

Artículo de fondo

*Este artículo fue publicado en el número 12-2001, páginas 25 a 36.
Siguiendo la línea de la página Web del INSHT se incluirán los textos íntegros de los artículos
prescindiendo de imágenes y gráficos no significativos.*

El informe Durán: UN ANÁLISIS GLOBAL DE LA PROBLEMÁTICA DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO EN ESPAÑA

Emilio Castejón Vilella

Director del Centro Nacional de Condiciones de Trabajo. INSHT

En julio del pasado año, el Presidente del Gobierno encargó a Federico Durán, Presidente del Consejo Económico y Social, la elaboración de un estudio independiente "para conocer la situación de la siniestralidad laboral en España, las causas y consecuencias de la misma y las medidas que podrían contribuir a mejorar la seguridad y la salud en el trabajo". El resultado del encargo se materializó en dos volúmenes que fueron presentados el día 13 de marzo del año en curso; el primero de ellos, donde se resume el resultado de los trabajos y se efectúan más de sesenta propuestas concretas, lleva por título "Informe sobre RIESGOS LABORALES Y SU PREVENCIÓN" y es propiamente "el informe". El segundo volumen, donde se incluyen los resultados detallados de los trabajos del grupo, se titula "LA SEGURIDAD Y LA SALUD EN EL TRABAJO EN ESPAÑA. Estudio para la elaboración de un informe sobre riesgos laborales y su prevención". En lo que sigue nos limitaremos a describir los principales aspectos del "informe".

El trabajo, en el que han colaborado una quincena de expertos principales (uno de los cuales es el firmante de este artículo) y que ha contado con aportaciones puntuales de especialistas de la máxima categoría, se ha elaborado contando con las opiniones y sugerencias aportadas, en sendas comparencias, por un considerable número de representantes institucionales: fueron oídas, entre otras, las Direcciones Generales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de Ordenación de la Seguridad Social, de Salud Pública y Consumo, del Plan Nacional sobre Drogas y del Instituto

Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Participaron también representantes de diversas Comunidades Autónomas y de otras instituciones y empresas del sector: ANEPA, AUDELCO, AMAT, Arthur Andersen, Mutua Universal, Grupo MGO.

Se contó también con la aportación de reflexiones escritas por parte del Subsecretario del Ministerio de Sanidad y Consumo, Julio Sánchez Fierro, y se dispuso de diversa documentación elaborada por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

En lo que sigue expondremos brevemente el contenido del informe recogiendo en su integridad las propuestas del mismo.

La prevención como sistema

De la lectura del informe se desprende que sus autores se han planteado una visión de la prevención como sistema: el sistema preventivo. Un sistema integrado a su vez por distintos sistemas relativamente independientes que contribuyen conjuntamente al resultado final; éstos, son siete:

- Sistema de información.
- Sistema de seguro.
- Sistema normativo.
- Sistema de inspección y control.
- Sistema formativo.
- Sistema de investigación.
- Sistema de gestión de la prevención en la empresa.

La efectividad del sistema preventivo viene en gran parte condicionada por el marco productivo en el que actúa. De ahí que el informe efectúe un estudio del mismo. El marco productivo se analiza a través de sus dos ingredientes básicos: el mercado de trabajo y las condiciones de los puestos de trabajo.

El mercado de trabajo (impropia aunque habitual denominación para lo que no es en absoluto un mercado en el sentido económico del término) se caracteriza, en los últimos años, por un fuerte crecimiento del empleo, un fuerte crecimiento del sector servicios, un aumento de la tasa de salarización, un importante peso de la temporalidad y un cambio de la estructura de las ocupaciones hacia aquellas que exigen una mayor cualificación.

Ese mercado opera en un contexto empresarial dominado en número por las pequeñas y medianas empresas (el 77% tiene menos de seis trabajadores), pero donde el 60% de los trabajadores está empleado en empresas de más de 250 trabajadores, y en el que, según todas las evidencias disponibles, hay una presencia considerable de economía (y empleo) sumergida.

La principal fuente de información disponible sobre las condiciones de trabajo la constituyen las cuatro Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajo elaboradas por el INSHT entre 1987 y 1999. Según el informe, globalmente puede concluirse que en ese período las condiciones de trabajo no habrían empeorado pero tampoco habrían mejorado, detectándose un ligero aumento de la percepción subjetiva de ritmo y carga mental, un aumento en la percepción de algunos factores de riesgo estructurales y una menor proporción de algunos factores de riesgo ergonómico.

En una visión de conjunto, el informe señala que la relación entre la siniestralidad y el sistema productivo se establece afectando principalmente a quienes tienen una baja capacidad de negociación de las condiciones de trabajo (los jóvenes, los trabajadores con contrato no fijo y quienes llevan poco tiempo en el puesto de trabajo) y concentrando el riesgo en determinadas actividades (la construcción y la industria manufacturera, principalmente) y en las empresas "débiles" afectadas por la

descentralización productiva por la vía de la fragmentación empresarial y/o de la subcontratación. En este apartado dedicado al marco productivo el informe efectúa una serie de recomendaciones básicamente orientadas a permitir en el futuro un mejor conocimiento de las relaciones entre dicho marco y la siniestralidad. Las recomendaciones son las siguientes:

- Incrementar el tamaño de la muestra y revisar el diseño de la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (ENCT), para:
 - mejorar su representatividad,
 - permitir la obtención de datos fiables en la comparación por CCAA,
 - aumentar su ajuste con las distintas clasificaciones que, en diversos términos de comparación, contempla el sistema estadístico español.
- Efectuar un estudio de evaluación de la información contenida en los cuestionarios de dicha Encuesta.
- Estudiar afondo las relaciones entre el crecimiento económico y la siniestralidad, a través de un mejor conocimiento, que debería contemplarse en el diseño futuro de las ENCT, de la carga de trabajo, variable que parece conectarlos, y de la relación entre ésta y otras condiciones determinantes del riesgo.
- Acometer, al menos en las actividades con mayor peso en el total del empleo y que presentan una mayor siniestralidad, un estudio exhaustivo acerca de la relación entre temporalidad y accidentes de trabajo, determinando la influencia sobre ella de factores tales como la experiencia, el tipo de ocupación y las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- Proseguir e intensificar una política formativa que permita superar las carencias iniciales que aún presenta una parte de la población activa, y para ello:
 - adoptar medidas para conseguir una mejor integración entre el sistema educativo y el mundo laboral;
 - redoblar los esfuerzos hasta ahora realizados, en el marco de la formación continua, para el impulso de una mayor y mejor formación en el puesto de trabajo.
- Elaborar estudios específicos, previos a la adopción de planes también específicos, para reducir la siniestralidad laboral en las actividades económicas que soportan un mayor riesgo de accidentes graves y mortales, y en las que se ha producido una parte muy importante de todos los acaecidos en el último decenio: pesca, minería, fabricación de productos minerales no metálicos, fabricación de productos metálicos, fabricación de muebles y otras manufacturas diversas, construcción y transporte terrestre.
- Estudiar las relaciones de cooperación o subordinación entre empresas, así como sus efectos para la organización del trabajo en cada una de esas unidades, que, a su vez, determinarán las condiciones laborales imperantes y su relación con un mayor o menor riesgo de accidentes.
- Prestar atención especial, dentro de estos estudios, a la regulación actual de las subcontrataciones y a la de las ETT.

Puesto que la siniestralidad laboral es relevante en la medida en la que produce daños a la salud de los trabajadores, nada más lógico que, tras situar el marco, se estudien sus consecuencias. Por ello el informe dedica una amplia extensión (más de un tercio de sus páginas) a esta tarea. En este aspecto se ha realizado un esfuerzo notable para exprimir al máximo las fuentes de información disponibles, incluyendo un tratamiento global de los datos de los diez últimos años; por ello, las conclusiones revisten una notable solidez

y, aunque no aportan novedades espectaculares, introducen algunos matices de interés y, aspecto importante dada la naturaleza del informe, ponen de manifiesto las limitaciones de dichas fuentes.

Los autores llaman la atención sobre el hecho de que, en los últimos diez años ciertas formas de accidente, en particular los sobreesfuerzos, han aumentado mucho su incidencia mientras otras han descendido, poniendo de manifiesto que los esfuerzos preventivos tienen, al parecer, algunos resultados positivos medibles.

Se señala también que los trabajadores cuyo contrato es temporal tienen una probabilidad de accidentarse que es casi el triple de la de los trabajadores fijos, dato que el INSHT ya publicó en 1992 ⁽¹⁾ y que fue posteriormente validado por otros estudios ⁽²⁾.

En el apartado referido a las enfermedades profesionales se destaca el vertiginoso aumento de las afecciones osteoarticulares, que es también común a otros países ⁽³⁾.

Se tratan, finalmente, las consecuencias económicas de la siniestralidad, poniendo de manifiesto que, en el año 2000, la Seguridad Social presupuestó un gasto en prestaciones económicas por contingencia profesional de 335.687 millones de pesetas. Para calcular los gastos totales de reparación, a dicha cantidad deberían añadirse los costes de la asistencia sanitaria y, empleando la peculiar nomenclatura presupuestaria de la Seguridad Social, los de "seguridad e higiene" y los de "tesorería e informática" que, sin duda, no serán despreciables, ya que el Régimen de Accidentes de Trabajo ingresó en ese año por cuotas una cantidad probablemente superior a 650.000 millones de pesetas.

El sistema de información

El informe detecta - ya lo hemos dicho - limitaciones serias en el sistema de información sobre accidentes de trabajo. No sólo excluye a los trabajadores autónomos en general, sino que subestima apreciablemente el número de accidentes graves y mortales.

Los primeros, debido a la falta de criterios objetivos para la calificación de la gravedad. Como muestra de esta subestimación se indica que una cantidad apreciable (3.374 en 1999) de accidentes leves genera incapacidades permanentes, lo cual es más bien contradictorio con una calificación "leve".

La cifra de mortales está, también, subestimada, tal como el INSHT ya publicó en 1992 ⁽¹⁾. Si, atendiendo a las causas de alta, se incluyeran en la contabilización de accidentes mortales aquellos accidentes declarados como graves que provocan la muerte del trabajador al cabo de unos días o semanas, el número de accidentes mortales se vería aumentado -en 1999- en un 13,6%. Debido a deficiencias en el diseño del parte de accidente, las estadísticas no recogen las causas de los accidentes, sino las causas de las lesiones provocadas por éstos, lo que "limita enormemente su valor como instrumento de prevención".

Se indica también que no se recoge información -el parte no lo prevé- sobre la actividad de la empresa usuaria en el caso de los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal.

En relación con las enfermedades profesionales se indica que la estadística sobre las mismas es "a todas luces más insuficiente" que la de accidentes de trabajo.

Por todo ello se propone:

- Modificar el actual modelo del documento parte de accidentes, para:
 - incluir nuevas variables que permitan conocer las causas del accidente,
 - identificar los accidentes de trabajadores cedidos por ETT,
 - recoger cualquier otra información que resulte relevante para un mejor diseño de las políticas de prevención,
 - e imponer la comunicación inmediata de mismo al delegado de prevención o a la representación de los trabajadores en la empresa.
- Definir con criterios objetivos y precisos la categoría pronóstico del accidente en leve y grave a aplicar cuando tiene lugar el mismo, e implementar un sistema que permita recalificar la gravedad del accidente cuando se produzca el alta del trabajador.
- Establecer el período máximo para, a efectos estadísticos, considerar como mortales los accidentes que causan el fallecimiento del trabajador cuando éste no se produce de forma instantánea.
- Modificar el circuito del documento relación de altas y fallecimientos, incluyendo en el mismo a la autoridad laboral, para mejorar y valorar sistemáticamente la calidad de los datos.
- Establecer mecanismos para lograr una mayor implicación de las entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social y de la autoridad laboral en la correcta cumplimentación del parte de accidentes y de la relación de altas y fallecimientos.
- Publicar las estadísticas de accidentes de trabajo con carácter consolidado, una vez se tenga la información sobre la consecuencia final de cada accidente.
- Modificar el actual cuadro de enfermedades profesionales, en los términos en que se propone en el capítulo 4 del Informe, y adoptar un nuevo sistema de notificación, de acuerdo con la propuesta detallada de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST).
- Mejorar y ampliar los datos estadísticos referidos a incapacidades temporales y permanentes, ya sean de origen laboral o común, con el fin de poder efectuar un seguimiento de su incidencia y principales características.
- Realizar, con carácter periódico, estudios exhaustivos que permitan estimar con fiabilidad el coste económico que originan los daños a la salud relacionados con el trabajo.

El sistema de seguro

En España, el aseguramiento de los riesgos profesionales forma parte, desde 1967, del sistema público de Seguridad Social. En principio, la prevención de los riesgos laborales no forma parte directamente de sus objetivos, que se limitan a la protección de las situaciones de necesidad en las que puedan verse los sujetos protegidos.

En conjunto puede decirse sin exageración que la protección dispensada por la Seguridad Social a los riesgos profesionales comporta "una situación privilegiada frente a la de los riesgos comunes". Este tratamiento particularmente favorable ha provocado una "tendencia claramente expansiva del concepto de accidente de trabajo, incluyendo

en el mismo situaciones que quedan fuera de las posibilidades de control por parte de la empresa”.

Por otra parte, "ha fomentado la declaración como accidentes de trabajo de algunos que no lo son" y provocado "un sobrerregistro de accidentes".

La observación de estas y otras dificultades nacidas del citado tratamiento privilegiado, sugieren la conveniencia de considerar la eliminación de dichos privilegios mediante una reforma de la Seguridad Social que aplique efectivamente el principio de reparar el daño de igual forma, independientemente de la causa (la llamada por la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963, "conjunta consideración de contingencias"). Una reforma de tal envergadura requiere un debate político en profundidad que, obviamente, va más allá de lo que un informe de este tipo debe abordar.

Por eso, "a la espera de ese debate y de los acuerdos que puedan alcanzarse en el seno del diálogo social", se efectúan sólo algunas propuestas menores de reforma:

- Atribuir a los empresarios el abono de la prestación económica por incapacidad temporal derivada de accidente de trabajo acaecido en la empresa, durante el período inicial de la baja, con reducción equivalente del importe de sus cotizaciones por riesgos profesionales. Ese período inicial podría cubrir los siete primeros días de baja, reduciéndose también a siete días la actual obligación empresarial de abonar la prestación económica por incapacidad temporal derivada de riesgos comunes.
- Delimitar un concepto legal de accidente de trabajo propio de la legislación preventiva, distinto del que opera en el marco reparador de la Seguridad Social.
- Establecer una nueva tarifa de primas de accidentes de trabajo por actividades económicas.

Por otra parte, en lo que se refiere a las enfermedades profesionales, se propone:

- Regular un sistema mixto de catalogación de las enfermedades profesionales, con una lista básica y otra complementaria, puramente indicativa pero no cerrada.
- Restablecer el deber de pago de cotizaciones destinadas a la cobertura específica de enfermedades profesionales.
- Recuperar la obligación de incluir en las llamadas "pólizas" o convenios de adhesión de las Mutuas, la relación inicial de los puestos de trabajo sometidos a riesgo de enfermedades profesionales y de los trabajadores adscritos a los mismos, así como la obligación de actualizar estos documentos.
- Asegurar el cumplimiento de la obligación legal de realizar reconocimientos médicos previos y periódicos de los trabajadores que ocupen puestos de riesgo en relación con enfermedades profesionales, por parte de las entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social, así como del deber de registrar tales reconocimientos.

Se considera necesario, también, establecer un sistema eficaz de incentivos a la prevención, para lo cual se propone:

- Admitir, con los necesarios controles y con las debidas cautelas, la posibilidad de devolución de parte de las cantidades cotizadas por las empresas en caso de siniestralidad, así como la posibilidad de que las Mutuas propongan la reducción de cotizaciones de sus empresas asociadas, con fundamento en resultados positivos obtenidos en la reducción de la siniestralidad.

Finalmente, los redactores del informe, considerando que el recargo de prestaciones es una manera imperfecta de aplicar el principio de la indemnización total por los daños causados, recomiendan:

- Suprimir el actual recargo de prestaciones en caso de falta de medidas de seguridad y establecer un procedimiento ágil, ante los tribunales laborales, para la reclamación de la íntegra reparación del daño sufrido por el trabajador accidentado.

El sistema normativo

El sistema normativo que forma el cuerpo central de la legislación aplicable a la protección de la seguridad y la salud en el trabajo está constituido por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus disposiciones de desarrollo, la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, la Ley General de la Seguridad Social, el Estatuto de los Trabajadores y la Ley General de Sanidad, por citar las más significativas.

Uno de los problemas graves que se detectan es la notable ambigüedad de la Ley de Prevención en muchos de sus extremos, con la "constante utilización de conceptos jurídicos indeterminados que dificultan su aplicación práctica". La negociación colectiva debería contribuir a eliminar estos problemas, pero en la práctica no es así. Por ello, el informe recomienda cubrir este vacío mediante las siguientes recomendaciones:

- Estudiar las medidas de protección adecuadas del trabajador, en aquellos supuestos en que la pérdida del puesto de trabajo, sin posibilidad de recurrir a la movilidad, funcional, derive de la imposibilidad de conciliar prestación laboral y protección de la salud.
- Aclarar el régimen legal del derecho a la paralización de las actividades en caso de riesgo grave e inminente, ya que la regulación de los artículos 19.5 Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET) y 21.3 Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) resulta contradictoria en algunos extremos.
- Establecer en caso de prestación de actividad de varias empresas en un mismo centro, un deber general de prevención del titular del centro de trabajo, y homogeneizar el régimen de exigencia de responsabilidad en todos los supuestos en que la ley exige coordinación de actividades empresariales, de modo que las empresas usuarias que tienen trabajadores cedidos por ETT no sólo respondan por sus obligaciones directas respecto de los trabajadores en misión, sino que resulten responsables solidarias, como se establece legalmente en el caso de contratas y subcontratas, del incumplimiento de los deberes propios de la ETT.
- Extender el régimen de deberes de coordinación entre ETT y empresa usuaria, contenido en el RD 216/1999, a contratas y subcontratas y empresa principal.
- Desarrollar reglamentariamente la previsión legal que establece la publicidad, a través de los medios que se determinen, de las sanciones impuestas por

infracciones muy graves, una vez firmes (art. 40.2.c Ley de Infracciones y Sanciones LISOS). A la vista de los resultados obtenidos tras el desarrollo reglamentario que se propone, podría contemplarse la posibilidad de ampliar la medida a las sanciones de carácter grave.

El sistema de inspección y control

Aunque el sistema de inspección y control de la normativa de prevención de riesgos laborales "corresponde a un amplio grupo de profesionales adscritos a diferentes Administraciones", el papel protagonista en este terreno corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El modelo tradicional de Inspección, alterado por el papel de las Comunidades Autónomas en su calidad de órganos competentes en la ejecución de la normativa laboral, ha venido a reordenarse por la Ley reguladora de la Inspección de Trabajo de 1997, que ha fijado un nuevo modelo organizativo que está aún lejos de estar totalmente implantado. Por ello, el informe recomienda:

- Acelerar la puesta en marcha de manera inmediata y la implantación completa del nuevo modelo organizativo del Sistema de Inspección de Trabajo, dotándolo de los suficientes recursos humanos, técnicos y presupuestarios.
- Dotar de entidad propia a la función de planificación, asesoramiento y promoción de la actuación preventiva respecto de las funciones de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa sobre salud laboral, incrementando las partidas presupuestarias dirigidas a aquélla.
- Potenciar la especialización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), incrementando de manera sustantiva los recursos destinados a la formación continua de los Inspectores de Trabajo, fundamentalmente de tipo técnico, así como la colaboración de otros organismos competentes en el control de la seguridad de los procesos productivos; y modificar el sistema retributivo y de incentivos de la ITSS, de manera que prime en él la prevención y no la recaudación.

Por otra parte, "el régimen normativo de responsabilidades y sanciones muestra una seria complejidad técnica y graves disfunciones en su aplicación, que derivan de la compatibilidad que la ley prevé de los cuatro tipos de responsabilidades aplicables - administrativa, civil, penal y de Seguridad Social". Por ello, se propone:

- Establecer la modalidad procesal de impugnación de resoluciones administrativas relativas a la imposición de cualesquiera sanciones por todo tipo de infracciones de orden social, incluidas las de prevención de riesgos laborales, atribuyendo la competencia de su conocimiento al orden social. En lógica correspondencia, habría que modificar el actual art. 42.5 LISOS.
- Modificar la LPRL para atribuir expresamente a la jurisdicción social el conocimiento de las reclamaciones de responsabilidad civil (contractual, extracontractual y la derivada de delito) cuando se originen en el ámbito de la relación de trabajo, concentrando en un único orden jurisdiccional la totalidad de las pretensiones y el conocimiento global de cuantas responsabilidades se deriven de la eventual infracción de las normas preventivas.

- Despenalizar las faltas por imprudencia cuando ésta implique infracción de normas de seguridad y salud laboral ya tipificada administrativamente, manteniendo exclusivamente los actuales tipos de delito.
- Modificar el actual plazo de presentación de 30 días, desde el inicio de la nueva actividad, de la comunicación de apertura del centro de trabajo a la autoridad laboral, en actividades de alto riesgo y corta duración (colocación y montaje de estructuras metálicas, andamios, trabajos de alto riesgo en altura, etc.), incorporando algunos datos adicionales tales como el modelo organizativo de prevención o las previsiones sobre la realización de la evaluación de riesgos.

El sistema formativo

Nadie discute la importancia de la formación en relación con la eficacia del sistema preventivo; pero esta formación no debe dirigirse solamente a los trabajadores, sino que debe empezar mucho antes. El informe se plantea tres ámbitos centrales de actuación: la enseñanza obligatoria, la formación de los trabajadores, especialmente de los delegados de prevención y la formación de especialistas, efectuando las siguientes propuestas:

- Constituir un grupo de expertos que defina los contenidos preventivos en la Enseñanza Secundaria Obligatoria, así como las materias en donde se podrían incluir dichos contenidos.
- Establecer un presupuesto específico para poner en marcha el plan de formación básico dirigido a los trabajadores y empresarios.
- Establecer, a través del procedimiento oportuno, un título oficial de formación profesional en prevención de riesgos laborales.
- Establecer, a través del Consejo de Universidades, las directrices de un título universitario superior, oficial y con validez en todo el territorio nacional, en prevención de riesgos laborales, que incluya las cuatro especialidades de higiene, seguridad, ergonomía y psicología.
- Aclarar que, una vez que la autoridad educativa haya aprobado un título oficial de formación profesional y un título universitario superior en prevención de riesgos laborales, las competencias que en materia formativa de nivel intermedio y superior en prevención de riesgos laborales tiene la administración laboral quedan suprimidas, tal como prevé la Disposición Transitoria 3ª del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).
- Introducir contenidos preventivos en los estudios de arquitectura e ingeniería, superiores y técnicos, que capaciten a los correspondientes titulados para realizar de forma adecuada las funciones de coordinación de seguridad y salud en las obras de edificación.
- Mejorar la calidad de la formación de los especialistas en medicina del trabajo y enfermería de empresa, conforme a las propuestas que, en este sentido, ha realizado la CNSST
- Impulsar programas de formación continua en patología laboral dirigidos, principalmente, a los sanitarios de la atención primaria.

El sistema de investigación

El informe considera que la investigación que se realiza en España sobre prevención de riesgos laborales es "escasa" porque carece de "financiación regular y suficiente", porque no existen "centros competitivos que como organismos públicos de

investigación, lideren la investigación en esta materia" y, finalmente, porque "hay una ausencia de orientación sobre cuáles son las prioridades de investigación".

Por ello se propone:

- Establecer, tal como ya sugiere el Plan Nacional I+D+I (2000-2003), una línea de apoyo a la investigación en el campo de la prevención de riesgos laborales.
- Transformar el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) en un Instituto de investigación en seguridad y salud en el trabajo, que actúe como organismo público de investigación con carácter autónomo, y cuya misión sería la de realizar investigación de calidad propia y fomentar la investigación competitiva en universidades y otros centros de investigación.
- Convocar regularmente becas para la formación de personal investigador en seguridad y salud en el trabajo.
- Iniciar un proceso de amplia participación cuyo objetivo sea identificar las necesidades de investigación en seguridad y salud en el trabajo y definir los problemas que se han de investigar de forma prioritaria.

El sistema de gestión de la prevención en la empresa

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales estableció un nuevo modelo de gestión de la prevención en la empresa introduciendo la obligación de que el empresario constituya "un sistema de prevención en la empresa, cuando ello sea necesario". Para ello la norma contempla varias opciones.

La pieza clave del sistema son los servicios de prevención, que en su modalidad ajena han supuesto "dar entrada en la gestión de la prevención... a una serie de entidades externas a la empresa cuya regulación y funcionamiento adolece de algunos problemas que pueden estar actuando en detrimento de la eficacia del sistema y de sus principios rectores".

Buena parte de estos problemas derivan de una regulación inapropiada del mercado de los servicios de prevención, mercado en el que concurren "entidades especializadas de distinta naturaleza y sometidas a tan diferentes condiciones como lo están las Mutuas y el resto de las entidades que actúan como servicios de prevención externos". La doble condición de las Mutuas como entidades colaboradoras de la Seguridad Social y como entidades especializadas que pueden actuar como servicios de prevención "les permite una oferta de servicios excepcional en su actuación como servicio de prevención ajeno que difícilmente pueden igualar el resto de entidades". Por ello se propone:

- Garantizar la igualdad de las diversas iniciativas que ofrecen servicios a las empresas en el mercado de la prevención de los riesgos de trabajo.

Las propuestas anteriores "tropiezan con algunos obstáculos que derivan de la configuración actual del aseguramiento de los riesgos profesionales" y, considerando que "es imprescindible evitar el uso por el mutualismo colaborador de los instrumentos de gestión personales y materiales de los que las Mutuas disponen en calidad de agentes de la Seguridad Social para el desarrollo de sus compromisos como servicios de prevención ajenos", se propone:

- Deslindar nítidamente en la actuación de las Mutuas su vertiente gestora de prestaciones y su actuación como entidades implicadas en el modelo de gestión de la prevención.
- Aprobar cuanto antes la normativa correspondiente que regule la prohibición de que las Mutuas financien su actividad como servicios de prevención ajenos con cargo a los recursos públicos a los que acceden en su calidad de colaboradoras de la Seguridad Social.
- En tanto se materialice dicha prohibición, el destino, de los fondos que, con cargo a cuotas, las Mutuas dedican a actuar como servicios de prevención de riesgos laborales debería ser planificado y controlado por los órganos competentes en esta materia, y no por la Tesorería General de la Seguridad Social, garantizándose también la adecuada participación de los representantes de los trabajadores.

Por otra parte, la flexibilidad que inspira el modelo de servicios de prevención instaurado por la Ley de Prevención es contradictorio con algunos aspectos de la regulación, que "predetermina una distribución de las funciones realizables dentro y fuera de la empresa, claramente favorable a la concertación del máximo de actividades posibles con los servicios de prevención ajenos en detrimento de los medios propios. Este condicionamiento actúa en perjuicio de la economía de la empresa y del principio de integración de la prevención en la misma, que aconsejarían el desenvolvimiento del máximo de actividades de prevención en el propio centro de trabajo". Por ello, se propone:

- Autorizar que la evaluación y la planificación iniciales puedan ser contratadas con un profesional de competencia acreditada para que, conocidos ya los problemas y apuntadas las soluciones, el empresario pueda adoptar la decisión sobre el modelo de gestión de la prevención más adecuado para su empresa: trabajadores designados, servicio propio o servicio ajeno.
- Permitir que tanto los servicios de prevención propios como los trabajadores designados puedan recurrir a la contratación de especialistas externos, para la realización de actividades específicas que simplemente requieren medios costosos pero de uso poco frecuente, como una medición, un reconocimiento médico, etc., sin tener que acudir necesariamente a un servicio de prevención.
- Modificar el RSP para que, en el caso de las empresas que recurran a la modalidad de servicio de prevención ajeno, exista al menos un trabajador de la empresa con la formación, ocupación y dedicación apropiadas que lo capaciten para propiciar la aplicación práctica de las medidas derivadas de los procesos previos de evaluación.
- Armonizar los criterios de autorización de entidades que vayan a actuar como servicios de prevención.
- Abrir la posibilidad, para las pequeñas empresas, de contratar especialistas externos con la debida formación para que se ocupen de la gestión de la prevención de riesgos. Con ello se resolverían las dificultades prácticas que en las pequeñas empresas tiene el ejercicio de la actividad preventiva por el propio empresario y a través de la designación de trabajadores, en los casos en que está autorizado el uso de dichas modalidades.
- Modificar la normativa vigente, a fin de evitar el fraccionamiento del sistema preventivo de la empresa, para introducir la exigencia de que la prevención se

lleve a cabo bien con medios propios, bien acudiendo a servicios de prevención ajenos, pero no con una mezcla de ambos.

Finalmente, la creación de las entidades auditoras no ha ido acompañada de una regulación que "haya servido para dar una respuesta adecuada a los objetivos para los que se concibió su creación", presentando además la existente regulación "lagunas importantes". Por ello, se propone:

- Aprobar una normativa que regule de forma completa y homogénea la actividad de auditoría, comprendiendo de manera singular:
 - la definición del plazo de realización de la auditoría inicial, que deberá ser razonablemente breve a partir de la constitución del servicio de prevención, por ejemplo tres meses, así como la revisión de la periodicidad con que han de efectuarse las auditorías para que tengan virtualidad, pues el período actualmente previsto de cinco años parece excesivo,
 - la especificación de cuáles han de ser el ámbito, metodología y contenidos de la auditoría, incluida la definición de las características de su informe final,
 - la concreción de la formación o titulación requerida para ejercer como auditor en prevención de riesgos laborales.
- Armonizar los criterios de acreditación de las entidades auditoras que actúan en el campo de la prevención de riesgos laborales.
- Procurar una mayor intervención pública sobre las entidades privadas autorizadas para actuar como auditoras.
- Establecer los mecanismos de garantía apropiados para asegurar que las deficiencias detectadas por los auditores serán corregidas en un plazo razonablemente breve.

La política de prevención de los riesgos laborales y el papel desarrollado por las Administraciones públicas

"La política de prevención de riesgos laborales implica un conjunto amplio y heterogéneo de actuaciones de los poderes públicos dirigido a la promoción y mejora de las condiciones de trabajo". Desde esta perspectiva de promoción y mejora "las Administraciones públicas ... han de establecer medidas de estímulo para aquellas empresas que inviertan en prevención y/o tengan una intervención activa y de resultados positivos en este terreno. No basta con sancionar los incumplimientos". Por todo ello se propone:

- Concertar las políticas generales de prevención de las Administraciones públicas sobre actividades económicas y no sobre sectores productivos, y proyectar las actuaciones específicas sobre empresas de alta tasa relativa de siniestralidad. En todo caso, se han de adecuar las dotaciones presupuestarias a las actuaciones a realizar.
- Introducir medidas de estímulo para las políticas preventivas en las empresas, en el terreno de la comercialización de sus productos de la contratación con las Administraciones Públicas, de las bonificaciones fiscales para las innovaciones productivas o tecnológicas, etc.

- Potenciar el funcionamiento de la Fundación prevista en la Disposición Adicional 5º de la LPRL, y garantizar su adecuada financiación con la finalidad de lograr más eficazmente el objetivo previsto de promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas.

A modo de conclusión

El informe Durán es el primer intento de plantear en este país una visión global de las deficiencias del sistema preventivo y de efectuar propuestas de reforma de todos y cada uno de los subsistemas que lo integran, y aunque lo ambicioso del objetivo podría utilizarse como excusa para no alcanzarlo plenamente, no pensamos que sea este el caso.

A nuestro juicio, el informe pone el dedo en la llaga de las principales disfunciones que afectan al sistema preventivo español y efectúa propuestas de una sensatez más que notable. Unas propuestas que merecen y deberían ser debatidas por empresarios, sindicatos y partidos políticos.

Bibliografía

1. Castejón, E. Accidentalidad laboral en España. Algunos resultados de la explotación del nuevo parte de accidente de trabajo. Salud y Trabajo, 90-1992/2, 4-11.
2. Boix, E et al. Modalidades de contratación y siniestralidad laboral en España en el período 1988-1995. Mapfre Seguridad, 69, 1998, 15-27.
3. Anónimo. Á la recherche d'une prévention durable. Travail & Changement. Mars 2001, pág. 8.