



Plan de Acción sobre la Siniestralidad laboral

1. Introducción

A pesar de la intensa labor normativa que, en el ejercicio de sus competencias exclusivas en estas materias, se ha llevado a cabo por el Gobierno durante los dos últimos años, con el fin de desarrollar la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, quince Reales Decretos y tres órdenes Ministeriales, tal esfuerzo no está ofreciendo los frutos que en un principio cabría suponer, dado que persiste una alta siniestralidad laboral.

Los correspondientes datos estadísticos arrojan más de 1.000 muertos, más de 10.000 accidentes graves, más de 660.000 leves y, si se computan incluso los que se producen sin causar baja, más de 1.200.000 accidentes. Datos que suponen más de quince millones de jornadas al año perdidas por este motivo y que, según cálculos no muy extensivos, conducen a más de dos billones de pesetas (1.202.024.208,76 €) anuales entre costes directos e indirectos.

Esta situación no la puede permitir una sociedad como la nuestra que se mueve en el contexto de liderazgo económico y social que supone la pertenencia al núcleo de la Unión Económica y Monetaria, la zona del Euro, en la Unión Europea.

Esta preocupación es compartida por todos los sectores de la sociedad, lo que se ha hecho patente por medio de la reacción del Congreso de los Diputados en una moción acordada por todos los Grupos representados en la Cámara, en la que se demandan acciones que refuercen y amplíen, de la manera más eficiente posible, las hasta ahora mantenidas, con el fin de atajar esta negativa evolución de unos altos índices en los análisis de la siniestralidad laboral.

Preocupación reflejada en los distintos ámbitos territoriales de las Comunidades Autónomas y de las Organizaciones Empresariales y Sindicales, manifestada por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, tras la continuada obstinación de unos altos índices en los análisis de la siniestralidad que se vienen sucediendo en su periódica presentación a los miembros de la misma.

Ante esta situación, las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT han presentado unas propuestas sobre un Plan de Choque contra los accidentes de trabajo, que junto a las aportaciones, principalmente, de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y de las Comunidades Autónomas y las demandas contenidas en el Acuerdo del 24 de febrero del presente año adoptado por el Congreso de los Diputados con ocasión de la Moción presentada al respecto, han servido de base para el Plan de Acción que a Continuación se expone.

Por otra parte, los primeros análisis efectuados sobre esta siniestralidad que se padece en los diversos sectores señalan que ésta no obedece sólo a una mayor actividad económica y a un mayor nivel de ocupación, sino que, entre otras causas, obedece a la falta de una verdadera cultura de la prevención, generalizada en todos los ámbitos de la sociedad, al insatisfactorio cumplimiento de la nueva normativa de prevención de riesgos laborales y al desconocimiento de las ventajas que aporta una adecuada prevención de riesgos laborales.

Por lo tanto es necesario aunar los esfuerzos de todas los sectores implicados, Administraciones Públicas, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales y las diversas entidades y asociaciones, con el fin de extender a todo el mundo del trabajo la Cultura de la prevención, facilitando los medios y recursos necesarios para mejorar las condiciones de trabajo, especialmente en el ámbito de la pequeña empresa y concentrando los esfuerzos en aquellas que ofrezcan los mayores índices de siniestralidad.

Para ello, se conviene en desarrollar el presente Plan de Acción sobre la Siniestralidad Laboral de manera coordinada y cooperativa, mediante ocho grandes grupos o áreas de actuación:

1. Actuaciones de sensibilización para una cultura de la prevención.
2. Actuaciones de promoción y apoyo de la actividad preventiva en el trabajo.
3. Programas de formación para la prevención.



4. Acciones de fomento e incentivación de la actuación preventiva.
5. Reforzamiento de las actividades de investigación, análisis y estudio.
6. Acciones legislativas y acciones complementarias para la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales.
7. Reforzamiento de la eficacia de las actuaciones en materia de vigilancia, de control y sancionadora.
8. Coordinación y Cooperación inter-institucional y entre las Administraciones Públicas, General del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Estas actuaciones corresponden en primer lugar a las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas, en estrecha coordinación y mutua colaboración y cooperación, con la participación y colaboración de las Organizaciones Empresariales y Sindicales, sin perjuicio de la participación así mismo de las entidades, organismos, asociaciones y cualquier otro grupo de interés que en cada actuación concreta puedan intervenir.

2. Áreas de actuación

Actuaciones de sensibilización para una cultura de la prevención

1. Promover y realizar campañas de sensibilización sobre la gravedad y extensión de la siniestralidad laboral actual y la necesidad de aunar esfuerzos para disminuirla a través de la prevención de riesgos laborales.
2. Promover la difusión de la entidad de estos problemas y de una cultura de la prevención en los medios de Comunicación a través de intervenciones y espacios específicos y afines.
 1. Establecer Convenios Marcos de Colaboración entre las Administraciones laborales y los medios de Comunicación de radio y televisión, para el desarrollo y difusión de programas que promuevan la prevención de riesgos laborales.
3. Realizar, impulsar, participar y colaborar en jornadas, simposios y congresos, y otras iniciativas de esta índole (manifestaciones de tipo comercial, ferias, exposiciones, convenciones, etc.), cuyos objetivos estén relacionados o puedan influir en la seguridad y salud en el trabajo, con el fin de erradicar consideraciones erróneas sobre las causas de los accidentes, dar a conocer los altos costes humanos, sociales y económicos de la siniestralidad y la contribución que supone la actuación preventiva en el proyecto, diseño y proceso productivo para una mejora de la gestión y de la competitividad.
4. Declarar el día 28 de abril como Día de la seguridad y salud en el trabajo.
5. Dotar de un mayor impulso y extender la participación y actividades de celebración de la Semana Europea de la Seguridad y Salud en el Trabajo.
6. Crear e impulsar premios a la mejor actuación preventiva, a soluciones e innovaciones más eficientes en materia preventiva, a publicaciones de mayor interés y a artículos de especial impacto o relevancia en la introducción y consolidación de una cultura de la prevención.

Actuaciones de promoción y apoyo de la actividad preventiva en el trabajo

1. Constituir la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, prevista en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que tiene como objetivo promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de acciones de información, formación, asistencia técnica y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales. Para ello se impulsara, tras la aprobación de sus estatutos por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo:
 - o La constitución de los órganos de la Fundación.



- La aprobación de su Reglamento de funcionamiento interno.
 - La adopción de su primer programa de acción, donde se considerara el presente Plan de Acción.
2. Potenciar las actuaciones preventivas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en particular mediante la revisión y ampliación del Plan Marco de Prevención de Riesgos Laborales según el Acuerdo de Bases entre el MTAS y AMAT. Se mantendrán las prioridades y especial orientación hacia actividades de mayor siniestralidad y hacia pequeñas y medianas empresas.
 1. Se adoptará un acuerdo de colaboración entre AMAT, las organizaciones sindicales y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para el desarrollo del Plan Marco.
 2. Se incorporarán a la Comisión Mixta para el Seguimiento del Plan Marco las organizaciones empresariales y sindicales.
 3. Impulsar y potenciar, a través de los instrumentos de las Administraciones Públicas, las actuaciones de asesoramiento e información a las empresas, trabajadores y profesionales de la prevención, con el fin de promover una eficaz acción preventiva en el trabajo, prioritariamente en las empresas de mayores índices de siniestralidad, con énfasis especial en las PYMES.
 1. Ampliar y dotar de mayor cualificación los recursos del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y de los Órganos Técnicos de las Comunidades Autónomas.
 2. Optimizar los recursos disponibles y promover la mejora de la coordinación y cooperación.
 3. Ampliar y potenciar la Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.
 4. Elaborar y difundir guías para la buena practica en materia de prevención y cualquier otro tipo de información útil para la implantación y mejora de la prevención de riesgos en los centros de trabajo, en todo tipo de soporte incluidos los medios electrónicos y de comunicación (Internet). Se dará un mayor énfasis a la destinada a las microempresas, especialmente a través de Guías de Acción Preventiva.
 5. Establecer puntos de asesoramiento técnico, mediante la creación de servicios telefónicos de acceso gratuito y consulta electrónica, además de la utilización de otras vías como las de la entrevista personal, correo y fax.
 6. Promover acciones de divulgación en los centros de trabajo para una mejor aplicación de los principios de prevención y la mejora de las condiciones de trabajo.
 7. Editar una revista del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo abierta a la colaboración y participación de todos los grupos de interés, donde se reflejen las acciones de mayor interés para una mejor prevención de los riesgos laborales.
 8. Desarrollar e impulsar acuerdos con los Colegios y Asociaciones profesionales para que informen y asesoren en materia de prevención de riesgos laborales a sus afiliados.
 4. Impulsar, intensificar y mejorar la actuación preventiva en el ámbito de las administraciones públicas, especialmente mediante la creación de servicios de prevención y de Unidades para las auditorías del sistema de prevención, y un Plan de formación específico para directivos y funcionarios.

Programas de formación para la prevención

1. Establecer un Convenio Marco entre las Administraciones laborales y educativas para el impulso de una cultura preventiva y su integración en los diferentes niveles educativos.
1. Implantar un programa de sensibilización, formación y asesoramiento del profesorado, que además contemple la integración con otros ámbitos preventivos (tráfico, salud pública, medio ambiente, protección civil, etc.). Abarcará la elaboración y difusión de material didáctico y de ayudas pedagógicas.
2. Implantar un programa de actuaciones educativas y de sensibilización en el ámbito de la Enseñanza obligatoria, con prioridad para la "Educación primaria". (Ciclos 1, 2 y 3, de 6 a 12 años). Este Programa deberá incluir:



- La revisión de programas y textos oficiales de enseñanza para integrar en los mismos contenidos mínimos y adaptados de prevención.
 - La elaboración de "Guías para el Profesor".
 - El desarrollo de programas de sensibilización en la población escolar a través de vídeos, juegos, concursos, material didáctico, etc.
 - La realización de planes y prácticas de seguridad y de evacuación en centros escolares
3. Implantar un programa de actuaciones educativas y de sensibilización en el ámbito de la Formación Profesional Reglada. Este Programa deberá incluir:
- La revisión de los programas de enseñanza existentes.
 - La aprobación y puesta en marcha de un título específico de "Técnico Superior de Prevención de Riesgos Laborales".
 - La ampliación de la distribución de la revista "ERGA-FP" del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, e iniciar su difusión a través de Internet.
2. Establecer y desarrollar un acuerdo con el Consejo de Universidades para:
- Integrar los contenidos preventivos en los currícula de los títulos universitarios de cuya actuación profesional puedan derivarse efectos más directos, para sí o para terceros, en materia de seguridad y salud en el trabajo (Arquitectura, Ingeniarías, Profesionales de la Química, la Biología, la Sanidad, la Organización de Empresas, etc.).
 - Impulsar y posibilitar la creación, a medio plazo, de uno o varios títulos oficiales específicos.
3. Establecer convenios con las Universidades públicas y privadas para la mejora de la formación preventiva de los profesionales universitarios y la promoción de especializaciones en materia preventiva y de la formación de post-grado. Se impulsará además la ampliación de estos convenios a la colaboración y cooperación en el ámbito de la formación, la investigación y la actividad preventiva para la mejora de la seguridad y salud del personal de ambas partes.
4. Establecer y desarrollar, en colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales y con la participación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, un Plan Nacional de Formación en prevención de riesgos laborales, con el fin de dotar al conjunto de actores implicados en el sistema, empresarios, trabajadores y representantes de los trabajadores, de una formación básica en prevención de riesgos laborales. Se incluirá, asimismo, la formación especializada de profesionales tanto técnicos como sanitarios, mediante acciones de formación profesional ocupacional y continua.
1. Elaborar unidades didácticas en prevención de riesgos laborales sectoriales en diversos soportes, incluidos los electrónicos. Se dará prioridad a los sectores de construcción, industria, minería, pesca, agricultura, transportes y hostelería
 2. Elaborar ayudas pedagógicas específicas para la formación, dirigidas en particular a empresarios individuales, trabajadores en general, trabajadores designados para la prevención y delegados de prevención.
 3. Promover la formación a distancia.
 4. Desarrollar e impulsar acuerdos con la FORCEM para el establecimiento de acciones formativas en prevención de riesgos laborales y para el diseño de módulos formativos sectoriales en prevención.
 5. Adoptar un Acuerdo con el INEM para impulsar y potenciar la impartición del certificado de profesionalidad del prevencionista de riesgos laborales.
 6. Desarrollar y perfeccionar módulos específicos sobre prevención de riesgos laborales en la Formación Profesional Ocupacional.



7. Promover la formación continua, en prevención de riesgos laborales y promoción de la salud en el trabajo, de profesionales sanitarios de atención primaria y especializada.

Acciones de fomento e incentivación de la actuación preventiva

1. Establecer una nueva tarifa para el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en la que se contemplen factores y resultados respecto a los cuales se fijen las cuotas. En atención a aquellos, las cuotas que, por aplicación de dicha tarifa, se establezcan con el carácter de básicas, podrán reducirse o incrementarse. En todo caso se mantendrá la capacidad presupuestaria actual del Sistema y se establecerán los mecanismos necesarios para alcanzar la máxima eficacia.
2. Estudiar y adoptar medidas para el fomento de las inversiones destinadas a promover la mejora del medio de trabajo y el perfeccionamiento de los niveles de protección, a través de subvenciones y concesión de ayudas para la mejora de las condiciones de trabajo, con aplicación de los principios establecidos en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
3. Fomentar, con la colaboración de las organizaciones empresariales y sindicales la Creación y funcionamiento de los servicios de prevención.
 1. Facilitar y agilizar los tramites de acreditación de los servicios de prevención ajenos.
 2. Impulsar la Creación de servicios de prevención mancomunados en grandes concentraciones empresariales y en ámbitos sectoriales dirigidos a PYMES a través de la negociación colectiva, así como del resto de lo dispuesto a respecto en el Reglamento de los Servicios de Prevención.
4. Estudiar medidas que fomenten la investigación de nuevas formas de protección y la promoción de estructuras eficaces de prevención.

Reforzamiento de las actividades de investigación, análisis y estudio

1. Establecer un Plan de mejora del análisis y estudio de la situación en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, que incluya:
 1. La actualización y mejora de los partes de accidentes y enfermedades profesionales.
 2. El establecimiento de un Plan específico de investigación de accidentes de carácter nacional.
 3. La mejora de los sistemas de información y vigilancia de los daños derivados del trabajo y de los registros de accidentes y enfermedades profesionales.
 4. La consolidación y mejora de las Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo. Elaboración de encuestas sectoriales.
 5. El diseño e implantación de estudios de costes de la siniestralidad.
2. Impulsar y fomentar la investigación básica y aplicada mediante el establecimiento de un Plan Nacional de investigación en seguridad y salud en el trabajo, que incluya:
 1. Ayudas a tesis doctorales y a la labor investigadora.
 2. Investigación de nuevos riesgos, situaciones emergentes y las condiciones de trabajo en tiempos cambiantes.
3. Impulsar la creación de Grupos de Trabajo de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo, para el análisis en profundidad de la problemática en relación con la prevención de riesgos laborales de sectores y actividades, así como de riesgos específicos.
4. Auspiciar la creación de un registro unificado de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en el ámbito de la Unión Europea, con una metodología común que pueda servir de elemento comparativo.



Acciones legislativas y acciones complementarias para la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales

1. Continuar y perfeccionar el desarrollo reglamentario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales:
 1. Desarrollar los trabajos conducentes a la adopción de los Reales Decretos sobre Seguridad y Salud en el trabajo relativos a:
 - Trabajadores en el ámbito de las empresas de trabajo temporal.
 - Trabajos de menores.
 - Trabajadoras durante el periodo de embarazo, post-parto y lactancia.
 - Trabajos con riesgos eléctricos.
 - Nuevo procedimiento de comunicación de daños para la salud con ocasión del trabajo.
 - Riesgos por exposición a agentes químicos.
 - Modificación del Real Decreto relativo a los riesgos por exposición a agentes Cancerígenos.
 2. Elaborar y difundir las guías técnicas orientativas para la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales vigente, que incluirán los correspondientes protocolos para la vigilancia de la salud.
2. Establecer guías y protocolos para la vigilancia de la salud.
3. Establecer valores-límite de referencia nacional, relativos a la exposición a agentes químicos en el trabajo.
4. Establecer criterios sobre exigencias preventivas acreditadas en los casos de descentralización empresarial y en las cadenas de subcontratación.
5. Recomendar, desde la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que en la realización de obras de gran envergadura se lleguen a establecer comisiones tripartitas que contribuyan a una mejor aplicación de las medidas de protección y prevención que hayan de ser adoptadas.
6. Fomentar el establecimiento de garantías en relación con el cumplimiento de la normativa en prevención de riesgos laborales en la ejecución de obras y servicios contratados por las Administraciones públicas.
 1. Establecer criterios sobre exigencias preventivas acreditadas para la contratación de empresas con las Administraciones públicas.
 2. Introducir una cláusula en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de obras realizadas por las Administraciones públicas que reproduzca el contenido del artículo 7, en relación con el 5.4, del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, sobre prohibición de minoración económica del importe total de las medidas de seguridad y salud contenidas en el Estudio de seguridad y salud.
 3. Interesar de las Intervenciones el control del cumplimiento de la obligación del Estudio/Estudio básico en los expedientes de obras que tramiten.
7. Recomendar, desde la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, la inclusión de aspectos relacionados con la prevención de riesgos laborales y la mejora de las condiciones de trabajo en la negociación colectiva, teniendo en cuenta la normativa existente en la materia, con especial atención a lo contemplado en el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva de 28 de abril 1997.
8. Estudiar la responsabilidad de los trabajadores para el cumplimiento del deber de cooperación, entre otras obligaciones, en materia de prevención de riesgos laborales.



Reforzamiento de la eficacia de las actuaciones en materia de vigilancia, de control y sancionadora

1. Establecer un Plan Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para actuaciones en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.
2. Elaborar y remitir a las Cortes Generales un Proyecto de Ley de modificación de la Ley 8/1988, de Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS) y diversos artículos del Capítulo VII de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.
3. Analizar y reforzar, en su caso, el funcionamiento del procedimiento de cobro de las sanciones impuestas por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales.
4. Establecer medidas para asegurar el cobro de sanciones en los supuestos de bajo índice de ejecución.
5. Regular procedimientos ejecutivos en aquellas Administraciones que no los tengan establecidos.
6. Reglamentar mediante un Real Decreto el procedimiento de publicidad de las sanciones firmes por infracciones muy graves, en desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
7. Promover la Coordinación entre la Fiscalía General del Estado y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las Autoridades laborales de las Comunidades Autónomas.

Coordinación y cooperación inter-institucional y entre las Administraciones Públicas, General del Estado y de las Comunidades Autónomas

1. Potenciar la corresponsabilidad en la vigilancia de la normativa vigente, especialmente mediante el establecimiento de Acuerdos con la Federación Española de Municipios y Provincias, para impulsar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.
2. Adoptar un Acuerdo de colaboración y cooperación entre los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo e Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
3. Promover la coordinación de las actuaciones inspectoras en el ámbito laboral, sanitario y de industria.
4. Fomentar la coordinación con carácter interterritorial entre los servicios sanitarios del Sistema Nacional de Salud y los servicios de prevención.

3. Calendario del Plan de Acción

Este Plan de Acción sobre la Siniestralidad Laboral tendrá vigencia, en sus propios terminos, desde la fecha de su aprobación hasta el año 2000.

No obstante, determinadas actuaciones, por su envergadura, requieren de un espacio de tiempo más allá de este periodo, a medio plazo y largo plazo, lo que se especifica en el apartado correspondiente.

Por otra parte, a continuación se establecen plazos concretos para cada Área de Actuación y, en determinados casos, por su propia índole, para algunas acciones específicas.

Actuaciones de sensibilización para una cultura de la prevención

De inmediato se comenzaran los trabajos conducentes a su pleno durante el período de vigencia del Plan (1998-2000).

Determinadas acciones se implantaran en 1999 con una perspectiva de perduración indefinida, en particular:

- o Celebración cada 28 de abril como Día de la Seguridad y la Salud en el Trabajo.



- Semana Europea de la Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Premios a la Prevención, de carácter periódico.

Actuaciones de promoción y apoyo de la actividad preventiva en el trabajo

En las etapas iniciales de este Plan, que coincide con la aún reciente entrada en vigor de una amplia normativa de prevención de riesgos laborales y la necesidad de implantar y consolidar, cuanto antes, el nuevo enfoque que preconiza la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus reglamentos de desarrollo, en consonancia con la legislación comunitaria europea, representa una máxima prioridad que, a la par que se realizan actuaciones de sensibilización por una nueva cultura de la prevención, se desarrollen cuantas actuaciones sean necesarias y útiles para promover y apoyar el cumplimiento de esta normativa, especialmente en los aspectos de gestión y organización del trabajo, y la necesaria cooperación entre los agentes implicados.

En consecuencia, se deben intensificar las actuaciones de esta Área en el período inicial del Plan de Acción, manteniéndose en ese máximo nivel hasta el final del período de vigencia.

En particular, se dará un mayor énfasis y urgencia en su implantación, por ser ejes de trascendental importancia y núcleos sobre los cuales descansará la política de seguridad y salud laboral y especialmente por la potencialidad y la vocación de permanencia en el futuro, a las Actuaciones relativas a la Fundación de la Prevención de Riesgos Laborales, a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, a los Órganos Técnicos en materia de Prevención de las Comunidades Autónomas y a la Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo:

- Las medidas correspondientes al proceso de constitución de la Fundación se completarán en el último trimestre de 1998. El primer programa anual de acciones corresponderá a 1999.
- Revisión y prórroga, para 1999, del Plan Marco de Prevención de Riesgos Laborales, en aplicación del Acuerdo de Bases firmado entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades profesionales de la Seguridad Social (AMAT).
- Para la potenciación de los recursos humanos y materiales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y los Órganos Técnicos en materia de Prevención de las Comunidades Autónomas se deberá iniciar de inmediato la programación de las actuaciones correspondientes. Tales acciones deberán tener en cuenta asimismo la potenciación y plena operatividad de la Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Para alcanzar los objetivos expuestos en el anterior párrafo, se intensificarán los trabajos conducentes a la firma de los Convenios bilaterales con las Comunidades Autónomas durante 1999, parte de los cuales deberán estar suscritos en el primer semestre del mismo.

Las principales Guías de Acción Preventiva dirigidas a las microempresas deberán estar disponibles en el periodo 1998-1999.

Se completará la instauración de los servicios de prevención en el ámbito de las Administraciones públicas a lo largo del primer semestre de 1999.

Programas de formación para la prevención

Se intensificarán las actuaciones conducentes a la adopción del Convenio Marco con las Administraciones de Educación, donde se reflejarán los plazos de los programas a desarrollar.

Asimismo, se impulsará la adopción del Acuerdo con el Consejo de Universidades, especialmente para que a plazo medio (2000-2002) se alcancen los objetivos propuestos sobre titulaciones académicas.

En cuanto a los convenios con las Universidades, se revisarán para su perfeccionamiento los actualmente en vigor y se adoptarán a lo largo de 1999 la mayor parte de los que todavía no se hayan firmado.

Dado el primordial valor para la prevención y la gran necesidad de estas actividades, se pondrá especial empeño en la puesta en marcha y pleno desarrollo del Plan de Formación, con una etapa de



intensificación para el periodo 1998-2000. Su implantación no debe demorarse más allá de lo estrictamente imprescindible, en relación con el nivel de calidad exigible, en virtud de que los frutos de la actividad formativa no llegan a materializarse hasta un medio plazo. El Plan Nacional de Formación se elaborara en el primer semestre de 1999.

Acciones de fomento e incentivación de la actuación preventiva

La adopción de una nueva tarifa para el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y la posibilidad de reducir o incrementar las cuotas, que por aplicación de dicha tarifa se establezcan con el carácter de básicas, deberá realizarse para su aplicación en 1999.

Las medidas para el fomento de la creación de los servicios de prevención deben ser intensificadas para que a lo largo de 1999 se cumplan las previsiones respecto al cumplimiento del Reglamento de los Servicios de Prevención.

Se planteará la posibilidad de incluir en la futura Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 1999, actualmente en trámite parlamentario en las Cortes Generales, unas primeras medidas de incentivación a las empresas en cuanto a la prevención de riesgos laborales.

Las demás medidas de fomento previstas deberán adoptarse para lograr su efectividad en el medio plazo (2000-2002).

Reforzamiento de las actividades de investigación, análisis y estudio

Las actuaciones de esta Área corresponden a la obtención de resultados a medio plazo (2000-2002), lo que necesita especialmente de las aportaciones de los Grupos de Trabajo creados o a crear de inmediato en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Se ampliarán y perfeccionarán las Encuestas Nacionales y Sectoriales de Condiciones de Trabajo, acotando su periodicidad.

Acciones legislativas y acciones complementarias para la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales

Los plazos para el desarrollo legislativo son, para cada proyecto, los Siguietes:

- R.D. sobre protección de la seguridad y la salud en las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) en desarrollo de los trabajos del Grupo tripartito actualmente constituido. (Fin de 1998).
- R.D. sobre protección de la seguridad y la salud de las trabajadoras embarazadas, que acaban de dar a luz o en período de lactancia. (1999).
- R.D. sobre protección de la seguridad y la salud de los menores en el trabajo. (1999) .
- R.D. por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud para la protección de los trabajadores frente al riesgo eléctrico. (1999).
- R.D. por el que se establece el procedimiento de comunicación de daños para la salud de los trabajadores con motivo del desarrollo del trabajo. (1999).
- Nuevo R.D. sobre protección de los trabajadores y la población frente a los riesgos por exposición a radiaciones ionizantes. (Mayo 2000).
- R.D. que modifica el R.D. 665/1997, sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo. (Junio 2000).
- R.D. sobre protección y salud de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos. (Mayo 2001).

La elaboración de Guías técnicas orientativas en aplicación de los Reales Decretos relativos a:

- Lugares de trabajo
- Equipos de trabajo



- Obras de Construcción
- Agentes biológicos
- Agentes Cancerígenos
- Equipos de protección individual
- Señalización
- Buques de pesca

se llevara a cabo durante el período 1998-1999.

Asimismo, las demás actuaciones tendrán que alcanzar sus primeros objetivos durante 1999.

Reforzamiento de la eficacia de las actuaciones en materia de vigilancia, de control y sancionadora

El Plan de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se comenzará a materializar de inmediato, de acuerdo con la programación contenida en el mismo.

Los proyectos legislativos relativos a la modificación de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, así como la reglamentación del procedimiento de publicidad de las sanciones firmes por infracciones muy graves, deberán ser elaborados y preparados para su aprobación durante 1999.

Se establece el compromiso de un encuentro inmediato con la Fiscalía General del Estado, por parte de la Mesa de Presidencia de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Las demás actuaciones de esta Área deberán alcanzar sus primeros objetivos durante 1999.

Coordinación y cooperación inter-institucional y entre las Administraciones Públicas, General del Estado y de las Comunidades Autónomas

Durante 1998-1999 deberán adoptarse los primeros acuerdos para las distintas actuaciones contempladas en el ámbito de esta Área.

4. Evaluación y seguimiento

Para la evaluación y seguimiento del presente Plan de Acción se constituirá una Comisión de Seguimiento del Plan, con inclusión del Plan Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la que estarán representados los distintos grupos, Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas, Organizaciones Empresariales y Organizaciones Sindicales, de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en razón de dos a cinco miembros designados por cada Grupo.

Uno de los miembros de la Administración General del Estado será el Secretario General de Empleo, quien en nombre del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales presidirá la Comisión de Seguimiento.

El Director/a del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, como Secretario a su vez de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, actuara de Secretaría de la Comisión de Seguimiento del Plan de Acción, siendo a su vez miembro de la misma por la Administración General del Estado.

La Comisión de Seguimiento se reunirá al menos una vez cada seis meses, contando para el pleno ejercicio de su cometido con la infraestructura del Secretariado Permanente de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Del resultado de sus trabajos dará cuenta a la citada Comisión Nacional, así como de los acuerdos que se adopten y de la Memoria anual que deberá redactar sobre los resultados y objetivos alcanzados.



En el caso de que fuera necesario, esta Comisión de Seguimiento podrá crear Grupos de Trabajo con el objeto de efectuar un seguimiento específico de determinadas acciones y de estudiar medidas que favorezcan el cumplimiento de los objetivos del Plan de Acción.

También podrán asistir a las reuniones de la Comisión de Seguimiento hasta cinco asesores designados por parte de cada uno de los cuatro Grupos.

Los acuerdos que se adopten deberán ser refrendados por la Comisión Nacional.

Las normas de funcionamiento de la Comisión de Seguimiento serán las de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Anexo: Plan Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para actuaciones en el ámbito de la prevención de riesgos laborales

(Transcripción de los apartados VI y VII)

VI. Propuesta de Plan Nacional de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social contra la siniestralidad laboral

En este apartado, se irá desarrollando con carácter general, los extremos que se deducen directamente de la exposición anterior, al objeto de cumplimentar los puntos expresamente señalados en la Moción del Congreso de los Diputados o que derivan de la misma, en la medida en que afecten a la función inspectora y al Plan de actuación correspondiente.

Asimismo se contendrá una referencia a la necesaria modificación en España de la forma de actuar de la Inspección en esta materia, para acomodarla gradualmente a los criterios que impone la sistemática de la normativa europea, tan pronto lo vaya permitiendo el desarrollo de la política preventiva en los ámbitos nacional, territorial o sectorial (en la medida que se vaya desarrollando efectivamente una política integral con implicación de todos).

La articulación de un Plan Nacional de Inspección en los términos instados por el Pleno del Congreso de los Diputados en su Moción de 24 de febrero de 1998, se entiende que debe observar a un doble condicionante básico, a saber:

- A. El del necesario respeto a las competencias propias de las Administraciones Públicas que la tengan conferida en la materia que nos ocupa para poder establecer las líneas directrices de su política preventiva y, particularmente, los objetivos que asignen a la actividad inspectora (art. 19 Ley 42/1997), bien que en el marco de la autonomía técnica y funcional de la Inspección (art. 6, Ley 42/1997). A tal efecto, la Moción parlamentaria postula un acuerdo en el seno de la correspondiente Conferencia Sectorial.
- B. El del necesario planteamiento general del Plan instado, por la razón anterior, y por cuanto la problemática a afrontar ofrece importantes variantes territoriales y sectoriales, imposibles de asumir suficientemente en un Plan Nacional.

En el precitado marco condicionante, y con carácter necesariamente indicativo, el Plan Nacional de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social contra la siniestralidad laboral, debiera contener formulaciones de carácter metodológico en cuanto a las fórmulas generales de actuación inspectora, de carácter operativo y práctico en atención a la problemática y situación concurrentes en la actualidad, y debiera definir medidas referidas a los sectores de actividad señalados por la Moción parlamentaria de 24 de febrero de 1998.

Al respecto, ha de recordarse que aún cuando la Moción parlamentaria dedica su punto 6º al referido Plan, otros apartados y puntos de la Moción de comentario ofrecen inequívoca correspondencia o relación con aspectos en que resulta afectada la citada Inspección, o en que su colaboración y participación pueden resultar de interés (puntos 4º, 7º, 9º y 12º de la Moción), por lo que parece aconsejable su consideración. En lo que atañe a la parcela de acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se proponen las medidas siguientes:



6.1. Medidas operativas

1. Por la Inspección, con la asistencia de los órganos técnicos autonómicos, en su caso, se prestará atención al impulso de la práctica de la evaluación de riesgos en las empresas, con el nivel técnico que resulte factible en cada momento y situación; a la adopción de medidas consecuentes a la evaluación; a la práctica de la consulta con los trabajadores y/o sus representantes; y se exigirá sistemáticamente la designación de trabajadores suficientes en la medida que no operen los servicios de prevención ajenos, así como su dedicación efectiva a labores preventivas.
2. Se actuará por la Inspección, como proceda, ante los meros cumplimientos aparentes o formales sin contenido real y práctico, en que incurran empresas y/o entidades asimilándolos a incumplimientos efectivos.
3. Se exigirá sistemáticamente el cumplimiento de los deberes de coordinación y acción preventiva en supuestos de empresas en el mismo centro, bajo el criterio general de responsabilizar, en todo caso, a la entidad que tenga la efectiva capacidad de dirección y control de las actividades.
4. Se desarrollarán criterios internos para que la Inspección inste o promueva la persecución de responsabilidades penales si concurriesen, incluso en los denominados "delitos de riesgo", poniendo de manifiesto al Ministerio Fiscal lo que proceda.
5. Se aplicará la medida de paralización de trabajos hasta la subsanación de los incumplimientos, si concurriera causa suficiente por suponer mediata o inmediatamente riesgo grave e inminente para los trabajadores.
6. En los centros con Delegado de Prevención, la Inspección recabará su colaboración, y adoptará las formalidades y procedimientos legales previstos para estos supuestos.
7. Sistemáticamente se exigirá la vigilancia de la salud de los trabajadores y la práctica de los controles obligatorios, en aquellos supuestos en que este legalmente establecido.
8. La Inspección prestará atención preferente a las condiciones en que desarrollan su trabajo las personas contratadas temporalmente, en formación o que sean menores de 18 años; igual atención prestará a las condiciones de trabajo en las empresas usuarias de ETTs, así como en los supuestos de prolongación de jornada o sistemas de trabajo de mayor rendimiento.
9. Sistemáticamente la Inspección exigirá la constitución y adecuado funcionamiento de los servicios de prevención propios en las empresas obligadas a ello, así como a la práctica de las auditorias que procedan; y se propondrá su constitución por la Inspección en los supuestos que resulte necesario y sea procedente en los términos reglamentarios.
10. En las empresas con suficiente desarrollo preventivo la actividad de la Inspección tenderá a la práctica de controles sobre la idoneidad y suficiencia de la actividad preventiva desarrollada, que involucren a los agentes preventivos y a la representación del personal en la adopción / propuesta de medidas.
11. Cuando corresponda, se iniciará por la Inspección expediente en solicitud de recargo en prestaciones por accidentes debidos a falta de seguridad, sin perjuicio de que pueda iniciarse por los afectados, así como a promover el aumento de cuotas del aseguramiento.
12. Se procederá a la aplicación estricta de lo establecido para la seguridad en obras de construcción (Real Decreto 1627/1997), en cuanto sea exigible, con independencia de la entidad o dimensión de la empresa.
13. La Inspección procederá a la exigencia sistemática de la aplicación de medidas colectivas de prevención y de las medidas y equipos de protección personal individual, y de su utilización efectiva por los trabajadores.
14. Las actuaciones inspectoras debieran encaminarse a potenciar la aplicabilidad de las modernas directrices preventivas de la Ley 31/1995 y normas complementarias, en la línea marcada por los Criterios Técnicos que establece la legislación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se actualizarán y completarán en la medida que sea preciso.



15. Con ocasión del ejercicio de sus funciones, la Inspección informará y asesorará a empresas y trabajadores para conseguir una mayor efectividad preventiva.

6.2. Medidas metodológicas

1. En la programación de la acción inspectora se determinará por la Autoridad Laboral la forma de participación de los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas, tanto para actuaciones proactivas como reactivas.
2. Las autoridades competentes revisarán los aspectos personales y materiales afectos a sus centros técnicos, al objeto de poder introducir urgentemente, si fuera preciso, las mejoras que resulten necesarias en apoyo de la acción inspectora.
3. Sin perjuicio de asignar Técnicos para apoyo a la acción inspectora, conviene que la Autoridad Laboral instruya a sus Servicios Técnicos al objeto de que comuniquen a la Inspección, sin demora, las irregularidades relevantes o reiteradas que aprecien en sus visitas a centros de trabajo, así como los incumplimientos a las recomendaciones que formulen tales Técnicos a las empresas, que serán objeto de atención urgente por la Inspección.
4. La Autoridad Laboral, a propuesta de la Jefatura de Inspección de Trabajo y Seguridad Social o, en su caso, oída esta, decidirá sobre la procedencia de constituir equipos de inspección integrados por funcionarios de dicha Inspección y técnicos de las Comunidades Autónomas, destinados a verificar sistemas y medidas de prevención en las empresas y centros de trabajo.
5. La Autoridad Laboral y la Inspección intentarán, en todo lo posible, la mayor inmediatez en el tiempo entre la comprobación de infracciones y su sanción, tomando las medidas que correspondan.
6. Las autoridades competentes velarán por el correcto funcionamiento del procedimiento de cobro de las sanciones impuestas por infracciones en materia de prevención de riesgos, adoptando las medidas que estimen pertinentes a tal fin.
7. En sus actuaciones en centros y empresas, la Inspección comprobará sistemáticamente el grado de aplicación de la participación del personal en las actividades preventivas, así como las causas que la impidan o entorpezcan.
8. Se establecerán las formulas oportunas que permitan, cuando fuere menester, el apoyo policial a la acción inspectora en esta materia, frente a actitudes de empresarios y/o de trabajadores que tiendan a impedir o dificultar tal acción.
9. La inspección programará la verificación de la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo en la aplicación del Plan suscrito con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y de cuantas otras obligaciones les correspondan en esta materia.
10. Las Autoridades Laborales competentes intentarán la mayor coordinación con otros sectores de la Administración, especialmente el de Sanidad y el de Industria, a los efectos de promover una política integral de prevención en su ámbito territorial, y en el desarrollo de la inspección que corresponde a dichos sectores, conviniendo tengan informada a la Inspección sobre sus actos y resoluciones (acreditaciones, permisos, etc.) en cuanto sean relevantes para la función inspectora.
11. Cada Inspección territorial formalizará trimestralmente un informe a la Autoridad Laboral competente y a su Autoridad Central, comprensivo de su actuación en el marco de este Plan y del estado de desarrollo de la política preventiva en el respectivo ámbito, pudiendo formular las propuestas que estime convenientes a dichas Autoridades.
12. La Autoridad Central de la Inspección formulará las sugerencias o propuestas que estime convenientes a las Autoridades Laborales competentes, y asimismo podrá dirigirse a las organizaciones sindicales, empresariales u otras cuando resulte conveniente para un mejor desarrollo de la prevención de riesgos laborales.



6.3. Medidas de inspección en los sectores

1. Con carácter nacional, en su programación y actuaciones la Inspección prestará especial atención al cumplimiento de las obligaciones preventivas en el sector de construcción, principalmente en las empresas de edificación y sus auxiliares, en las que se extremará la aplicación de los criterios señalados en los apartados anteriores, y en particular los siguientes:
 - Exigencia de los correspondientes planes de seguridad y de la evaluación de riesgos con periodicidad acorde a la modificación de condiciones originada por la evolución de la obra.
 - Paralización sistemática e inmediata de trabajos en los supuestos de riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores.
 - Exigencia de presentación de los libros de obra o de incidencias con las disposiciones de la dirección técnica, a los efectos que correspondan.
 - Exigencia de las responsabilidades que correspondan a los promotores, y a las empresas principales que deriven de falta de la debida coordinación preventiva con sus contratistas en la ejecución de una misma obra.
 - Vigilancia de la duración de la jornada laboral y de la realización de horas extraordinarias, vinculándolas a la prevención de riesgos y a la seguridad de los trabajadores.
 - Exigencia del cumplimiento de las obligaciones generales y específicas en la adopción de medidas de seguridad por las empresas.

A los efectos anteriores se propone la formulación de los correspondientes planes autonómicos de inspección, así como los que deriven de programas establecidos por la Unión Europea y los que pueda desarrollar la Administración General del Estado en la esfera de su competencia, con la realización anual de 50.000 visitas de inspección a centros de construcción en el conjunto nacional, sugiriéndose la constitución de equipos de comprobación con participación activa de Técnicos en construcción de los respectivos órganos o servicios técnicos.

A tal efecto, las Inspecciones recabarán de los Ayuntamientos información sobre las licencias de obra que concedan, para facilitar la programación inspectora y la sistematización de actuaciones conjuntas con los Servicios Técnicos, sin perjuicio de que la Autoridad Central pueda solicitar la colaboración de la FEMP y la Autoridad autonómica la de similar órgano en su ámbito. Con carácter general, las Inspecciones darán trámite urgente a las denuncias recibidas en esta materia.

2. Con carácter general pueden señalarse ramas de actividad en que viene observándose una mayor incidencia de la siniestralidad laboral, bien que en su manifestación territorial ofrece las variaciones consecuentes a la diferente configuración socioeconómica de cada región o territorio.

Con tales salvedades, y con independencia de lo ya establecido para construcción, se sugieren planes de acción inspectora en el sector de Servicios, así como en el de Industria, que pudiera concretarse en las ramas siguientes:

- Fabricación de productos metálicos
- Industria de alimentos y bebidas
- Industria maderera y de muebles
- Comercio al mayor
- Transporte terrestre

Además, y por su incidencia en determinadas zonas, se propone para las mismas una atención especial a las ramas de Agricultura (donde la Comisión Europea proyecta acciones a nivel comunitario) y Ganadería, Pesca, Hostelería, Comercio al menor, Fabricación de Automóviles y de Maquinaria y Equipo Mecánico, en lo que atañe al ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Los criterios de acción inspectora serían los de carácter general señalados en los anteriores apartados 6.1. y 6.2. En aquellas actuaciones inspectoras que requieran apoyo técnico directo (mediciones, agentes



nocivos o peligrosos, análisis, etc.), su programación debiera tender a incluir su realización en equipo con la participación directa de Técnicos de los Gabinetes de Seguridad e Higiene.

Por último, significar que algunos aspectos confiados a la acción inspectora, por efecto de las modificaciones normativas habidas, se encuentran carentes de la necesaria dotación legislativa especialmente en su regulación sancionadora afectando a aspectos cruciales de la acción disuasoria, por lo que convendría su más rápida solución.

VII. Aplicación del Plan

En la esfera de sus competencias propias, corresponderá a las Autoridades Laborales de las Comunidades Autónomas la concreción, definición y aplicación de su específico plan de lucha contra la siniestralidad laboral.

(c) INSHT