaron haciendo los niños. No se puede pedir una normativa de prevención de riesgos laborales que llegue hasta el “no os comáis las margaritas”, porque es sencillamente imposible de hacer<sup>11</sup>.

## ¿CÓMO SE FISCALIZA UN PROCESO?

Que la prevención de calidad sea un proceso, que el contenido último de la obligación empresarial sea poner en

marcha una dinámica, no significa, ni mucho menos que la prevención sea una actividad voluntaria, en el sentido que no necesite ser fiscalizada, ni que sea innecesario un sistema de represión de los incumplimientos. La Inspección de Trabajo, pues, debe fiscalizar, y la pregunta es: ¿cómo se fiscaliza un proceso?

Para empezar viene bien recordar que la inspección de trabajo tiene, en nuestro sistema, un doble papel, asesor y fiscalizador, o sea tiene en su mano el palo y la zanahoria<sup>4</sup>. Obviamente, hay que coordinar ambos incentivos, pues a quien se deje convencer por la zanahoria no sería de justicia después repartirle palos.

La labor asesora de la inspección, a diferencia de la sancionadora, no está regulada estrictamente; es decir, a la hora de asesorar el inspector tiene mucha libertad de actuación y precisamente puede utilizar esa libertad de actuación para centrarse en activar en las empresas el proceso, la dinámica participativa de la prevención, estableciendo una correspondencia entre el grado de buena voluntad y receptividad que demuestren las empresas y la actuación de la inspección.

Para que hubiera coherencia y coordinación entre labor asesora y labor sancionadora, la vara de medir los incumplimientos, el objeto de la inspección fiscalizadora, debería ser la evaluación del proceso, de la sinceridad del compromiso de la empresa con los objetivos y con el método de trabajo que preconiza la ley. Si convenimos que la “conducta óptima”, la conducta además que predica la ley, es un proceso, no tiene sentido una fiscalización desde fuera dirigida a castigar si se encuentra alguna “no conformidad”, algo susceptible de mejora.

Y sin embargo no es fácil asegurar esta coherencia en la labor de los inspectores, si tenemos en cuenta que puede ser arriesgado para un inspector de trabajo no sancionar en un caso tipificado como infracción, bajo el argumento de que la empresa que no llega todavía al mínimo legal está sin embargo involucrada en un proceso participativo de gestión e impulso de la actividad preventiva. Pensemos en el caso *Ardystil* y recordemos que hay un inspector de trabajo condenado esencialmente por haber visitado la empresa y no haber alertado de las condiciones en las que allí se estaba trabajando. Tan negativa como la práctica de la medicina defensiva y de la prevención defensiva sería que se fuese generalizando una práctica de inspección defensiva.

Hay que aclarar que hablar de la fiscalización de procesos no significa negociar plazos para cumplir la ley. Si la obligación legal consiste en implantar un método, un proceso de gestión de los riesgos participativo, sostenido y orientado a la mejora continua, mientras exista el proceso, aún con todas sus dificultades, la ley se estará cumpliendo. El incumplimiento será que no exista el proceso, que no haya voluntad real de implantar el método. No que el método no haya llevado todavía a la empresa a la perfección y excelencia, conceptos de lo más escurridizo y falaz.

Esta misma idea se podría plantear en los siguientes términos: ¿es más importante el método o los resultados del método? Pero es otro falso dilema: sin método, no hay resultados; si no hay resultados, el método no está realmente implantado.

También hay que destacar que no cabe sacrificar a nadie mientras se esperan los resultados del método. Parte del

método, esencia del proceso, es que las situaciones de riesgo grave detectadas y de fácil solución sean abordadas de forma inmediata. Nadie habla de tolerar que alguien se suba a un andamio del que es posible caerse o que se entre en un espacio confinado sin asegurarse de que la atmósfera es respirable y no explosiva bajo la excusa “acabamos de empezar y todavía no hemos llegado a eso”. La defensa militante de la vida y de la integridad física de todas y cada una de las personas que trabajan no está reñida con la idea de la prevención como proceso.

Parece, pues, necesario darle algunas vueltas a nuestra actual tipificación de infracciones, por si fuera necesario buscar fórmulas que mejoraran las posibilidades de la inspección de fomentar la actividad preventiva de calidad de las empresas. Recordando que no estamos en el año cero de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, estamos en el año diez. Tenemos un caudal de años de vida de la ley del que tenemos que beber para plantear cambios. El marco legal debe ser el punto de convergencia del consenso social y de la evidencia científica. Cambiar por cambiar lo más seguro es que no lleve a ningún sitio. Y cambiar sólo a partir de consensos lo más seguro es que no lleve a los resultados buscados. Necesitamos diagnósticos, evaluaciones basadas en indicadores de resultados y en evidencias científicas.

## RETOS

Orientar nuestro sistema hacia la fiscalización de los procesos y no del cumplimiento de estándares preestablecidos de seguridad es un paso probablemente necesario, que en cierta medida hemos dado ya, pero en algunos aspectos tremendamente delicado.

Pensemos un momento en el artículo 14 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Un segundo de reflexión en su honor, que bien se lo merece. Es el que construye la obligación de seguridad del empresario con un rigor que ha llevado a la doctrina a decir que se trata casi de una obligación de resultado y no de medios. Es el que obliga al empresario a adoptar las mejores medidas de seguridad técnicamente posibles, y no económicamente razonables. ¿Son compatibles estos conceptos con la idea de la prevención óptima como proceso? Y si no lo son, ¿estamos preparados para prescindir de ellos?

¿Estamos preparados para que lo determinante a la hora de castigar, tanto la inspección como el sistema judicial, sea la gravedad del incumplimiento y no la gravedad del daño?

¿Estamos preparados para desvincular las indemnizaciones de los incumplimientos y para asegurar a toda víctima de un accidente de trabajo una protección digna?

¿Es compatible un sistema de fiscalización flexible con los rígidos y necesarios principios, tipicidad, legalidad y seguridad jurídica, que informan el derecho sancionador español?

Y finalmente ¿qué pasa en las PYMES, en las microempresas? ¿Tiene sentido fiscalizar procesos en la pymes? ¿O allí habría que seguir hablando de cumplimiento de estándares prefijados de seguridad?

Reflexionar con calma sobre las cuestiones planteadas en este texto, tanto como resolver los retos planteados, puede

ser crucial para que, al menos en los próximos diez años, empecemos a ver cómo en nuestro país se reducen efectivamente las consecuencias negativas del trabajo sobre la salud de las personas.

## BIBLIOGRAFÍA

1. García AM, Gadea R, Rodrigo F. Prevención de riesgos laborales en las empresas: percepciones de los delegados de prevención. Arch Prev Riesgos Labor. 2005;8:139-46.
2. Boix P. El futuro de la prevención: romper el maleficio. En: VV.AA. Instituciones y actores: los retos de la prevención de riesgos laborales. Santander: Cursos de Verano de la Universidad de Cantabria; 2004.
3. Johnstone R. De la ficción a la realidad. Repensar los mecanismos de cumplimiento de la legislación en salud y seguridad. VI Foro ISTAS de Salud Laboral. Políticas públicas en salud y seguridad: una estrategia para el siglo XXI. Madrid: ISTAS; 2005 [citado 19 Marzo 2006]. Disponible en: <http://www.istas.ccoo.es/descargas/IVforo-Ponencia.pdf>
4. Jensen PL, Jensen J. Palo y zanahoria: estrategias de la inspección de trabajo danesa. VI Foro ISTAS de Salud Laboral. Políticas públicas en salud y seguridad: una estrategia para el siglo XXI. Madrid: ISTAS; 2005 [citado 19 Marzo 2006]. Disponible en: <http://www.istas.ccoo.es/descargas/IVforo-Ponencia.pdf>
5. Organización Internacional del Trabajo. Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. Ginebra: ILO-OSH; 2001.
6. Boix P. La participación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales: ¿oportunisto o necesidad? Arch Prev Riesgos Labor. 2000;3:93.
7. Cegarra C. Crónica de los plenos del XII Congreso Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Prevención, Trabajo y Salud. 2001;(16): 7-17.
8. Westerholm P, Baranski B, editors. Guidelines on quality management in multidisciplinary preventive health services. Copenhagen: WHO, Regional Office for Europe;1999.
9. VV. AA. La lógica de la prevención de riesgos laborales: diez consideraciones y una propuesta final. III Foro Istas de Salud Laboral. Hacer lo que hay que hacer y hacerlo bien: la gestión de la salud y seguridad en el trabajo. Madrid: ISTAS; 2002 [citado 19 Marzo 2006]. Disponible en: <http://www.istas.ccoo.es/descargas/IIIforo.pdf>.
10. Boix P. Sprint o carrera de fondo. Reflexiones para un balance de situación acerca de la prevención de riesgos laborales. Cuadernos de Relaciones Laborales. 1999;(14):17-32.
11. Heras C. La prohibición como método preventivo: ¿es suficiente? Arch Prev Riesgos Labor. 2005;8:67-8.