

INTRODUCCIÓN

JORNADA SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Desde el mes de mayo de 1995 la Comunidad Autónoma de Aragón ha asumido prácticamente la competencia de ejecución de la legislación laboral.

Entre las distintas normas que tienen el carácter de laboral -y cuya ejecución nos compete- hay una de especial importancia que nos reúne hoy aquí. Se trata de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 8 de noviembre de 1995.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales tiene una peculiaridad importante. Además de ser una “clásica” en el sentido de establecer una serie de derechos, obligaciones y responsabilidades, es una Ley que pretende cambiar la cultura preventiva de nuestro país y, por eso, la formación es uno de los aspectos clave. La difusión de la Ley forma parte de esta ampliación de la cultura preventiva que la propia ley reclama.

La Ley confía lo fundamental y cotidiano de la prevención al empresario con una amplia participación de sus trabajadores. Se requiere para potenciar la eficacia de ambos una labor constante de tutela, apoyo y vigilancia por parte de los poderes públicos. No hay que olvidar en este sentido que la única vez que nuestra Constitución cita el tema de la Seguridad no lo hace en la consideración de los derechos del trabajador o deberes del empresario, sino como mandato a los poderes públicos de velar por la Seguridad e Higiene en el trabajo.

La Ley parte de la idea de que una mejora de las condiciones de trabajo no se puede lograr sólo mediante el establecimiento de un cuadro de derechos, obligaciones y sanciones en caso de incumplimiento, sino que son necesarias, además, una serie de medidas (de formación, de información, de divulgación, de investigación, etc.) para conseguir un cambio de actitudes y comportamientos por partes de empresarios y trabajadores.

Como he dicho al principio, asumidas por nuestra Comunidad Autónoma las competencias en materia de ejecución de la legislación laboral y Gabinetes Técnicos de Seguridad e Higiene en el Trabajo, a ella le corresponden dos actividades básicas de la Ley de Prevención:

- La promoción de la prevención desarrollada fundamentalmente por los Gabinetes Técnicos de Seguridad e Higiene, una de cuyas actividades más importantes es la formación. A éstos les corresponde igualmente, el análisis e investigación de las causas y factores determinantes de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, proponiendo las medidas correctoras que procedieren.

- El control y, en su caso, sanción por el incumplimiento de las normas. Los funcionarios de la Inspección de Trabajo (que tiene atribuido el control del cumplimiento de estas normas y, en su caso, la propuesta de sanción al infractor) no han sido transferidos

pero en esta materia trabajan bajo la dependencia funcional de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Es difícil realizar una valoración de la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a pesar de que su entrada en vigor se produjo a comienzos del año 1996 por la carencia de datos estadísticos. No obstante lo anterior, la impresión es que su cumplimiento es escaso hasta el momento. Entre las circunstancias que contribuyen a explicar esta situación cabe destacar dos: la ley -como señala su Exposición de Motivos- “desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado, más o menos amplio, de deberes y obligaciones empresariales”; y el cambio de cultura en esta materia que la ley pretende conlleva en sí mismo una cierta lentitud, consecuencia de la propia resistencia al cambio.

La prevención de riesgos laborales es un asunto de gran actualidad debido precisamente a que en nuestro país nunca se ha prestado la atención debida a las condiciones de trabajo en que se desenvuelve el trabajador. Como consecuencia, tenemos una tasa de siniestralidad superior a la media europea con el agravante de que en los últimos años estamos asistiendo a un repunte de las estadísticas de los accidentes de trabajo. En este sentido, el responsable en la materia del Gobierno de Aragón ponía de manifiesto, recientemente, que no obstante la siniestralidad laboral de 1997 arroja unos datos esperanzadores ya que los accidentes graves y mortales se han reducido en un 12,6 y un 24,6% respectivamente. Sin embargo, la cifra global sigue siendo muy elevada, entre los meses de enero y noviembre se han producido un total de 17.719 accidentes con baja, lo que significa alrededor de un 7% más que el año pasado.

Consciente de esta situación y de la importancia de la ley, el Consejo Económico y Social de Aragón ha organizado esta Jornada que tiene tres aspectos:

- analizar técnicamente la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
- examinar determinados problemas que surgen de la aplicación del Reglamento de los Servicios de Prevención de 17 de enero de 1997, especialmente en el ámbito de las pequeñas empresas y, por último,
- debatir por la Administración y los interlocutores sociales el estado actual de la prevención de riesgos laborales en Aragón.

El Consejo Económico y Social de Aragón estima que deben profundizarse los estudios para conocer la realidad de la siniestralidad y de las condiciones de trabajo en nuestra Comunidad, complementando los estudios que puedan realizarse desde el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Para conseguir avances importantes en esta materia resulta imprescindible, que Administración, Sindicatos y Organizaciones Empresariales apoyen decididamente las

acciones necesarias para cambiar la cultura y los comportamientos de empresarios y trabajadores.

Entiendo que, además, la Jornada cumple el objetivo de promocionar la prevención de riesgos y que con ello estamos contribuyendo de alguna forma a difundir la cultura preventiva de la que tan necesitados estamos.

Carlos Martín Rafecas
Presidente del Consejo Económico y Social de Aragón

D. JUAN RIVERO LAMAS

Señor Presidente del Consejo Económico y Social, Sras. y Sres.:

En el seno de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Aragón nos pareció una cuestión merecedora de atención particular en sus actividades públicas tratar del grado y del ritmo de aplicación de la nueva normativa legal sobre prevención de riesgos laborales. No se ha pretendido, en ningún momento, entrar en la rueda de los cursos que para la preparación de prevencionistas se están organizando, sino de tomar el pulso y ver el grado de aplicación de una nueva legislación que hay que ejecutar, y hacerlo a un ritmo rápido. Lo que se impone por unas razones a las que quiero hacer breve referencia tras decir que el Pleno del Consejo Económico y Social ratificó la iniciativa de la Comisión Permanente de organizar esta jornada de trabajo, y que esta quiere ser un día de trabajo monográfico sobre el tema que nos sirva para tomar conciencia de los problemas específicos que en nuestra Comunidad Autónoma se presentan en punto a la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Como saben ustedes, el 17 de enero de 1997, apareció un importante Reglamento de la Ley 31 de 8 de noviembre de 1995, de Prevención de Riesgos Laborales. Este Reglamento está dedicado, fundamentalmente, a los servicios de prevención. Se trata de una norma compleja que, además, se ha redactado en un lenguaje críptico, en el que es fácil advertir que no solo han tenido participación juristas. De otra parte, se aplazan la puesta en práctica de muchas medidas. Estas demoras plantean problemas importantes, sobre todo teniendo en cuenta que pesa sobre el Reino de España una sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 27 de septiembre de 1996, para que aplique y transponga el bloque de normativas en relación con la prevención de riesgos laborales.

Dentro del marco europeo, por consiguiente, estamos en estos momentos fuera de plazo, y el hecho de que se haya dictado el Reglamento de Prevención de Riesgos Laborales y que, con frecuencia, veamos aparecer en el Boletín Oficial del estado disposiciones transponiendo directivas comunitarias, no significa que ya estemos al día y que se esté cumplimentando una normativa en la que se compromete la tutela de los derechos de los trabajadores y, en concreto, de la salud laboral de éstos.

Pues bien, esta jornada de trabajo quiere dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cómo estamos nosotros en Aragón en punto a la aplicación de esta normativa? ¿Cómo se están poniendo en marcha los servicios de prevención? ¿Cuáles son los problemas aplicativos que se plantean?

Hay problemas distintos para las grandes y medianas empresas; para las pequeñas y las micro-empresas. Hay problemas, también muy diferentes en su entidad y naturaleza según los sectores productivos. Existe, también, en estos momentos una gran preocupación por la formación de un personal especializado que sea capaz de poner ruedas para ejecutar esta legislación en el marco de las empresas.

Pues bien, la finalidad de esta Jornada organizada por el Consejo Económico y Social de Aragón es tomar conciencia conjuntamente de este haz de problemas, y ver el ritmo de aplicación de la ley. En este foro -en el que participan profesores, representantes de la Administración, representantes de los sindicatos y de los empresarios- vamos a ver qué se puede hacer para mejorar la puesta en práctica de una legislación importante, capital para la mejora de las condiciones de trabajo en las empresas.

Inicia esta jornada una conferencia del Profesor Don Juan García Blasco, al que yo no voy a presentar porque ya es suficiente conocido en esta plaza. Es Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social desde hace unos años; en concreto, desde hace dos años en la Universidad de Zaragoza; antes lo fue en la Universidad Pública de Navarra de la que también fue Rector. Tampoco han transcurrido muchos años desde que fue, primero alumno y luego colaborador como Profesor Titular en la Facultad de Derecho de nuestra Universidad. El Profesor García Blasco es también en la actualidad Presidente de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos. Ambos somos miembros del Consejo Económico y Social de Aragón, porque nos ha parecido que debíamos prestar nuestra contribución a sacar adelante esta institución asesora del Gobierno y de las Cortes de Aragón. En Don Juan García Blasco concurren, además, unas particulares cualidades que justifican su presencia para este tipo de actividades: es coautor de un amplio libro sobre la ley de prevención de riesgos laborales, que vio la luz cuando aún no había aparecido el Reglamento. También se ha atribuido una especial responsabilidad para la aplicación de esta legislación, lo que se concreta en la codirección de un curso de prevención de riesgos laborales que ha puesto en marcha en la Universidad de Zaragoza en el nivel de master, junto con otros dos Catedráticos, uno de la Facultad de Medicina y otro de la Escuela Superior de Ingenieros Industriales. Él va a tratar de los problemas de efectividad, en definitiva, de los temas aplicativos con carácter general.

A continuación intervendrá un representante de la Administración, Don Leonardo Oro Pitarch, Jefe de la Inspección de Trabajo que, día a día, tiene un conocimiento de esta parte de la realidad laboral por el ejercicio de unas funciones públicas de asesoramiento, vigilancia y control de aplicación de la normativa en cuestión.

Luego habrá una ponencia sobre responsabilidades penales, a cargo de Don Luis Gracia Martín, Catedrático de Derecho Penal de nuestra Universidad. La utilización de los resortes penales previstos en el nuevo Código Penal puede ser un complemento que preste una efectividad cualificada a la nueva legislación, en la medida en que la responsabilidad penal es siempre personal y supone imputar culpas a sujetos de carne y hueso por omitir la puesta en práctica de las medidas de prevención.

La sesión de la mañana termina con una ponencia sobre los problemas de organización de los servicios preventivos. De ellos va a tratar el Jefe del Servicio de Seguridad e Higiene, Don Carlos Heras Cobo, la persona más cualificada para ilustrarnos de los aspectos positivos y, también, de la cara mala y oculta, de este proceso de aplicación legal.

Por la tarde, está programada una mesa redonda, que tendrá el honor de moderar, en la que además del Director General de Trabajo del Gobierno de Aragón, Don José Luis Martínez Laseca, van a intervenir representantes de la Confederación Regional de Empresarios de Aragón, de la CEPYME y de las dos centrales sindicales más representativas, Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras.

Queremos, por consiguiente, que se tome conciencia de cuáles so los problemas aplicativos de la legislación sobre prevención de riesgos laborales, no sólo partiendo del texto en abstracto de esa Ley que contiene principios y grandes obligaciones que pesan sobre los empresarios, o del Reglamento, en buena parte aplazada u aplicación, sino de cómo se están poniendo en marcha todos los mecanismos de prevención de los riesgos laborales y de los problemas que están surgiendo en el quehacer de su cotidiana aplicación en las empresas.

Y dicho esto, cedo la palabra al Profesor García Blasco para que inicie la primer intervención prevista en esta jornada de trabajo.

LA EFECTIVIDAD DE LAS NORMAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: CUESTIONES APLICATIVAS Y PROBLEMAS DE VIGENCIA

JUAN GARCÍA BLASCO

Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Zaragoza

1. Consideraciones previas

Muchas gracias al Presidente del Consejo Económico y Social y al coordinador, el Profesor del Derecho del Trabajo, Rivero Lamas, por esta presentación.

La verdad es que en esta Jornada que ha tenido a bien llevar a cabo este Consejo Económico y Social lo que se pretende, de alguna manera, es pulsar el estado actual de aplicación de un entramado normativo de extraordinaria complejidad, que reserva, sin duda alguna, a muchos de sus agentes un papel y un protagonismo fundamental. Se trata, entre otras cosas, de hacer balance a pocos años, después de la promulgación de una norma de magnitud transcendental como es la que sirve para diseñar y asentar lo que en el futuro será el marco del nuevo sistema de seguridad y salud en el trabajo, como es la LPRL (en adelante LPRL).

La LPRL de 1995 tiene dos objetivos fundamentales. El primero, cumplir una obligación del Estado de armonización, de incorporación a nuestro país de una normativa comunitaria que era de obligada aplicación y de transposición a nuestro ordenamiento. Un conjunto de directivas específicas y, sobre todo, una Directiva Marco del año 89 que, desde hace tiempo, estaba llamando a la puerta de nuestro país para ser incorporadas y conformar lo que podría ser la nueva estructura de la prevención del riesgo laboral desde una perspectiva radicalmente nueva de la seguridad y salud en el trabajo. Esa era, pues, una obligación, una tarea que ha asumido la Ley, que se viene produciendo en distintas normas, que todavía no ha acabado, pero que presenta ya un proceso bastante desarrollado en ese sentido.

El segundo objetivo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales es el de introducir en nuestro sistema algo más de efectividad en las normas que la que ha tenido la regulación anterior, una regulación de carácter preconstitucional, aluvional, sin principios de actuación, que ha sido exclusivamente una normativa con un marcado y predominante carácter técnico, desligada de las estructuras que deben imperar en un moderno sistema de protección y tutela de la seguridad y salud en el trabajo.

A la postre, la LPRL busca, sobre todo, la eficacia del sistema, que las normas jurídicas sean efectivas para la tutela y protección de la seguridad y salud en el trabajo, para la prevención del riesgo laboral y, al fin y al cabo, para el medioambiente de trabajo, que es el escenario en el que se aplican esas normas y se desarrollan el conjunto de preceptos que las integran.

Se pretende a través de esta reflexión hacer un rastreo por la Ley y por sus normas reglamentarias para comprobar cómo se cohonesta, la existencia de normas jurídicas ya presentes, con lo que son los objetivos y la finalidad del propio sistema. ¿Hasta qué punto podemos hablar de efectividad de las normas laborales? ¿Hasta qué punto podemos decir que el nuevo sistema ha entrado realmente en el escenario de la empresa, el mundo de la relación laboral, la tutela y protección de la seguridad y salud en el trabajo? Al fin y al cabo, para que una norma sea eficaz tiene que demostrar efectivamente que sus instrumentos producen los resultados queridos por la propia disposición legal. En este caso, el sistema jurídico condiciona la suerte y ventura que puede tener la tutela y protección de la seguridad y salud en el trabajo.

Existen hoy muchas cuestiones que plantean problemas de aplicación de la Ley con carácter general. Sus instrumentos normativos específicos destinados a regular esta realidad suscitan, al mismo tiempo, problemas derivados de las características singulares de este ordenamiento que choca profundamente con lo que son las reglas ordinarias en otros ordenamientos también jurídico-laborales, y, sobre todo, con ordenamientos del ámbito del Derecho Privado, del Derecho Civil, del Derecho Público o del Derecho del Comercio.

Con los datos que tenemos en la mano, con los instrumentos normativos de que disponemos, conviene pasar revista a esos problemas, a esas cuestiones de vigencia de este nuevo sistema derivado de la LPRL.

2.- El desarrollo reglamentario en la LPRL

Conviene reparar, a tales efectos, en tres grandes bloques.

En primer lugar, un análisis de lo que está sucediendo con el desarrollo reglamentario de la LPRL. ¿En qué consiste, qué características tiene, qué problemas acompañan a este desarrollo reglamentario?

En segundo lugar, parece necesario examinar ciertos ámbitos de aplicación de la LPRL, sobre todo en uno de los escenarios donde se plantean mayores cuestiones de vigencia y problemas de aplicación como es el ámbito público.

Y, en tercer lugar, se abordarán a una serie de cuestiones y problemas de eficacia de las normas que tienen que ver con la evaluación de los riesgos laborales, la planificación de la acción preventiva, las modalidades a disposición del empresario para poder cubrir su actividad preventiva, así como otras anudadas a esta propia regulación, que tiene su instrumento fundamental en el denominado Reglamento de Servicios de Prevención (en adelante RSP).

Estas son, básicamente, las materias a tratar aquí para poner de relieve precisamente si se puede hablar hoy de efectividad de las normas de prevención de riesgos laborales, de aplicación real de este entramado normativo nuevo.

Pues bien, por lo que toca al desarrollo reglamentario, la LPRL se ha propuesto, como hemos dicho al principio, una transformación profunda de todo el tratamiento tradicional que ha tenido hasta ahora la materia de seguridad e higiene en el trabajo, que afecta sobre todo a las técnicas y a las fuentes de producción de normas existentes sobre la materia.

El cambio que se ha producido no es sólo de instrumento regulador, sino también de los mecanismos que la Ley utiliza para lograr sus objetivos de prevención efectiva de los riesgos laborales.

En esta materia, el conjunto de instrumentos jurídicos que integran lo que pudiéramos denominar el nuevo sistema jurídico de seguridad y salud en el trabajo presentan una problemática especial. Por un lado, hay convenios de la OIT de mayor o menor trascendencia y significación. Hay normas comunitarias, directivas específicas que se integran dentro de lo que es la actividad normativa de la Unión Europea. Existen negociación colectiva y normas estatales de carácter legal, reglamentario, así como normas ejecutivas de las Comunidades Autónomas.

Con todo ello, se forma un elenco amplio de instrumentos normativos susceptibles de ser aplicados y de proyectar efectividad sobre todo el sistema de seguridad y salud en el trabajo.

A su vez, hay una experimentación con la LPRL y sus normas de desarrollo de nuevos instrumentos normativos, que presentan métodos innovadores y afectan al esquema tradicional de lo que ha sido hasta ahora el riesgo y la culpa. Es el caso de los supuestos de disolución de la figura del empresario, supuestos de convivencia de varios trabajadores de distintas empresas en el mismo centro de trabajo, fenómenos de descentralización productiva, fuentes de aplicación o problemas de aplicación al ámbito privado y al ámbito público.

La LPRL, cuando regula la materia de la prevención de riesgos laborales, no pretende, en modo alguno, de forma total y completa, regular esta materia. No lo pretende por lo siguiente:

En primer lugar porque esta Ley expresa el cumplimiento de la obligación legal del estado de transposición de directivas. En particular, la del año 89 y, de paso, alguna otra más relativa a

protección específica de determinadas personas y puestos de trabajo. Esta Ley no aspira a recoger una regulación total, completa y cerrada de nuestro sistema de ordenación de la seguridad y salud en el trabajo. Por eso, en uno de los preceptos más importantes de la Ley, como es el artículo 6.4, hace referencia a la necesidad de un desarrollo reglamentario.

En este sentido, pues, la remisión que este precepto hace a la potestad reglamentaria del Gobierno es una de las cuestiones que presenta mayores problemas en la LPRL. Un precepto que recoge una serie de apartados y de remisiones directas, en virtud de las cuales el Gobierno del Estado y no otra instancia gubernativa debe de llevar a cabo una actividad reglamentaria de desarrollo de esa norma legal.

A su vez, no es un desarrollo típico de cualquier norma legal, de forma que el reglamento lo que hace es cumplir esa función ejecutiva de desarrollar el precepto o los preceptos legales. La remisión de la Ley al Gobierno es, en buena parte, para que se ocupe de materias que la Ley no ha tratado conscientemente, no ha querido o no ha podido contemplar expresamente. No es un desarrollo reglamentario típico, sino que es un desarrollo reglamentario en virtud del cual el reglamento se va a ocupar de materias que no ha tratado la Ley. Esta remisión reglamentaria es para especificar e integrar la propia regulación de la LPRL. Se trata de una remisión al reglamento, típica en el ámbito de la OIT y en el ámbito del Derecho Comunitario, a través de lo que se llama armonización vertical y horizontal.

Por eso, el artículo 6 de la LPRL es el reflejo, en nuestro país, de la estructura normativa de la propia Unión Europea, entre lo que se denominan Directivas Marco y Directivas Específicas, con un reparto de materias entre lo que es contenido de la Ley y contenido de la norma reglamentaria. La regulación de la Ley no es de forma completa. Se necesita el poder reglamentario para especificar y concretar lo que la Ley no ha podido regular por sí misma de forma autosuficiente. La ley ha dejado muchas materias sin regular, porque utiliza el mismo sistema interno de ordenación de la estructura normativa de la Unión Europea, entre lo que es una Directiva marco y una Directiva específica.

Nos encontramos así con una Ley, a modo de Ley-Marco, y un desarrollo reglamentario que no es desarrollo típico, sino que va más allá para concretar, especificar e integrar, en su caso, ausencias legislativas.

En el momento presente, contamos con un extensísimo desarrollo reglamentario que se concreta en 12 Decretos dictados al amparo de la LPRL en desarrollo del artículo 6, pero que son, a su vez, Decretos de transposición directa de Directivas comunitarias, completado, todo ello, por dos Ordenes Ministeriales que contemplan aspectos particulares de alguno de estos Decretos.

Ahora bien, por inercia probablemente simplificadora, el Gobierno ha adoptado como método para aprobar Reglamentos específicos una serie de figuras separadas, es decir, Decretos separados, lo que choca con el objetivo previsto en la LPRL de poner fin a la diversidad, a la complejidad de las normas en la materia que existían anteriormente, caracterizadas sobre todo por su actuación aluvional. Se habla en la Ley de una visión unitaria de la seguridad y salud en el trabajo, de la prevención de riesgos laborales frente a la dispersión normativa anterior. Pues bien, esto no se ha tenido en cuenta en el desarrollo reglamentario de la Ley, que es a su vez transposición de las Directivas.

En efecto, se ha prescindido del procedimiento codificador y la Ordenanza de Seguridad e Higiene se cae a pedazos. Constantemente se están expropiando contenidos específicos de los pocos que quedaban puesto que LPRL ya derogó buena parte del contenido de esta vieja Ordenanza de Seguridad e Higiene en 1971. La Ordenanza está derogada en buena parte, pero subsiste una serie de normas particulares, sobre todo en el Título II. Todo ello está llevando al aplicador y al intérprete en esta materia a una difícil tarea de identificación y selección de las normas vigentes.

Hay algunas normas dictadas recientemente que recogen preceptos relativos a la derogación, pero otras no los incorporan. Se plantea así un primer problema, y es el de la

identificación de los instrumentos normativos vigentes a efectos de aplicación en la gestión, gobierno y administración del propio sistema de seguridad y salud en el trabajo.

Pues bien, en este desarrollo reglamentario de la LPRL, como ha sostenido la doctrina, no se ha hecho, ningún esfuerzo por tratar de unificar y sistematizar en pocos textos esa regulación normativa. Es un Decreto para cada una de las directivas. Un Decreto que, normalmente, no es el mejor criterio sistemático para dar precisión, claridad y certeza a un entramado normativo de por sí ya muy complejo.

Además, estos Decretos, a los que pasaré ahora revista, no tienen la misma trascendencia, de forma que la vigencia y eficacia de la LPRL necesita, por tanto, también de la correspondiente acomodación en estas normas reglamentarias.

Existen normas reglamentarias que establecen condiciones generales y prescripciones genéricas de carácter horizontal y general en materia de prevención de riesgos laborales para todos los sectores productivos. Es el caso del RSP, del Decreto de transposición de la normativa comunitaria sobre lugares de trabajo, sobre señalización, sobre utilización de equipos de trabajo o equipos de protección. Constituyen lo que pudiéramos denominar la primera fase, que integra la Parte general del Derecho de la prevención de riesgos laborales en nuestro país. Es decir, una parte que, en principio, recoge instrumentos normativos nuevos, a los que habrá que añadir los viejos, los que ya existen, los que estén vigentes y que son de aplicación a todos los sectores productivos.

Por otro lado, existen normas reglamentarias de carácter más específico, que afectan a riesgos o sectores concretos y que tienen una significación particularmente técnica. Es el caso de los nuevos Decretos sobre prevención y protección de trabajadores en los supuestos de riesgos dorsolumbares, de agentes biológicos, los riesgos frente a agentes cancerígenos, seguridad y salud del trabajo de los buques, en las actividades mineras o el último de los Decretos que integran este elenco amplio de normas, que es el Decreto de protección de la seguridad y salud en el trabajo, de prevención de riesgos en las obras de construcción.

Pues bien, ese conjunto de normas reglamentarias se integraría en lo que se denomina la Parte especial de la prevención de riesgos laborales. De modo que van dirigidas a algunos sectores y para proteger determinados riesgos, pero no son todas las empresas las destinatarias directas de estas normas específicas.

Cada uno de estos Decretos tiene sus características y algunos presentan una regulación jurídica extraordinariamente compleja. Es el caso de la prevención de riesgos laborales en las obras de construcción o el de la minería, por mencionar otro ejemplo reciente. Algunos han sido promulgados, a su vez, con la participación de varios Ministerios, sin la presencia incluso del Ministerio de Trabajo, como es el relativo a la minería. Significa, por tanto, que son normas en las que han participado instancias administrativas gubernativas además de la típica, de la que tiene la competencia más directa en materia de legislación laboral.

Varias de esas normas reglamentarias tienen disposiciones derogatorias, pero otras no, lo que necesita una profunda clarificación para saber qué normas lógicamente pueden quedar afectadas. Buena parte de ellas derogan Títulos de la Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo, lo que produce una dispersión normativa importante, como sucede con el Decreto 486/97, sobre los lugares de trabajo.

No existe pues, un esfuerzo adicional de integración, de simplificación en unos pocos reglamentos. Se ha hecho, una entrega constante de carácter reglamentario, trasponiendo cada una de las Directivas en un instrumento único. Existen casos de vigencia desigual, pues unas normas entran en vigor a los tres meses, otras a los dos meses, otras a los veinte días, otras lo hacen inmediatamente y otras no dicen nada al respecto.

Significa todo ello que este conjunto de normas afectan a la vigencia de esos instrumentos jurídicos que crean, sin duda, problemas en su aplicación y en su interpretación.

Nos encontramos ante un desarrollo reglamentario que presenta cuestiones y problemas de identificación normativa, de vigencia, de efectividad. Se podía haber recogido todo ello en una sola norma reglamentaria, en un solo Decreto en virtud del cual se traspone al Derecho Español la normativa comunitaria relativa a la prevención de riesgos laborales.

Ha habido excesiva comodidad pues, por parte del Gobierno a la hora de transponer las Directivas. Es criticable la singularización en determinados instrumentos al respecto, que no han tenido en cuenta el objetivo de simplificación y de ordenación que está previsto expresamente en la Ley, y que ha sido, además, una de las patologías de nuestro sistema de prevención de riesgos laborales.

La única justificación para una regulación tan separada es la existencia de Directivas específicas. Es decir, se ha utilizado la típica técnica comunitaria que consiste precisamente en transponer una Directiva. Pero no hay una ordenación sistemática del Derecho interno en materia de prevención de riesgos laborales. En la mayor parte de esos Decretos se sigue de cerca las Directivas, a veces una copia literal de las mismas, sin matizar, sin valorar, sin calibrar la eficacia, la efectividad, las dificultades de aplicación de esa norma en el escenario propio del Derecho Español, del ordenamiento laboral y del tejido empresarial español.

Todo ello permite albergar dudas sobre si este conjunto de normas reglamentarias constituyen un desarrollo de la Ley o una adaptación de Directivas al ámbito español. Probablemente, sea lo uno y lo otro, pero no debía ser así en técnica legislativa depurada. Nos encontramos así ante una problemática de complejidad en la ordenación y aplicación del sistema de prevención de riesgos laborales, a lo que seguirán, sin duda, mas normas reglamentarias en el futuro.

Todo ello produce, pues, una dispersión normativa, un solapamiento de normas que hace que el objetivo de la simplificación querido por la LPRL no se haya conseguido.

Por estas razones, la aplicación e interpretación del sistema jurídico de seguridad y salud en el trabajo no va a ser una tarea fácil en nuestro país. Su efectividad, por tanto, queda fuertemente condicionada por estos elementos de carácter normativo y de técnica legislativa, y será necesaria, sin duda alguna, una labor de reunificación, de refundición y de simplificación normativa para otorgar a estas normas efectividad en su aplicación.

3.- El ámbito de aplicación en la LPRL.

Otro de los puntos sobre el que quería llamar la atención en este elenco de cuestiones y de problemas de aplicación y de efectividad de las normas o de problemas de vigencia es el que tiene que ver con el ámbito de aplicación de la LPRL.

Como se sabe, la LPRL tiene una vocación universal. Se aplica a todos los ámbitos de la realidad productiva. Se aplica a la empresa y a la relación jurídica de empleo privado y se aplica también a la Administración Pública, a la relación jurídica de carácter estatutario, a los funcionarios, a la relación jurídica de carácter administrativo.

Las cuestiones y problemas, sobre todo en lo que tocan al ámbito de aplicación, se plantean en este último escenario, en la relación funcional, en las relaciones administrativas o estatutarias de la Administración Pública con su personal, con las personas que prestan sus servicios. La Ley, en este sentido, está repleta de referencias a las peculiaridades de la Administración Pública para que se tengan en cuenta en lo que se refiere a la aplicación y efectividad de las normas de prevención de riesgos laborales. Un rastreo por la propia LPRL nos permite identificar como existen un elenco de 6 ó 7 cuestiones que condicionan la efectividad de las normas laborales al ámbito de la Administración Pública.

La primera de ellas, por ejemplo, tiene que ver con el establecimiento de los servicios de prevención, a los que después me referiré en la segunda parte de mi intervención. Servicios de

prevención a los que el artículo 31 de la LPRL hace una referencia expresa como el instrumento fundamental para actuar y desarrollar la acción preventiva en la empresa y que, específicamente, recoge una serie de peculiaridades para que se tengan en cuenta en el ámbito de las Administraciones Públicas. Se trata de tener en cuenta la estructura organizativa de las Administraciones Públicas para, sobre ellas, modular la propia organización de los Servicios de prevención. Particularmente, la Disposición Adicional 4ª del RSP se refiere a una normativa específica para las Administraciones Públicas. Una normativa particular en lo que toca a las actividades preventivas y definición de funciones y niveles de cualificación. Incluso, la Disposición Transitoria 4ª se refiere también a unas normas singulares y particulares de prevención en los hospitales y centros sanitarios. Por tanto, en este aspecto fundamental de la efectividad de la acción preventiva, de la utilización y de la puesta en práctica de las modalidades específicas hay una serie de matizaciones importantes de vigencia y de efectividad de las normas trasladables a la Administración pública, necesitada de otras normas complementarias, para lo que es el contenido general de la Ley al escenario de la Administración Pública.

Se produce aquí sin duda, un desajuste importante entre lo que quiere la Ley y los escenarios sobre los que se va a proyectar; que alcanzan incluso a la modulación de los derechos de participación en las Administraciones Públicas. En el Capítulo 5º de la LRPL se habla de que los derechos de participación de los trabajadores en el ámbito de la prevención de riesgos laborales se modulará, se adecuará a las características de las Administraciones Públicas. Y en este sentido, se han dictado normas estatales en este ámbito, a la vez que normas de las Comunidades Autónomas que tratan de acomodar de alguna manera estas reglas de la representación a las características de las Administraciones Públicas.

Un supuesto particular de adaptación y el referido a las medidas correspondientes a los incumplimientos por parte de la Administración laboral de los deberes normativos en materia de seguridad y salud en el trabajo. Aquí se produce, sin duda alguna, una regulación particular, en la medida en que las Administraciones Públicas no son objeto de la sanción típica de la autoridad laboral por el incumplimiento de las normas laborales, reservándose la adopción de medidas correctoras de los correspondientes cumplimientos.

¿En qué consisten? ¿Qué trascendencia? ¿Qué significación? ¿Qué alcance van a tener esas medidas correctoras?

Algo parecido ocurre con los propios planes de organización de las actividades preventivas en cada Ministerio, de forma que la Disposición Adicional 8ª señala que en 6 meses esos Ministerios tienen que llevar a cabo planes específicos para aumentar la acción preventiva, o la adaptación de toda esta normativa a los establecimientos militares.

Buena parte de la aplicación y de la efectividad de estas normas depende, pues, de que las Administraciones Públicas lo apliquen en su foro propio, en sus estructuras internas para poder desarrollar cada uno de esos preceptos. Sin duda alguna, los sindicatos tienen aquí una función importantísima para dotar de efectividad y para resolver buena parte de los problemas que plantea la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales a este sector productivo.

¿Y mientras qué sucede? Coexisten normas de distinta procedencia, existen periodos en los que hay que esperar a otra regulación posterior, a un desarrollo y se producen importantes vacíos de regulación en materia de la acción preventiva en las Administraciones Públicas que condicionan a la efectividad de la protección de la seguridad y salud en el trabajo, de la prevención de riesgos laborales de su personal.

4.- La planificación de la actividad preventiva.

Pero no quedan ahí las cuestiones de vigencia, ni los problemas de aplicación.

A mi juicio, se plantean con especial trascendencia también cuestiones de esa naturaleza en lo que pudiéramos denominar la estructura y la planificación de la acción preventiva en las empresas. Esto es, en el escenario más importante, que es la empresa, para que el empresario

pueda cumplir con el deber de protección de la seguridad y salud en el trabajo, exigido por la LPRL.

Esta materia, la estructura y planificación de la acción preventiva son algunas de las cuestiones importantes de la nueva regulación. Afecta como pocas a la efectividad de las normas de prevención de riesgos laborales.

Ha sido objeto de regulación en el RSP, en el que existen cuatro grandes bloques de regulación. No me voy a referir específicamente a esas materias, sino sólo a dos problemas que plantea esta regulación. El primero, referido a la evaluación y la planificación de la acción preventiva. Es la primera parte del RSP. El segundo, relativo a las modalidades de cobertura de la acción preventiva, es decir, a los instrumentos que tiene a disposición el empresario para cumplir con su deber de protección. El tercero, afecta al control de la efectividad de la acción preventiva a través de la figura de las auditorias y, por último, el cuarto bloque de regulación material se refiere a las funciones y a las cualificaciones profesionales y técnicas en materia de prevención de riesgos laborales.

Por lo que toca a la primera cuestión, a la evaluación de planificación de la acción preventiva, hay un primer interrogante: ¿Qué es? ¿En qué consiste? ¿A través de qué instrumentos se realiza la evaluación de riesgos y se planifica la acción preventiva?

La regulación de esta cuestión en el Capítulo II del RSP es extraordinariamente compleja. No es el reflejo de una norma clara. A sus defectos en el plano técnico-jurídico hay que añadir referencias genéricas sobre las leyes y exposiciones de buenos propósitos, tan frecuentes como poco útiles en materia de prevención de riesgos laborales. Se recogen normas pastorales, referencias pseudo-ininteligibles que dificultan su entendimiento.

Es un ejemplo típico de un proceder regulador muy criticable en el sentido técnico jurídico, que ya dificulta, de entrada, la aplicación e interpretación de esas normas y su efectividad en el plano de la prevención de riesgos laborales. Hay poco orden y claridad al tratar las materias. Todo esto hace que esta norma parta ya de problemas de aplicación e interpretación que condicionan, como digo, su propia efectividad. Hay poca claridad reguladora en la fase planificadora de la prevención.

Parece que en esta materia todo queda, una vez terminada la evaluación, a la inventiva, al conocimiento, al estímulo, a las ganas, al buen hacer de las personas encargadas de la prevención. No existe así un tronco ordenado sistemáticamente que permita detectar con facilidad donde arranca la obligación, ¿en qué consiste su contenido, cuándo acaba y en virtud de qué instrumentos?

Por otro lado, el artículo 4.3 del RSP señala que la evaluación de riesgos se hace con intervención del personal competente. Y ¿dónde está ese personal competente hoy?

Lógicamente hay que acudir a la regulación contenida en los arts. 35, 36 y 37 del RSP, que se refieren a esos niveles de cualificación y, por tanto, al personal que puede ser competente para llevar a cabo la evaluación de riesgos. Pero ¿existe un personal cualificado para la correcta evaluación que otorgue efectividad a la regulación de la primera parte del RSP y, por tanto, a la eficacia de la norma?

Es uno de los problemas que plantea la propia regulación. Incluso, algunos Decretos específicos de la Parte especial de la seguridad y salud en el trabajo recogen mecanismos de evaluación propios y singulares para determinados riesgos como es, por ejemplo, el Decreto 664/97 para los agentes biológicos.

Por otro lado, para otorgar esta formación que deben tener las personas que vayan a participar se requiere la existencia de entidades públicas o privadas que estén autorizadas para desarrollar acciones formativas en materia de prevención. ¿Cuántas existen? ¿Cuántas hay que puedan hacer esto? ¿Quiénes tienen efectivamente, no solamente la autorización formal, que es

importante, sino sobre todo la capacidad real de formar en un ámbito como la prevención de riesgos laborales que presenta efectos tan novedosos?

Estas carencias hacen que la vigencia formal del RSP tenga una suspensión fáctica inevitable porque es muy difícil trasladar a la práctica lo que se regula. Ello hace que, en la actualidad, la evaluación y planificación de la acción preventiva, que es una pieza esencial del sistema, probablemente la más importante del sistema, se encuentre en una vigencia de aplicación incompleta que merma su efectividad. La planificación de la acción preventiva, que debe incluir medios humanos y materiales necesarios, así como la asignación de recursos económicos precisos, queda absolutamente condicionada por otros elementos fácticos de transcendencia normativa evidente, que hacen que nos encontremos ante uno de los problemas de mayor magnitud y transcendencia en la aplicación y efectividad del nuevo sistema.

La segunda cuestión o segundo problema que plantea la efectividad de las normas de prevención de riesgos laborales tiene que ver con las modalidades de organización de los recursos de la acción preventiva. Es vital esta figura para la efectividad de las normas y, sobre todo, para que el empresario pueda, en el ámbito de su empresa, cumplir con su deber de protección de la seguridad y salud en el trabajo.

Pues bien, de las cuatro modalidades previstas en el RSP todas plantean problemas y dificultades en su aplicación.

La primera de ellas, que es la de la asunción personal por parte del empresario de la acción preventiva, reservada con carácter general exclusivamente a las pequeñas empresas, a las empresas de menos de seis trabajadores, plantea la cuestión de la capacidad preventiva del empresario, que tiene que estar en condiciones de llevar a cabo esa asunción de la acción preventiva. Una cosa es ser empresario y otra cosa es ser empresario capaz de asegurar la prevención de riesgo laboral en la empresa ¿Cómo se forma al empresario? Todo esto incide en la protección y tutela en la seguridad y salud en el trabajo de los trabajadores de las pequeñas empresas.

La segunda modalidad, referida a la designación por parte del empresario de trabajadores para llevar a cabo la acción preventiva, también presenta sus problemas. Es el caso de la formación de estos trabajadores, pues tendrán que tener niveles de cualificación para llevar a cabo la acción preventiva, participar en la evaluación, en la planificación, desarrollar un conjunto de tareas importantes en materia preventiva.

A todo ello hay que añadir problemas de disponibilidad y de voluntariedad de los trabajadores afectados, que tienen que ver con la eventual negativa de un trabajador a desempeñar esa función. También con los medios a su disposición, puesto que el empresario tiene que poner medios materiales para poder llevar a cabo la acción preventiva.

Buena parte de estas dificultades también están presentes en la tercera modalidad, que consiste en la creación de Servicio de prevención propio en la empresa. Para constituir esos Servicios de prevención se necesitan no solamente medios materiales, sino medios personales, con exigencias profesionales y cualificación técnica elevada ¿Dónde están esos medios? ¿Existen para configurar, crear y organizar esos servicios de prevención propios? El tamaño de la empresa también hace aquí acto de presencia para estos servicios de prevención, pues no presenta las mismas dificultades para su articulación. Por otro lado, la norma transitoria plantea sus dificultades, pues su constitución tiene que hacerse antes del 1 de enero de 1999 y para otras empresas, antes del 1 de enero de 1998.

Y todas estas dificultades de aplicación y vigencia son trasladables también a la cuarta modalidad relativa a la constitución de Servicios de prevención externos a la empresa, a cuya concertación se dirigirán buena parte de empresarios españoles.

En lo que toca así al régimen de autorización, que no es fácil, se requiere contar con una serie de exigencias, de requisitos materiales y profesionales capacitados. Tienen que tener

técnicos de los niveles superiores en determinadas especialidades, que no existen hoy en estas fases tempranas de aplicación del sistema.

La regulación, a su vez, de aspectos que tienen que ver con el concierto entre la empresa y los servicios de prevención externos es una regulación, a mi juicio, insuficiente, que requiere aclaración en normas posteriores para dar seguridad y certeza en ese término.

Por otro lado, se plantean también problemas respecto de la responsabilidad de los Servicios de prevención. En ello está pensado la exigencia de la póliza, de forma que los Servicios de prevención están abiertos a la responsabilidad de daños y perjuicios exigidos por los empresarios con los que han contratado la acción preventiva.

Y problemas parecidos se dan respecto en las auditorías.

Todo esto conduce a que, realmente, no haya tantos aspectos de la LPRL que hoy se hayan aplicado con efectividad.

Se ha constituido el Consejo Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, se han elegido los representantes de los trabajadores en materia de acción preventiva, se han constituido órganos propios en las Comunidades Autónomas para crear escenarios de concienciación, de ayuda, de fomento, de colaboración en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Se han autorizado algún servicio de prevención o Centros de formación, pero nada más.

La realidad material, la ordenación material de la acción preventiva, todavía está en una fase muy incipiente, sujeta, como digo, a problemas de aplicación y de interpretación que no son fáciles de resolver, al menos de momento. Tiene, por tanto, la aplicación y la efectividad, aquí, dificultades añadidas, e importantes que, sin duda alguna, afectan a todas estas cuestiones, al objetivo fundamental del nuevo sistema que es esa efectividad de la prevención del riesgo laboral.

Buena parte de estos problemas y dificultades han llevado a algún autor a discutir la vigencia del RSP, en los momentos actuales, que inicialmente no es aplicable, que es una norma de futuro y, por tanto, que no es una norma imperativa, pues no innova el ordenamiento jurídico como para ser capaz de dotar con efectividad a lo regulado.

No participo exactamente de esa tesis, pero no le falta razón en parte.

Quiere decirse, por tanto, que nos encontramos ante un entramado normativo con serios interrogantes, en modo alguno clarificado.

Todos estos problemas requieren, sin duda alguna, un cambio de cultura evidente en el nuevo escenario de la prevención de riesgos laborales, que atienda así a las prioridades sociales que antes no se han dado en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. También un comportamiento responsable de los agentes sociales, de los empresarios y de los sindicatos. Si no hay colaboración y actuación conjunta, la efectividad de estas normas se va a resentir.

También es necesario exigir prudencia y rigor a la Administración laboral. Prudencia en la aplicación de las normas desde el punto de vista del control y vigilancia, sabiendo qué instrumentos tenemos y en qué fase nos encontramos. Rigor en el cumplimiento de sus funciones desde el punto de vista autorizador a los servicios de prevención y a las entidades que aspiran a hacer formación en materia de prevención de riesgos laborales, porque la efectividad de estas normas también se juega, no solamente en el plano normativo y formal que estoy mencionando, sino también en la existencia de profesionales y servicios con verdadera solvencia material y personal para llevar a cabo los muchos retos y desafíos que tiene la prevención de riesgos laborales de presente y de futuro en nuestro país, en el que debe existir una acción preventiva armonizada con el resto de los países de la Unión Europea.

Muchas gracias por su atención.

LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LOS CRITERIOS DE ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.

Leonardo Oro Pitarch
Inspector de Trabajo y Seguridad Social

Deseo, en primer lugar, expresar mi agradecimiento al Consejo Económico y Social de Aragón por la posibilidad de dirigirme a Vds. En mi trabajo está, entre sus funciones más agradables, la de promocionar la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y hacerlo desde el R. e I. Colegio de Abogados de Zaragoza, al que pertenezco con ejercicio hace ya algunos años y he pertenecido como no ejerciente hasta hace muy poco, me llena de orgullo, especialmente cuando entre los asistentes observo viejos compañeros y personas que me son especialmente queridas.

El art. 4 de la Directiva 89/391, del Consejo, de 12 de junio de 1989, más conocida como Directiva Marco en materia de mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, impone a los Estados miembros de la Unión Europea la obligación de adoptar las *"disposiciones necesarias para garantizar que los empresarios, los trabajadores, y los representantes de los trabajadores estén sujetos a las disposiciones jurídicas necesarias para la aplicación de la presente Directiva"*, añadiendo que los Estados miembros han de garantizar, en particular, *"un control y una vigilancia adecuadas"*.

Pronunciamientos más o menos parecidos se efectúan en las Directivas 91/383, 92/85 y 94/33 a las que se hace referencia en la Exposición de Motivos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Corresponde, pues, a los Estados miembros asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por las Directivas citadas y poner medios frente a un eventual incumplimiento de su contenido en la operación de transposición a disposiciones internas.

Para ello los Estados miembros haciendo uso de la libertad en cuanto a forma y medios previstos en el art. 189 del Tratado de Roma de 1957, adoptarán los mecanismos de garantía que sean conformes a sus legislaciones o prácticas nacionales. Esto es lo que hace en España la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

En nuestro derecho la atribución de funciones de garantía del cumplimiento de los derechos laborales suele atribuirse por las normas de trabajo y seguridad social a un doble

orden de instancias: la judicial (orden social de la jurisdicción) y la administrativa, sin perjuicio claro, de las de orden penal y civil cubiertas por sus propias normas.

De acuerdo con los arts. 9.5 de la LOPJ/85 y 1 del TR de la LPL/95, al orden social de la jurisdicción corresponde de manera exclusiva y excluyente dirimir los conflictos individuales y colectivos que se susciten en la rama social del derecho juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.

A su vez, y de acuerdo con la Ley 8/88, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social, sobre las administraciones públicas y sus funciones inspectoras descansa la eficacia de las normas laborales y su eficaz cumplimiento.

Este doble orden tutelar tiene su fundamento en los arts. 103 y 117 de la CE. y por lo demás y por lo que a la Administración respecta, al disponer de órganos con competencia de vigilancia y control, España cumple con las obligaciones derivadas de la ratificación de los Convenios 81, 129, 150 y 155 de la OIT. que obligan a mantener "*un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales, comerciales y agrícolas que ocupen asalariados*".

Algún sector de la doctrina mantiene, precisamente al tratar de las responsabilidades que el carácter innovador de la ley tiene más aspectos formales que materiales ya que dejando a un lado las responsabilidades de carácter civil y penal, la Ley 31/95 se decanta exclusivamente por las administrativas de corte tradicional, **olvidando los mecanismos de responsabilidad contractual laboral y de tutela judicial.**

Para algún autor, esa insuficiencia de enunciado -que no ausencia- de las responsabilidades laborales del empresario se explica porque el legislador sigue considerando la mecánica pública sancionadora la más adecuada y eficaz para la protección de los derechos e intereses en juego. No es ajeno el legislador, señala esa mismo sector doctrinal, a una cierta desconfianza hacia la protección judicial de tales derechos, dadas las naturales limitaciones de las sentencias declarativas y las tradicionales dificultades de ejecución de las de condena a obligaciones de hacer.

La responsabilidad administrativa: Arts. 42 a 54 Ley 31/95.

A partir de ahora nos centraremos exclusivamente en la **responsabilidad administrativa con sede en la Ley 31/95**, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que en su Cap. VII se refiere a las responsabilidades y sanciones.

La regulación de la prevención de riesgos viene a realizar un **reparto competencial imponiendo una serie de deberes a todos los en ella implicados:** administraciones públicas, sujetos de la relación laboral y demás sujetos que sin intervenir directamente en ella

participan sin embargo de alguna manera: socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, trabajadores autónomos e incluso fabricantes, importadores y suministradores de equipos.

En consecuencia es evidente que **cualquiera de los sujetos obligados puede ser un potencial infractor de sus deberes legales en materia de prevención de riesgos y en consecuencia a cualquiera de ellos podrían ser imputadas responsabilidades por sus incumplimientos**. La regulación de la derogada OGS del 71 atribuía responsabilidades posibles a todas las personas incluidas en su ámbito de aplicación o lo que es lo mismo a todos los incluidos en el campo de aplicación del sistema de la Seguridad Social y en especial a, los empresarios, personal directivo y mandos intermedios y a los trabajadores y si es cierto que se ponía especial atención y cuidado en el grueso de la regulación referida a las sanciones a, los empresarios, no lo es menos que también dedicaba los arts. 158 y 160 a los correctivos a cargo de directivos y trabajadores. No obstante, insisto de cualquier manera, en que pese a todo, el responsable típico era el empresario, si bien no era el único responsable.

La actual Ley en su art. 42. 1, señala:

"El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, ...".

Es decir, es **el empresario el único sujeto obligado** y del que es exigible la responsabilidad, la Ley **lo vuelve a repetir**, si cabe con mayor nitidez, en el art. 54.1, cuando dice:

" Son infracciones a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales las acciones u omisiones de los empresarios que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y de salud laboral sujetas a responsabilidades conforme a la presente Ley".

bien que **el concepto de empresario trasciende, como veremos, de la mera relación bilateral del art. 1 del ET**. ya que la Ley atribuye también responsabilidad al empresario principal respecto de la conducta de los trabajadores al servicio de contratistas y de subcontratistas, como veremos al tratar del art. 24 LPRIL.

Sobre la admisión de la responsabilidad directa por autoría o capacidad infractora de **las personas jurídicas**, sin supresión del principio de culpabilidad, pero con aplicación "*de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas*", se ha pronunciado el **TC. en Sentencia 246/91, de 19.12**. Su argumentación vale igual para las comunidades de bienes u otros entes sin personalidad.

Del **trabajador** cabe esperar una **conducta que complemente**¹ las acciones del empresario y vele, "*según sus posibilidades, ..., por su propia seguridad, ... de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario*", y sus incumplimientos tendrán la consideración de **incumplimientos contractuales**² a los efectos previstos en el art. 58 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y ello es así por cuanto del poder de dirección deriva, o mejor dicho, junto a él y para hacerlo posible existe el denominado **poder disciplinario** para hacer cumplir las ordenes por él impartidas.

Tampoco es exigible responsabilidad administrativa del **trabajador autónomo** en cuanto no tiene la calidad de empresario. Si es posible demandar de él responsabilidad penal y civil por sus posibles incumplimientos y daños que ocasione con su conducta.

El marcado carácter prevencionista de la Ley se pone, una vez más, de relieve en los arts. 43 y 44 que se refieren a los requerimientos y la paralización de trabajos, figuras ya existentes en nuestro ordenamiento que se mejoran técnicamente de manera ostensible y que nada tienen de punitivos al ser su exclusiva finalidad la de evitar un daño motivado por un defecto de más o menos intensidad. En ambos casos, el acta de infracción que inicia el procedimiento de exigencia de responsabilidad administrativa, se minimiza adquiriendo tintes marginales hasta casi difuminarse totalmente, así por ejemplo no es nombrada en absoluto en la paralización de trabajos. La ley lo que quiere en ambos casos, repito, y antes que nada es que se elimine cualquier defecto "*sin perjuicio de la propuesta de sanción correspondiente en su caso*".

En el art. 43.2 se señala el procedimiento a seguir cuando se efectúe un requerimiento al haber comprobado el inspector de trabajo y seguridad social la existencia de una infracción: por escrito al presunto responsable, señalando las anomalías o deficiencias apreciadas y con indicación del plazo para su subsanación. El requerimiento se deberá comunicar igualmente a los Delegados de Prevención.

Si se incumpliera el requerimiento efectuado, persistiendo los hechos infractores, el Inspector, de no haberlo efectuado inicialmente levantará la correspondiente acta de infracción por tales hechos.

De la **naturaleza del requerimiento** nos caben serias dudas y así mientras unos opinan que se trata de un acto de la Administración pública sujeto al derecho administrativo y limitativo de la esfera de actuación del particular en cuanto le impone una obligación de hacer y es en consecuencia impugnabile en vía administrativa y luego en la contenciosa, otros

¹ Arts. 14.4 y 29 de la Ley 31/95.

² Incumplimiento laboral dice el art. 29 de la Ley . Vid también el art. 14.4.

opinan que al no ser su incumplimiento el que genera la infracción -que además no esta tipificada como tal- y si serlo la omisión del concreto deber de prevención el que puede dar lugar al acta, el requerimiento no es un acto impositivo en si mismo que pueda, o mejor dicho, que merezca la pena ser impugnado.

Personalmente opino que el incumplimiento del requerimiento no constituye ninguna infracción y a lo sumo es una de las circunstancias modificativas de la responsabilidad, la de la letra f) del art. 49, para en su caso.

El inciso ultimo del núm. 1 del art. 43 *"todo ello sin perjuicio de la propuesta de sanción correspondiente, en su caso"*, me suscita dos cuestiones: **¿ hasta dónde vincula el requerimiento al acta?, o lo que es lo mismo, ¿cabe el acta sin requerimiento? y ¿cuál es el margen de discrecionalidad que tiene el inspector para proponer o no la sanción?.**

Respecto de la primera, a mi modo de ver, **no cabe la existencia de acta de infracción sin requerimiento** y ello por cuanto la Ley antepone de manera clara toda ella la prevención, esto es el adelantarse y evitar el daño a cualquier medida punitiva, en consecuencia la adopción de la medida sancionadora dejando persistir la infracción, que es lo que realmente supondría la ausencia de requerimiento una vez comprobada la infracción, es un acto absolutamente impensable en la filosofía de la Ley. La excepción, que viene a confirmar la regla, será el caso en que producido el daño haya desaparecido el estado del lugar o el elemento que lo ocasionó, por ejemplo, se ha desmontado ya el andamio carente de barandilla desde el que cayó el trabajador, aquí cabrá un requerimiento de futuro -para próximas ocasiones- casi una advertencia y es evidente que no existirá la posibilidad de indicar plazo de subsanación.

Respecto de la segunda cuestión, **margen de discrecionalidad** del inspector actuante, o cuándo el inspector solamente requerirá o se verá obligado a iniciar un expediente sancionador mediante la extensión de un acta, la Ley nada dice.

Como elemento de referencia nos podemos aproximar al art. 17.2 del Convenio 81 OIT que señala como *"los inspectores del trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento"*.

Si por discrecionalidad administrativa entendemos no la facultad de interpretación más o menos flexible de la norma sino la capacidad de la administración pública de elegir entre dos o más soluciones igualmente correctas, deberemos examinar nuestro derecho positivo para ver cuales son las soluciones que nos ofrece antes de dar una respuesta.

Pues bien, tras un rastreo, que me parece casi exhaustivo, de las normas vigentes que ordenan la actuación de la actual Inspección de Trabajo y Seguridad Social, incluida la recién

publicada Ley 42/97, de 14 de noviembre, resulta que en ninguna de ellas se encuentra una solución clara con lo que, por ahora, no queda otro remedio que acudir a LISOS, pese al desgarró producido al separar la materia de responsabilidades de aquel cuerpo normativo, y regimos por su art. 48 -la distinción entre advertencia y requerimiento es más formal que material- que admite la no extensión de acta de infracción únicamente cuando la infracción comprobada no genere ningún daño o perjuicio al trabajador.

Muy pequeño en consecuencia será el margen de discrecionalidad del Inspector en materia de prevención de riesgos ya que es evidente que salvo las de carácter documental y algunas otras muy escasas todas las infracciones de la Ley atentan de manera directa a la salud e integridad del trabajador.

La otra gran medida que se trata de potenciar en la Ley 31/95, es la de la **paralización de actividades en el caso de existencia de riesgo grave e inminente**. medida que por otra parte, resulta tradicional en nuestro derecho y así por ejemplo ya estaba contemplada en los arts. 13 de la Ley 39/62 y 4 del Dto. 1.860/75, haciéndose también referencia a la paralización en el art. 195 LGSS -equiparación a la falta de aseguramiento-.

Ahora la Ley la trata de manera específica y mucho más clara y detallada. De entrada se da una definición de qué ha de entenderse por riesgo grave e inminente³, art. 4,4º -"aquella que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores". Y a continuación se detalla un procedimiento sencillo, rápido y claro:

- La medida se comunicará a la empresa responsable, que a su vez, deberá ponerla en conocimiento inmediato de los trabajadores afectados, de los Delegados de Prevención, del Comité de Seguridad y Salud, o en su ausencia, de los representantes del personal.

La empresa deberá dar cuenta al Inspector actuante de que esta comunicación se ha llevado a efecto.

- El Inspector dará traslado, por escrito, de forma inmediata a la Autoridad Laboral.

- La empresa debe cumplir de modo inmediato la orden cursada, pero puede impugnarla en el plazo de tres días hábiles ante la Autoridad laboral.

- La Autoridad laboral resolverá la impugnación en el plazo de veinticuatro horas, resolución que será ejecutiva, "sin perjuicio de los recursos que procedan".

³ Por fin se ha eliminado de la letra de la Ley la expresión "riesgo serio", como si los hubiese en broma, contenida en las anteriores versiones de este procedimiento.

- La orden de paralización de los trabajos concretos en los que concurran las circunstancias indicadas se puede levantar *"por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la hubiera decretado"* o bien, por el propio empresario *"tan pronto como se subsanen las causas que lo motivaron"*, comunicándolo inmediatamente *"a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social"*.

Si se incumple la orden de paralización, ello constituirá infracción administrativa calificada como muy grave, conforme al artículo 48.3. **Además, respecto de los accidentes que en su caso se produjeran, tal situación se equipara a la falta de formalización de la protección por dicha contingencia** de los trabajadores afectados, respondiendo directamente el empresario del pago de las prestaciones que procedan, según el **art. 188.4 del Decreto 2.065/74** (párrafo no derogado).

Paralización sin acta de infracción, a mi modo de ver, es evidente tras el planteamiento que les acabo de hacer para la alternativa requerimiento acta de infracción y la posible discrecionalidad de la actuación inspectora, que no es posible.

Las infracciones:

"Son infracciones a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, dice el art. 45.1 de la Ley, las acciones u omisiones de los empresarios que incumplan las normas legales reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y salud laboral sujetas a responsabilidades conforme a la presente ley". Precepto de redacción cuasi-clásica si no fuese por lo anguloso de la misma.

Solamente son infracciones y por tanto susceptibles de sanción los incumplimientos, por acción u omisión, respecto de los cuales la Ley exige responsabilidad, es decir, que estén tipificados como tales expresamente.

En los arts. 46.47 y 48, la Ley procede a tipificar las infracciones leves, graves y muy graves atendiendo a la naturaleza del deber infringido y la entidad del derecho afectado. Aquí al legislador se le abrían **dos opciones**: la primera **ampliar el elenco de los ilícitos administrativos ya establecidos en la LISOS**. La segunda **establecer un cuadro de infracciones al margen de dicha norma**, esto es, disponer de un contenido sancionador propio. Esta segunda opción es la que se elige en la LPRiL rompiendo por vez primera el esfuerzo homogeneizados realizado en la Ley 8/88. Ciertamente es, que en un futuro próximo la nueva Ley de infracciones y sanciones, que deberá nacer del mandato o recomendación contenida en la **STC de 28 de noviembre de 1.996**, pretende volver a acoger todos los ilícitos laborales ahora dispersos en varias normas: las infracciones laborales contenidas en el TR.ET., las que hacen referencia a las ETTTs y usuarias, las que se refieren a las cooperativas

y las que hacen referencia a prevención de riesgos laborales, con más las ya existentes y recobrando así un texto único y el espíritu de LISOS.

Cuestión que ya en su momento al estudiar el proyecto remitido por el Gobierno a las Cortes mereció nuestra atención es el del **posible retorno hacia una responsabilidad objetiva**⁴, esto es, derivada del mero incumplimiento de la norma y sin aludir a la posible intervención volitiva del sujeto responsable, así podría desprenderse de la redacción dada a los arts. 42 y 45 de la Ley en los que **parece atenderse únicamente al resultado**, sin tener en cuenta la conducta del empresario; no obstante, en la medida en la que la Ley 31/95 es una de las **manifestaciones del "ius puniendi" del Estado**, le es de aplicación plena la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su **Sentencia de 26.4.90 (STCo.76/90)**, que concluye señalando como tal resultado sería inadmisibile en nuestro ordenamiento y en consecuencia y a la vista de lo señalado en el art. 5 del C.Penal del 95, se puede afirmar con rotundidad que no cabe sanción sin dolo o imprudencia *"incluso a título de simple negligencia"*.

Respecto de los tipos poco voy a decir. Las infracciones en atención a la naturaleza del deber infringido se califican en leves, graves y muy graves.

En las **leves** se comprende una serie de ilícitos de carácter administrativo-formal y otros de carácter sustantivo con la nota común de producir un daño menor y no inminente⁵.

Algún problema podría plantearse respecto de los números 5 del art. 46 y 8 del art. 48, criticables por contenerse en ellos tipos abiertos y sin excesiva definición.

Respecto del principio de tipicidad, la Sentencia 68/89 ha señalado como en el ámbito del derecho administrativo sancionador, es necesario entender flexiblemente este principio, en tanto que no es necesaria una absoluta definición cuando es posible lograr una demarcación del tipo mediante técnicas ya tan consolidadas como la de los conceptos jurídicos indeterminados. *"Si bien los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables, no vulnera la exigencia de lex certa que incorpora el art. 25.1. de la Constitución la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, por consiguiente, con suficiente seguridad la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada"*.

⁴ Lo que la Ley impone es el deber OBJETIVO de cuidado exigible a toda persona normal.

⁵ Continúa la Ley insistiendo en que la falta de presentación del parte de accidente leve es infracción sancionable cuando realmente tal obligación no existe en norma sustantiva.

Las infracciones de carácter grave se agrupan en el art. 47, enumerándose hasta diecinueve⁶ de ellas frente a las nueve de LISOS. Destacar aquí como la ley presta especial atención a la conducta del empresario dirigida **no tanto a evitar el siniestro o la enfermedad, como a prevenir que el trabajo se efectúe de manera segura. Da la sensación de que la norma quiere excitar más que el deber de cuidado el, para mí, más amplio de protección del trabajador.**

Son infracciones **muy graves (Art. 48)**, además de las referidas al trabajo de menores y mujeres en período de embarazo o lactancia, así como la no paralización de trabajos cuando así se ordene por la Inspección de Trabajo y el incumplimiento del deber de confidencialidad en el uso de los datos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores, todas aquellas conductas que general al trabajador un riesgo grave e inminente para su seguridad y salud.

Quizás una de las cuestiones más espectaculares de la Ley sea el cuadro sancionador que eleva muy substancialmente la cuantía de las multas a imponer.

En el art. 49.4 las sanciones se graduarán como sigue:

Leves:	antes:
Mínimo: Hasta 50.000 ptas.	5.000-10.000
Medio: de 50.001 a 100.000.	10.001-25.000
Máximo: de 100.001 a 250.000	25.000-50.000

Graves:	
Mínimo: 250.001 a 1.000.000.	50.001 a 100.000
Medio: 1.000.001 a 2.500.000.	100.001 a 250.000
Máximo: 2.500.001 a 5.000.000	250.001 a 500.000.

Muy graves:

⁶ Salvo cuatro, de ellos tres retocados, los otros quince tienen nueva redacción o son totalmente nuevos.

Mínimo: 5.000.001 a 20.000.000 500.0001 a 2.000.000.

Medio: 20.000.001 a 50.000.000 2.000.001 a 8.000.000

Máximo: 50.000.001 a 100.000.000 8.000.001 a 15.000.000.

Este régimen sancionador singular tiene su **justificación** en los valores e intereses protegidos por su ordenación sustantiva, por la importancia de los valores en juego: la vida, salud e integridad de los trabajadores.

La LPRL parece haber seguido la admonición de la Ley 30/92, que advierte de la necesidad de que *"el establecimiento de sanciones pecuniarias se haga de modo que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas"*.

El art. 49.1 de la Ley **contiene los criterios para determinar el grado mínimo, medio o máximo en el que la sanción deberá ser impuesta.** Grado propuesto también por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que deberá de indicar en el acta que inicia el expediente sancionador y deberá también hacerlo la administración sancionadora en el expediente que lo concluya, cuál o cuáles de esos criterios han sido tenidos en cuenta para la graduación de la sanción.

Afortunadamente cada vez es menor el margen de discrecionalidad existente y así, comprobados los hechos, el funcionario se debe de limitar a encajarlos en el tipo, de lo que resultará una cuasi-automática calificación de la infracción en leve., grave o muy grave. Luego una adecuada valoración de las circunstancias concurrentes, en función exclusivamente, de las enumeradas en el art. 49.1, es decir:

- peligrosidad de las actividades,
- carácter permanente o transitorio de los riesgos,
- número de trabajadores afectados,
- medidas de protección utilizadas,
- incumplimiento de advertencias previas de la Inspección, o de los servicios de prevención, etc.

determinará la graduación de la propuesta.

Es claro que los anteriores criterios no han de servir ni de atenuante ni de agravante si ellos mismos están contenidos en el tipo. art. 49.2.⁷

La Ley ahora, en un indudable avance de perfección determina que las consideraciones anteriores han de explicitarse en el texto del Acta⁸ y es más, probablemente no sirva una alusión genérica al criterio, sino que **se deban explicar claramente cuales son las circunstancias que motivan la invocación de este o aquél en concreto**. En caso de que ninguno de los criterios se tenga en cuenta, la sanción se impondrá siempre en grado mínimo y en su tramo más bajo, lo que nos hace pensar que tales circunstancias solamente serán tenidas en cuenta como agravantes, aunque en el núm. 2 del art. 49 hace referencia a estas circunstancias como agravantes o atenuantes.

A título de anécdota señalar como si la infracción tiene carácter leve y no existe circunstancia modificativa de la responsabilidad, al señalar que la sanción será de: "hasta 50.000 ptas.", el tramo inferior de la misma será de cero (0) pesetas⁹.

Pero aún es más, entiendo que dentro de los límites de cada grado el margen de discrecionalidad del Inspector es también mínimo en cuanto esas circunstancias a las que estamos aludiendo, de acuerdo con los criterios del art. 61 C.Penal vigente -reglas contenidas en el 66 del C.Penal del 95-, deberán aplicarse nuevamente.

Un ejemplo: es posible que en una falta leve en grado medio, de 50.001 a 100.000 ptas. se puedan hacer apreciaciones más o menos groseras, en cuanto la repercusión económica no ha de tener una relevancia demasiado importante. Pero es indudable que en la medida en que se va incrementando la gravedad del hecho sancionable las repercusiones son más elevadas; tomemos por ejemplo las infracciones muy graves en grado mínimo, de 5.000.001 a 20.000.000 ptas. Es evidente que deberá valorarse de manera muy cuidadosa la elección del tramo, dentro del grado, y en definitiva explicar con el máximo detalle el porqué de la cuantía exacta de la sanción a imponer.

Dejando a un lado sanciones atípicas cuya tramitación discurre por cauces especiales, **la imposición de las sanciones ha de llevarse a efecto tras la instrucciones del oportuno**

⁷ Por ejemplo, no será agravante el incumplimiento de la advertencia previa de la Inspección de Trabajo y Seg. Social cuando no se hayan paralizado las actividades a su requerimiento; no será atenuante el escaso número de trabajadores afectados cuando la infracción se cometa en un área de acceso restringido únicamente a los afectados en una gran empresa, o la escasa duración del riesgo cuando la total ejecución del trabajo sea de pocos minutos.

⁸ El contenido del Acta de infracción viene detallado en el art. 21 del RDto. 396/96, y entre sus requisitos, en la letra b) "... y los criterios en que se fundamenta la graduación de la presunta sanción...".

⁹ Este extremo se aclara en el art. 25 del RDto. 396/96, al señalar que la cuantía mínima correspondiente al grado mínimo de las infracciones leves a que se refiere el art. 49.4, a) de la Ley 31/95 será de 5.000 ptas.

expediente a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La Ley ya hemos visto como en este aspecto efectúa una remisión en bloque al procedimiento sancionador previsto en la LISOS. limitándose a determinar algunos aspectos formales como el contenido de las actas o las competencias para la imposición de sanciones. **El procedimiento actual viene contenido como también hemos dicho en el RDto. 396/96, de 1 de marzo, procedimiento advo. especial** de acuerdo con lo previsto en la Ley 30/92 y su Reglamento de desarrollo de la potestad sancionadora, RDto. 1398/93, de 4 de agosto. Y procedimiento al que se le augura una vida efímera a tenor de lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta de la Ley 42/97, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que anuncia uno nuevo, cuya **aparición es presumible en breve plazo** a tenor de lo avanzado de los estudios que al respecto tiene realizados el MTAS., en todo caso, el expediente se iniciará de oficio como consecuencia de la actuación inspectora y habrá de seguir los trámites de notificación, audiencia y alegaciones y de concluir con resolución de la autoridad laboral competente. Como concretamente dice el art. 52 de la Ley la competencia sancionadora puede corresponder bien a la Admón., del Estado o bien a la autonómica, como es el nuestro, competente para la ejecución de la legislación laboral.

Y he dejado para el último lugar **la coordinación de actividades.**

A mi modo de ver y desde la experiencia que me proporciona una ya no corta vida profesional, la coordinación de actividades contenida en el art. 24 de la Ley y las consecuencias de su omisión previstas en los arts. 42.2, 47, 13 y 47,14 de la misma, es uno de los aspectos que necesariamente más satisfacción debe de producir a cualquier prevencionista, de entre las novedades de la Ley.

Antecedentes de esta coordinación, los podemos encontrar, con técnica altamente defectuosa y en consecuencia de muy difícil y compleja aplicación, en los arts. 153 pfo. segundo de la OGSHT y en el indescifrable art. 42 de LISOS.

El actual art. 24 de la LPRL tiene su arranque inmediato en el art. 17 del Convenio 155 OIT de 1.981, que señala como *"siempre que dos o más empresas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo tendrán el deber de colaborar en la aplicación de las medidas previstas en el presente Convenio"*, y en el más próximo art. 6.4 de la Directiva Marco 89/391 al decir: *"Sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente Directiva, cuando en un mismo lugar de trabajo estén presente trabajadores de varias empresas, los empresarios deberán cooperar en la aplicación de las disposiciones relativas a la seguridad, higiene y la salud, así como, habida cuenta el tipo de actividades, coordinarse con vistas a la protección y prevención de riesgos profesionales, informarse mutuamente de dichos riesgos, e informar a sus trabajadores respectivos y/o a sus representantes"*.

Evidentemente el contenido del art. 24 de la LPRL., como veremos, va más allá del mero deber de coordinación e información al exigir en el caso de la empresa principal respecto del contratista o subcontratista de la misma actividad un deber concreto de vigilancia de la normativa de prevención de riesgos laborales.

El art. 24.1 al transponer a la normativa nacional la previsión del art. 6.4 de la Directiva Marco **recoge un supuesto de hecho genérico**. Parece referirse a todos los casos en que en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores de dos o más empresas.. Este deber de coordinación no depende de quien sea el titular del centro de trabajo y su infracción se tipifica como grave en el art. 47.13.

Los principales problemas que se nos presentan al tratar de interpretar el precepto lo son en el campo de la autoría. La identificación del autor de la infracción o del sujeto responsable se nos presenta como una cuestión esencial. La concurrencia de una pluralidad de empresarios nos presenta la problemática de la concurrencia de responsables y de posibles responsabilidades en el sentido en que se puede plantear la existencia de un solo deber infringido pero una pluralidad de autores o varios incumplimientos teniendo que delimitar diferentes ámbitos de imputación.

O lo que es igual, existen dudas de si la ausencia de cooperación constituye una única infracción a repartir entre todos los intervinientes o por el contrario supone una infracción realizada por cada uno de ellos. Mi opinión personal, no contratada hasta ahora, es la de que supone una única infracción cometida por una pluralidad de sujetos. Me baso para ello en el afán no expansivo del derecho sancionador y en que se trata de un único deber impuesto a todos los intervinientes.

A su vez el art. 24.2 recoge un deber específico de información del empresario titular del centro de trabajo a aquellos otros empresarios que concurren con el mismo en el desarrollo de una actividad. El destinatario de este deber específico de información son los otros empresarios a los que corresponde informar de los riesgos que se dan en el centro de trabajo donde prestan sus servicios sus trabajadores. La infracción de este deber está tipificada como infracción de carácter grave en el art. 47.14 de la Ley.

Problemas de eficacia del precepto pueden surgir en cuanto va a ser por un lado difícil constatar su incumplimiento y por otro también muy difícil determinar la suficiencia de su contenido.

El art. 24.3, junto al 42.2. establecen una regla general de responsabilidad del empresario principal sobre el cumplimiento del contratista y subcontratista de sus obligaciones en materia de seguridad e higiene. Esto es se sitúa al empresario principal en

una posición de garante, cuya consecuencia jurídica, a efectos sancionatorios, le sitúa en una responsabilidad administrativa solidaria con el contratista.

Para que esta responsabilidad solidaria surja, es necesario (art. 42.2) la concurrencia de una serie de requisitos ya clásicos en nuestro derecho, a saber:

- que la infracción se realice durante la ejecución de la contrata o subcontrata,
- que se realice en el centro de trabajo de la principal,
- que se trate de misma actividad,
- que exista un cierto grado de culpa o negligencia, es decir, no existe la responsabilidad solidaria objetiva,

por lo demás, a mi modo de ver se trata simplemente de conectar la Ley 31/95, con el contenido del art. 130.2 de la Ley 30/92, que establece uno de los principios del procedimiento sancionador de las administraciones públicas y cuya legalidad además ha sido ya sancionada por la jurisprudencia constitucional (STCo. 76/90).

Seguimos sumidos en los vaivenes jurisprudenciales respecto al concepto de "propia actividad"¹⁰

Se disipa la duda de si la responsabilidad es en cadena o solamente del incumplidor con su contratista; la Ley no deja lugar a dudas, "el principal responderá solidariamente con los contratista y subcontratistas...".

Permítaseme ahora un breve salto en la Ley para ir a la compatibilidad de las responsabilidades. Se trata de un tema muy cuidado. No cabe la doble responsabilidad penal y administrativa por los mismos hechos y en los que además se aprecie identidad de sujeto y fundamento.

¹⁰ Sobre le concepto de propia actividad. "La complejidad del ciclo productivo para alcanzar el fin de la empresa determina que pertenecen a la misma todas aquellas operaciones principales o accesorias que resulten precisas para su consecución". TSJ Madrid. 29.11.89

"... sin que en este caso, además, sea válido alegar que no se trataba de obra o servicio correspondiente a la propia actividad, pues cuando una empresa abarca tan complejo proceso productivo como el que es propio de la recurrente ..., que ella misma alega, no es posible afirmar que son ajenas actividades que, necesariamente están, en definitiva, ordenadas a la consecución final del objeto propuesto...". TSJ Aragón, 6.10.90

Una de las dudas que nos podían surgir está aclarada por la jurisprudencia; me refiero a la posible responsabilidad solidaria respecto del recargo en las prestaciones de seguridad social (Art. 123 LGSS) del empresario principal con los contratistas y subcontratistas. Como todos Vds. conocen en reiteradas ocasiones anteriores a LISOS la solidaridad fue negada por el TS. Ahora bien, en 18.4.92 (RA 4849/92) la Sala de lo Social del citado Tribunal en recurso de unificación de doctrina sobre accidente ocurrido antes de la entrada en vigor de la Ley 8/88, afirma muy argumentadamente la solidaridad respecto del recargo mencionado en base, sucintamente, a que:

- en muchas ocasiones los subcontratistas desarrollan su trabajo bajo el control y la inspección de la empresa principal.

- que los frutos y consecuencias del trabajo repercuten en ella (la principal), y

- Que "es perfectamente posible que una actuación negligente o incorrecta del empresario principal causa daños o perjuicios al empleado de la contrata, e incluso que esa actuación sea la causa determinante del accidente laboral sufrido por el trabajador".

Es normal que dicha doctrina surja ahora nuevamente.

La segunda cuestión y con esto termino, hace referencia a la identidad de sujetos, respecto de la aplicación del "non bis in idem" en las empresas que adopten la forma jurídica de sociedad y en la que la sanción penal se haya dirigido contra un sujeto individual. Baste decir aquí y ahora que la jurisprudencia parece entender que en estos casos no se produce identidad de sujetos.

La Sala segunda del TS. en Sentencia de 24.2.92, señala que "no se conculca el principio cuando la sanción se dirige a la empresa y el proceso penal a una concreta persona física: el ingeniero encargado de las obras". Por contra V.Conde Martín de Hijas mantiene el argumento de que la misma conducta no puede a la vez ser atribuida a dos personas distintas.

Y no deseo cansarles más a Vds., lamento dejar en el tintero una buena parte de cuestiones que me parecen muy interesantes, pero en todo caso, no dudo van a surgir durante el coloquio en que quedo, desde ahora a su disposición. Muchas gracias.

D. CARLOS HERAS COBO

En primer lugar, quisiera expresar el agradecimiento del servicio de Seguridad e Higiene y Condiciones de Trabajo, de la Dirección General de Trabajo y el mío propio, a la organización que ha tenido la amabilidad de convocarnos para intervenir en esta jornada.

El tema que corresponde desarrollar en estos momentos, se centra en la problemática que las pequeñas empresas pueden mostrar a la hora de gestionar la prevención en los términos propuestos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Quisiera expresar, en primer término, que todas las alusiones que vaya haciendo, tanto a la Ley de Prevención como a su desarrollo reglamentario lo van a ser en términos absolutamente técnicos. Ni mis capacidades ni mis intenciones me permitirían enjuiciar el tema desde el punto de vista jurídico y por lo tanto, quisiera aclarar que cualquier término y cualquier comentario que yo dedique aquí a la ley o a su desarrollo, no tienen por qué aproximarse en absoluto a los que, en este foro y tan brillantemente, se han expresado a lo largo de la mañana. El tema, por otra parte, parece clave, puesto que, como de todos es conocido, el número de pequeñas empresas es absolutamente mayoritario, no sólo en nuestra Comunidad Autónoma, sino en el resto del estado.

Tras 25 años de actividad, y algunos de ellos acompañados por personas que fácilmente reconozco en la sala, se tiene a veces la sensación de no haber conseguido los propósitos que formulábamos décadas atrás. El conjunto de técnicos que nos hemos ocupado en estos asuntos tenemos la certeza de que una serie de factores impedían que esas semillas preventivas que se iban diseminando germinaran y enraizaran. Posiblemente, alguno de esos factores se podrían cifrar en un marco legislativo no adecuado: la existencia de pluses de penosidad, de toxicidad, de peligrosidad..., algunos comportamientos sociales y una carencia casi absoluta de cultura preventiva.

La máquina de la prevención, por tanto, no se ha puesto en marcha. Al menos en el mundo de la pequeña y la mediana empresa. No hemos sido capaces de vencer el rozamiento estático para conseguir ponerla en marcha, seguramente a causa de factores tales como los que acabamos de considerar. La paradoja es la siguiente: tenemos la certeza de que, en el momento que la máquina se ponga en marcha, no se va a detener. Y tenemos esta certeza porque toda empresa que haya desarrollado con acierto una política preventiva, una adecuada gestión de la prevención, a la vista de los beneficios tan notables y tan rotundos que habrá podido observar, jamás abandonará las actuaciones preventivas.

Entonces, ¿qué dificultades tenemos en estos momentos para conseguir mover la máquina en las pequeñas empresas? Posiblemente los mayores problemas vengan determinados por los factores culturales de nuestra sociedad. Esta sociedad es, ha sido durante mucho tiempo, insensible a la accidentabilidad laboral. Un estudio llevado a cabo por el Centro Nacional de Vizcaya del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de hace dos años, concluía diciendo que menos del 0,1 por ciento de los espacios de los medios de comunicación venían dedicados al tema de la accidentabilidad laboral.

El pasado verano dio la sensación de que los medios de comunicación, y así fue en realidad, despertaban y se sensibilizaban con respecto a este tema. Era noticia de prensa y de televisión, de modo continuo, la accidentabilidad, no ya en la minería y en la pesca, sino en cualquier otro sector. Parecía que algo iba a despertar. Los medios andaban interesadísimos en las cifras de accidentabilidad, en las causas, en la aplicación de la ley. Sin embargo, a pocas fechas de comenzar el invierno, nos podemos preguntar si esa

preocupación va a regresar o no, porque en estos momentos desde luego, no la podemos encontrar.

A la insensibilidad se le une, lógicamente, el desconocimiento. Recientemente, busqué en una gran librería una monografía que se titula "*Factores ergonómicos ambientales del trabajo en interiores*". La encontré en la estantería que rezaba: ecología. O el librero no sabe interpretar el tema, o bien piensa que no es rentable o conveniente u oportuno, dedicar una estantería al epígrafe de condiciones de trabajo, de seguridad industrial o de prevención de riesgos laborales. La consecuencia es la misma en cualquiera de los casos, y la preocupación también: la sociedad sigue sin estar preparada para asimilar este producto.

Lo expuesto, ¿qué tiene que ver con las pequeñas y medianas empresas? Si me permiten la reflexión, diría que el ambiente que se vive en la pequeña y en la mediana empresa, es próximo al que se vive en la sociedad en su conjunto. Esto no ocurre con las grandes empresas, pero en las pequeñas empresas, sí. Nuestros carpinteros, nuestros fontaneros, aquéllos que reparan nuestros vehículos, tienen la misma cultura preventiva que el hombre de la calle. Sus sensaciones y su aproximación al tema son muy semejantes a las que posee cualquier ciudadano medio.

Una gran empresa por contra, aunque se implantara en un ambiente sin cultivar en este sentido, podría desarrollar una política preventiva, porque le viene impuesta desde fuera, porque tiene recursos técnicos, humanos, económicos... Resolverá el problema formando e informando a un colectivo de técnicos y trabajadores y ello lo resuelve con relativa facilidad. La gran empresa, por tanto, se puede establecer en cualquier ambiente, prescindiendo casi absolutamente de la sensibilidad preventiva que tenga aquél. Pero no ocurre así con las pequeñas y medianas empresas, que insisto, participan de la cultura social en esta materia.

Tan preocupante es el tema, que la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales, con gran acierto, en su declaración de propósitos formula la necesidad de conseguir, como primer objetivo, incrementar la sensibilidad de la sociedad en los temas de prevención de riesgos laborales. Como formulación de objetivos está muy bien, pero... ¿cómo se realiza?

Lo que se planteó esta Comunidad Autónoma en primera instancia, fue lanzar una campaña a través de los medios de comunicación, encaminada a aumentar la sensibilidad o a despertar, tal vez, la sensibilidad de la sociedad en su conjunto. Así fuimos testigos, durante unos cuantos meses, de una campaña promovida en el marco del Consejo de Salud Laboral de la Comunidad Autónoma y soportada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo de mayor implantación en nuestra comunidad y por la propia Administración. Los mensajes en televisión y en prensa se verán reforzados por la campaña que el Ministerio de Trabajo desarrollará.

Las campañas en los medios, ¿van a ser suficiente? Probablemente no. Seguramente no. Estamos hablando de una campaña sobre intangibles, de una campaña que intenta cambiar actitudes y voluntades. No parece que unos cuantos meses de mensajes vayan a ser suficientes para conseguir resultados. Es una campaña necesaria, pero no suficiente para conseguirlos. Seguramente van a ser precisas otras actuaciones para conseguir tales propósitos.

Si volvemos la vista hacia algunas sociedades que tienen una especial preocupación por temas concretos, podemos evocar imágenes de bomberos vestidos con

sus trajes tan singulares hablando a los jovencitos de las escuelas. Les cuentan qué es un incendio, cómo se produce, cómo se puede apagar un pequeño fuego, etc.. Esa sociedad forma a sus jóvenes porque le interesa que el individuo, ya desde su infancia, adquiera una sensibilidad y una cultura hacia ese tema concreto.

Si queremos introducir cambios culturales, tendremos que pasar pues a actuaciones que se dirijan a todas y cada una de las etapas formativas del individuo. Desde el colegio hasta la Universidad. Con planes meditados, con programas serios, coherentes y con profesores que sean capaces (porque entienden el problema) de transmitir a sus alumnos, sea cual sea su edad y su etapa formativa, el mensaje que deben recibir. Y curiosamente el mensaje que deben recibir es el de la seguridad en el trabajo para el que los estamos preparando; no les debemos hablar de un mundo ajeno, pues estamos preparando al alumno para que sea capaz de desarrollar su futuro trabajo en condiciones adecuadas. Hoy por hoy, no le sabemos decir los problemas que va a tener al desarrollar sus tareas; es otro problema que deberemos resolver.

Y lo debemos superar con mucho esfuerzo porque hoy todavía tenemos profesionales de alta cualificación y de cierto prestigio, que piensan asumir los riesgos que comporta su profesión. Y si estos profesionales son enseñantes, peor aún. Cuando el futuro profesional se está formando, tiende a pensar que las condiciones de trabajo que está observando en sus prácticas o en sus estudios, son las que deben imperar. Y, posiblemente, cuando este profesional llegue a niveles de decisión, va a imponer esas condiciones negativas que vivió en su formación, muy alejadas de las condiciones de trabajo que deberían instaurarse en una sociedad a punto de cambiar de milenio. Desgraciadamente, todavía tenemos que explicar en algún ambiente laboral, el verdadero significado del riesgo, porque se llega a confundir con los problemas que pueden generar sus productos mal fabricados.

Para las pequeñas empresas se plantean además otros retos. Los trabajadores deben recibir una formación básica referida a los riesgos inherentes a su trabajo. Y los pequeños empresarios que opten por desarrollar ellos mismos las tareas preventivas, deberán adquirir así mismo una formación básica. ¿Podremos convocar a trabajadores y empresarios para llevar a cabo esta necesidad?. Entiendo que es otro problema a resolver. En este caso quizá las asociaciones empresariales tienen bastante que decir, que apoyar, que organizar...

Interesaría destacar aquí, hablando de la formación de pequeños empresarios, que a veces les intentamos transmitir modelos de gestión que les resultan muy alejados e inasequibles. Cuando pretendemos enseñarles modelos de gestión preventiva, acudimos a grandes empresas. Sin embargo al pequeño empresario tenemos que presentarle modelos sencillos, eficaces y coherentes con sus actividades; específicos y muy detallados, en función de su tamaño y de su actividad.

Dejando aparte los aspectos culturales y formativos, les quisiera presentar también alguna reflexión sobre el marco normativo que ahora nos mueve, insistiendo en que mis comentarios son de tipo técnico.

Breves semanas atrás, un ex-vicepresidente de gobierno, actual empresario dirigente de un grupo de empresas, Villar Mir, explicaba en esta ciudad el modelo de gestión preventiva que se había desarrollado a lo largo de dos años en una de las empresas que dirigía, concretamente en Hidronitro. Explicaba su modelo, sus actividades, su estrategia, etc., y cuando enjuició la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la calificó, rotundamente, como adecuada. La argumentó así por una simple razón: porque él veía que

su modelo de gestión y los modelos de gestión preventiva de otras empresas que él conocía, con resultados contrastados y probados, se acoplaban perfectamente con los modelos y a la sistemática propuesta por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Y él asumía de inmediato, y por esa razón, que ya es rotunda, que la Ley de Prevención se podía considerar adecuada. Otros empresarios y grupos de empresas ya se han manifestado en ese sentido. Técnicamente pues, no debemos enfrentarnos con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Por otra parte, también habría que decirle al pequeño empresario que existen legislaciones que le van a favorecer. Existen legislaciones sobre máquinas, sobre ruidos, sobre materias primas, sobre etiquetados... que están dirigidas a favorecer la gestión empresarial, para posibilitar una decisión adecuada, para poder promover la seguridad en sus empresas; así, un empresario en estos momentos, tiene todo el derecho a exigirle al fabricante que le informe sobre el ruido que produce una máquina, que la máquina tenga una certificación, que la materia prima venga acompañada de una ficha de seguridad y las condiciones adecuadas para manejar ese producto.

Dejando aparte factores derivados del marco normativo, podríamos considerar factores económicos. Hemos dicho durante muchísimo tiempo que invertir en prevención es rentable. El que ha hecho prevención sabe que esto es cierto. Pero lo que también es cierto es que el argumento no ha sido útil. Dos décadas atrás en los primeros manuales que editaba el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, ya se exponían argumentos en este sentido. Decirle a quien no quiere entender la prevención, que la prevención es rentable, parece no ser convincente, ni siquiera argumentando que la accidentabilidad laboral en este país cuesta 2 billones de pesetas año.

Sin embargo, corre el dinero en materia de calidad. Corre en materia de gestión medioambiental. También corre en materia de gestión de residuos, y correrá con el tema del "take bac". Paralelamente no corre el dinero para gestionar la prevención....

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales formula otro objetivo: integrar la prevención en el seno de la empresa. Es decir, que tanto en el desarrollo diario, como en el proyecto empresarial, se integre la prevención. En otras palabras, si queremos implantar una empresa para fabricar mesas, tendremos que preocuparnos de los riesgos que comportan los distintos procesos que supone la fabricación de las mesas: el almacenamiento de las maderas, la mecanización de las mismas, el barnizado, el ensamblaje, el transporte de las mesas, etc., etc.. Para ello necesitamos técnicos. Y este país, hoy, tiene unos escasos recursos técnicos, que se polarizan y se encuentran en las Mutuas de Accidentes de Trabajo y en los Servicios Técnicos transferidos a las comunidades autónomas, provenientes del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. La Ley lo sabe y en el mapa que dibuja, ha incluido unos caminos o unas autopistas, para que la sociedad pueda disponer de una manera rápida y transitoria, de técnicos especializados en las distintas áreas preventivas, que son, Seguridad Industrial, Higiene Industrial, Ergonomía, Psicología y Medicina del trabajo. En esta última área ya tenemos especialistas, porque los forma la Universidad. Pero en las otras tres, la Universidad todavía no los forma.

Cuando se forman titulados, se les imbuye un cierto talante, una cierta mentalidad, algo que les confiere un punto de vista particular. Un físico utiliza las matemáticas de distinta manera que un matemático; un abogado no tiene la misma percepción y la misma perspectiva que un ingeniero, y así debe ser, porque los distintos problemas requieren diferentes enfoques. Los titulados que ahora estamos formando de modo transitorio, van a necesitar un enfoque, una sensibilidad, porque el prevencionista también precisa una

sensibilidad, una percepción, un punto de vista especial. El prevencionista “ve” cosas que otros no ven, intuye opciones (en base a sus conocimientos) que los demás ni imaginan. Debe “ver” riesgos imperceptibles, debe saber que hay agentes que no se perciben pero que están ahí. Por tanto, todos aquellos que participen en la formación de estos especialistas, deben preocuparse de que estos futuros prevencionistas adquieran ese talante, que sepan ver más allá. Sólo van a saber que hay más allá de sus ojos, si les enseña alguien que sepa ver más allá.

Desde este punto de vista técnico, también quisiera detenerme algunos momentos en los temas referentes a la evaluación de riesgos, porque como ya sabemos, los pequeños empresarios pueden optar por desarrollar actividades preventivas y una de ellas, quizá la crítica, sea el desarrollo de la autoevaluación de riesgos.

Suele suceder que, cuando hablamos de evaluaciones de riesgos, tendemos a pensar en los riesgos más evidentes de seguridad. Por ejemplo, que alguien se caiga del andamio, o que vuelque el tractor. Estos riesgos son perceptibles, no hace falta mucha experiencia para detectarlos. Pero un experto en seguridad no se ocupa sólo de esos riesgos tan claros, considera una larguísima serie de riesgos que para muchos puede pasar desapercibidos. Y un higienista industrial evalúa riesgos que ni siquiera se pueden percibir, evalúa riesgos con unos protocolos complicados, específicamente desarrollados para las evaluaciones de contaminantes químicos. Y qué decir de los problemas de ergonomía y psicología, por no hablar de los riesgos de bioseguridad, cuyo solo planteamiento y, por supuesto, cuya sola evaluación, llevaría un tiempo de estudio muy largo y una evaluación de conceptualización compleja.

Dada la complejidad del tema, cuando les decimos a los pequeños empresarios que pueden autoevaluar su empresa, se lo debemos decir acompañados de herramientas útiles para que lo puedan hacer eficazmente. El pequeño empresario, aunque reciba las 30 horas de formación, necesitará procedimientos, protocolos o herramientas absolutamente sencillas y, diría yo, hasta específicas de su sector o de su actividad. En este sentido, el Servicio de Seguridad, Higiene y Condiciones de Trabajo de esta Comunidad Autónoma hace tiempo que se planteó la necesidad de apoyar a los pequeños empresarios, tanto desde el punto de vista de la formación como desde el punto de vista de la evaluación.

Finalmente, quiero recordar que la Administración, al menos en esta Comunidad Autónoma, cuenta con un potencial técnico y humano importante. Se pretende que las pequeñas empresas, las microempresas se aproximen a nosotros día a día, en cualquier momento. No deben vernos con lejanía desde el mundo empresarial. Debemos conseguir que el empresario acuda a nosotros porque podemos resolverles problemas. Por otro lado, no debe olvidarse que, usualmente, resolver un problema preventivo en una pequeña empresa, ni va a suponer una gran inversión, ni un gran esfuerzo. Por lo tanto, lanzamos esta invitación, sobre todo al mundo empresarial, a las asociaciones empresariales, para que, simplemente, utilicen lo que tienen a su disposición.

Creo que podemos iniciar el coloquio.

MESA REDONDA sobre: Estado actual de la prevención de riesgos laborales en Aragón. Una valoración por la Administración laboral y las organizaciones empresariales y sindicales.

Palabras del moderador: D. JUAN RIVERO LAMAS

Es ésta una mesa redonda en la que, como pueden advertir por el programa, el protagonismo corresponde a quienes intervienen en ella; esto es, fundamentalmente, a quienes me acompañan en este momento: el Director General de Trabajo del Gobierno de Aragón, mi buen amigo, Don José Luis Martínez Laseca, que cuenta con una larga andadura como gestor de la Administración laboral en nuestra Comunidad Autónoma; de otra parte, Don Manuel Liébana, en representación de la Confederación Regional de Empresarios de Aragón, y Don Antonio Hinojal en representación de CEPYME. La perspectiva sindical se expresará a través de la voz de Don Benito Carrera, en representación de Comisiones Obreras. Yo soy sólo el moderador. Pero esta función, estoy seguro, va a ser del todo ociosa por la moderación que, me consta, está presente en el talante personal de los que me acompañan.

Tras las intervenciones de éstos, se abrirá una rueda de preguntas para que todos los asistentes que lo deseen tomen la palabra y pregunten sobre los aspectos que les parezcan problemáticos o sobre las cuestiones pendientes de resolver en un futuro, esto es, hasta que la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales se implante del todo y se encarne en nuestra realidad social y laboral.

Con el fin de hacer un breve catálogo de cuestiones que puedan ser problemas a tratar, voy a enumerar, sin perjuicio de los puntos que quieran acentuar los intervinientes a continuación, una serie de temas que me parecen fundamentales para medir el grado de aplicación que se ha hecho hasta ahora de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Pues bien, un primero e importante capítulo es el de la evaluación de los riesgos: ¿quién elabora ese mapa de riesgos que, para el funcionamiento de una empresa que no haya logrado eliminarlos, hay necesidad de contar con él?

En segundo lugar, parece conveniente tratar de cuanto afecta a la planificación de la acción preventiva: ¿Hay hoy planes de prevención realmente, o todavía esta obligación legal es letra muerta? ¿Quién hace estos planes de prevención? ¿Quién controla su aplicación?

En tercer lugar, resulta obligado identificar los servicios de prevención, que son el instrumento fundamental previsto en la Ley para la puesta en práctica de esta acción preventiva. Lo cierto es que hasta enero de 1999, las empresas de más de 250 y hasta 1000 trabajadores tienen de plazo para constituir un servicio de prevención propio, salvo que se trate de empresas dedicadas a las actividades del anexo I, que deben constituirlo en enero de 1998. Por lo demás, los servicios de prevención externos en estos momentos son

bastante escasos. Parecía que se iba a producir una gran oferta de servicios de prevención, pero no ha sido así. Y no sabemos tampoco cuál es el grado de demanda de tales servicios, esto es, hasta qué punto las empresas van a solicitar las prestaciones especializadas de los servicios de prevención externos.

En cuarto lugar, sugiero como otro tema general importante el de la acción formativa. Legalmente ésta se estructura en tres niveles, y para impartir esta formación están funcionando una serie de programas en estos momentos organizados por distintas entidades. Parecía que esta formación iba a ser un nuevo yacimiento de empleo, con profesionales dedicados a impartir la preparación necesaria en las materias de prevención de riesgos laborales. Sin embargo, no parece, de momento, que existan muchas instituciones dedicadas a impartir formación. De todas formas, conviene saber a ciencia cierta qué está ocurriendo en nuestra Comunidad Autónoma y qué se prevé de cara al futuro.

En quinto lugar hay que referirse a un aspecto que me parecería que sería un olvido injustificable el no tratarlo: el de la participación de los representantes de los trabajadores, incluso de los trabajadores individualmente, en materia de prevención laboral. Es un tema que está cuidadosamente regulado en la Ley, que se puede mejorar por convenio colectivo y que hay que saber en qué punto estamos en las negociaciones colectivas y en las empresas, y también, cómo están funcionando estos organismos de participación.

Una última cuestión general en la que me parece preciso reparar es de la evaluación de los factores de riesgo. Por la Diputación General de Aragón se han editado algunos manuales de evaluación para las pequeñas y medianas empresas, con el fin de que éstas puedan asumir directamente las tareas de prevención. Hace muy pocos días, se hizo la presentación de varios de estos manuales que son unos instrumentos de gran utilidad para la puesta en práctica de la Ley; en concreto, estos manuales se referían a los sectores de madera, calzado, talleres de reparación de vehículos, fabricación de productos metálicos, estando algunos más en elaboración.

Hemos considerado conveniente, por lo demás, añadir otros problemas más concretos y complementarios que parece vale la pena tratar porque están en el fondo de esos grandes epígrafes a los que me he referido.

Un primer bloque de problemas concretos está constituido por todo lo relativo a las dificultades para la instrumentación de la Ley, porque ésta, hasta el momento, aparece como ralentizada en su aplicación. ¿Es que los instrumentos diseñados en la ley no son suficientes? ¿O bien que se ha previsto que esa puesta en marcha tenga lugar de una forma progresiva?

Otro aspecto concreto -y no menor- es el relativo a los costes de la prevención. En los costes de la prevención y salud laboral influye un factor primero y principal como lo es el de la clase de los riesgos a cubrir por la empresa; pero también gravitan sobre los costes los servicios de prevención y el propio desarrollo de la acción preventiva por el empresario

y sus delegados, que significan horas de trabajo y, además, equipamientos determinados. Y cuando se trata de servicios externos, pagar también a las entidades que prestan estos servicios.

Otro aspecto complementario que nos parece interesante abordar es en qué medida ha existido un impulso desde la negociación colectiva de la prevención laboral en nuestra Comunidad Autónoma. ¿Ha llegado a tomar carta de naturaleza como un contenido nuevo y relevante de las negociaciones la seguridad y salud laboral? En bastantes casos, parece ser un tema que, de ordinario, las cláusulas de los convenios sobrevuelan, y del cual se hace mención sólo con relación a los puestos de especial peligrosidad, sin contemplar el panorama amplio de la prevención y salud laboral, y no solo la seguridad e higiene, que es el enfoque limitativo ya superado.

Por otra parte, hay que preguntarse también sobre, qué se ha hecho, y qué se proyecta hacer desde la Administración para impulsar la aplicación del nuevo marco legal. No trato de interpelar a quien amablemente nos acompaña, pero sí de saber que, en definitiva, en la aplicación de las leyes a la Administración y a los Jueces les toca un papel fundamental, como hemos visto a lo largo de tres intervenciones de esta mañana.

Por último, una cuestión capital de alcance muy concreto en materia de seguridad y salud laboral, es la relativa a los tipos de empresas que tomamos como referente. En las grandes empresas, como muestra de calidad, prestigio y conservación de sus recursos los temas de seguridad e higiene son tratados de manera particularmente rigurosa de ordinario, porque en ello va, incluso, la imagen externa de la empresa. Sin embargo, en las empresas medias y pequeñas es más difícil la puesta en práctica y el control de las medidas de seguridad y prevención en el trabajo. Hay, por consiguiente, que habilitar los instrumentos oportunos e idóneos para incidir en aquel sector de las PYMES, en el que se están produciendo más accidentes laborales, y en el cual va a ser más difícil conseguir una completa aplicación de la nueva ordenación legal

Y sin más preámbulos, cedo la palabra para sus intervenciones a quienes me acompañan en esta mesa para que después se abra el coloquio, en el que, estoy seguro, se plantearan nuevas cuestiones, posiblemente de mayor trascendencia práctica que las que yo he sugerido como puntos de especial interés para las intervenciones particulares de los participantes. Vaya por adelantado, por lo demás, mi agradecimiento y el del Consejo Económico y Social de Aragón a las personas y a las instituciones que han querido formar parte de esta mesa redonda, con la cual se culmina una jornada de trabajo de interés manifiesto para empresarios y trabajadores sobre la aplicación del nuevo marco legislativo de la prevención de riesgos laborales en los medios de trabajo.

D. JOSÉ LUIS MARTÍNEZ LASECA

Buenas tardes.

Muchas gracias al Consejo Económico y Social por la invitación para participar en este acto.

Muy brevemente, habida cuenta la limitación de tiempo, paso a exponerles las ideas que considero esenciales.

El art. 7 de la Ley de Prevención establece tres funciones de las distintas administraciones públicas: realizar actividades de control e inspección, asesoramiento técnico y promoción de la prevención.

Aparentemente el artículo no es novedoso; en definitiva lo podemos encontrar también en la legislación anterior; pero, sin embargo, creo que sí que tiene algún matiz con relación a esta: no por lo que respecta al control e inspección de la norma, tampoco por lo que respecta al asesoramiento técnico pero sí por lo que atañe al hecho de colocar en primer lugar la promoción de la prevención.

Esto hila, como veremos, con una idea conductora de la Ley. Regula una serie de obligaciones y derechos, una serie de mecanismos legales para garantizar el cumplimiento de esas obligaciones pero -y esta es la novedad de la Ley de Prevención- todo ello conducido hacia el objetivo de implantar una cultura preventiva, a partir del reconocimiento implícito de que carecemos de ella o tiene un nivel muy bajo. Porque es evidente que las normas no son un fenómeno aislado, sino íntimamente unidas a la realidad social sobre la que operan.

Este precepto de la ley, como decía, contiene tres mandatos a las Administraciones Públicas: control e inspección, asesoramiento técnico y promoción de la prevención.

¿Que está haciendo la Comunidad Autónoma?. En primer lugar estamos ejerciendo las actividades clásicas de inspección: control del cumplimiento, exigencia de responsabilidades que la ley contempla a los empresarios incumplidores: responsabilidades pecuniarias, paralización de actividades productivas, solicitud de recargo de prestaciones económicas a favor de los accidentados cuando el accidente deriva directamente de una infracción, etc.

En materia de asesoramiento, estamos realizando las actividades tradicionales de formación, visitas a las empresas, investigación de accidentes, reconocimientos médicos, etc. Estas son las actividades que Uds. conocen y sobre las que no merece la pena insistir.

¿Qué se ha hecho con relación a actividades de promoción de la prevención?. Se ha realizado una campaña publicitaria apoyada por el Consejo Aragonés de Seguridad y Salud

en el Trabajo, que es el órgano de participación, como saben ustedes, de empresarios, sindicatos y administración en la política de prevención de riesgos de la Comunidad Autónoma.

Hay dos circunstancias de esta campaña que procede resaltar:

En primer lugar, el que haya sido una campaña en la que han participado las Mutuas de Accidentes de Trabajo establecidas en Aragón; prácticamente las ocho Mutuas participantes cubren el noventa y tantos por ciento, creo que el 98% del total de los trabajadores por cuenta ajena de nuestra Comunidad.

En segundo lugar, ha tenido la pequeña virtud de intuir, acertadamente, que iba a haber una campaña a nivel nacional, con lo cual la nuestra saldría fortalecida por la posterior insistencia del mensaje publicitario.

Se han elaborado también los manuales de autoevaluación, de ayuda a las pequeñas empresas, en los sectores de madera, productos metálicos, talleres de reparación de vehículos, etc. de los que les han hablado antes, trabajo que continuaremos para abarcar otros sectores.

¿Cuales son los planes para el futuro?. Con relación a las actividades clásicas, ninguna novedad, salvo la insistencia en los sectores de riesgo, fundamentalmente en la construcción. Sí procede mencionar tres actividades que vamos a desarrollar el próximo año.

En primer lugar, centrarnos en la formación de tres maneras:

- Multiplicar el esfuerzo formativo de los gabinetes de seguridad e higiene en el trabajo.

- Incluir en el Plan formativo de la Diputación General de Aragón y en todos aquellos cursos que se relacionen con actividades de riesgo unos temas para los alumnos referidos a formación en materia de seguridad y salud.

- Y, al mismo tiempo, dar actividades formativas en pequeños módulos a todos los profesores que vayan a impartir esos cursos.

Entendemos que en la formación son importantes los conocimientos, pero posiblemente más importante que los conocimientos puede ser el que el profesor transmita al alumno, a lo largo del desarrollo del curso, y lo transmita de forma constante, determinadas conductas, determinados hábitos de seguridad, es decir, que a lo largo del curso, y al mismo tiempo que enseña, sepa transmitir buenas prácticas de seguridad.

En segundo lugar, el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo tiene previsto desarrollar una campaña específica en el sector agrario. Es un sector especialmente complejo por el predominio de los trabajadores autónomos. Hay, en términos comparativos, pocos trabajadores por cuenta ajena. Queremos lanzar una campaña en colaboración con los sindicatos y con las organizaciones agrarias para sensibilizar al agricultor sobre los riesgos propios que tiene, fundamentalmente utilización de maquinaria, empleo de productos fito-sanitarios, manejo del ganado; esto último, en colaboración con la Dirección General de Salud Pública..

Y por último, se proyecta para un futuro próximo dictar una norma del Gobierno de Aragón en la cual se obligue a todas las empresas que vayan a concurrir a concursos de obras y servicios de la Diputación General de Aragón, a que cumplan determinadas obligaciones especificadas en la Ley de Prevención de Riesgos.

Creemos que será importante por los efectos multiplicadores que puede tener esta medida, puesto que se obligará, no solamente a las empresas definitivamente adjudicatarias de ese concurso, de esa obra o de ese servicio, sino también a todas aquellas que quieran concurrir al mismo y como requisito previo.

Pedía el Profesor Rivero una valoración de la Ley.

Diría que los resultados de la Ley hasta el momento son pobres. Diría incluso que muy pobres. Es una conclusión bastante evidente si contrastamos las obligaciones impuestas por la Ley y la realidad de su cumplimiento.

Sin embargo, sí que se está logrando algo previo quizás a la aplicación de la Ley, que es una sensibilidad social que hasta el momento no se conocía. Se ha conseguido en estos últimos meses, por ejemplo, que los medios de comunicación presten una atención especial a todo lo que es prevención de riesgos. Estando muy lejos de llegar al óptimo, pero se está avanzando en el conocimiento del problema, en su valoración y cabe deducir que esto mejorará la sensibilidad social.

Termino con una breve reflexión:

Trimestralmente “El País” publica algo que llama, me parece, Barómetro de las Empresas. Es una encuesta sobre 350 ó 400 empresas de las más importantes del país. Se les preguntaba sobre el nivel de producción, las realidades pasadas, las expectativas futuras, las mejoras de la calidad, los costes que implicaban esas mejoras de la calidad, nivel de precios, el nivel de empleo, etc.

Ningún apartado de la encuesta valoraba la sensibilidad y las realizaciones en materia de prevención de riesgos. Lo que pretendía ser una radiografía exhaustiva de las empresa, obviaba las condiciones de trabajo, cuando uno de los objetivos de la ley es que la prevención se integre, como una función empresarial más, en todas las actividades de la empresa y en todos sus niveles jerárquicos.

No habremos avanzado suficientemente hasta el momento en que la prevención, el nivel de prevención de cada empresa, sea un elemento que se incluya -como la producción, o los costes o la calidad, etc.- en el balance económico-social de las empresas.

Muchas gracias.

D. MANUEL LIÉBANA ANDRÉS

En primer lugar, agradecer al Consejo Económico y Social la invitación que ha hecho a la Confederación Regional de Empresarios de Aragón para poder asistir a estas jornadas y hablar sobre lo que es el estado actual de la prevención de riesgos en Aragón.

La verdad es un tema que, además de ser importante e interesante, vamos marcándolo y siguiéndolo mensualmente, yo diría, dentro de lo que es el Consejo de Seguridad y Salud de Aragón, cuya Comisión Permanente nos hemos incorporado, al igual que la Confederación de Pequeña y Mediana Empresa y los sindicatos UGT y Comisiones Obreras, lo que permite que podamos ir detectando y estudiando a la vez, junto con la administración y sus técnicos, cuál es la evolución que se va realizando en torno a la prevención de riesgos laborales dentro del ámbito de la comunidad autónoma de Aragón.

Por intentar hacer una exposición un tanto lógica o acorde, con algunas peticiones que se me han planteado por parte del director de la mesa, empezaría comentando como hace un año, incluso menos tiempo, fue cuando se publicó el famoso reglamento de los servicios de prevención, y cuando digo famoso lo hago en el sentido de que todos los técnicos que estudiamos el tema de la Ley de Prevención de Riesgos parece como que dejábamos un poco a remolque su interpretación, para cuando fueran saliendo los reglamentos, que lo desarrollaran, los que nos fueran dando las pautas de aplicación de esta norma.

En realidad, el reglamento que salió el 17 de enero de este año mismo, según algunos sectores doctrinales han interpretado, en alguna de sus normas ha tenido una intención real de ir incluso más allá de lo permitido por la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales; como el ampliar, como ya ha dicho por el Director General de Trabajo, el tema de la integración de la prevención a todos los niveles jerárquicos de la empresa, y aquí va a ser donde haga el primer inciso porque a lo mejor es el primer tema que debería considerarse por las empresas.

Lo cierto es que nosotros desde CREA, evidentemente, vamos a tener una consideración y una visión distinta de lo que va a ser esta organización jerárquica dentro de la empresa, de la que puedan tener las pequeñas y medianas empresas, en tanto en cuanto no van a tener un desarrollo organizativo tan grande como el que tengamos desde las empresas de mayor volumen de trabajadores.

Lo que sí que es cierto, es que se está intentando, al igual que se ha comentado anteriormente, una mentalización por parte de todos los ciudadanos, de todos los agentes sociales afectos a la materia de prevención de riesgos, para concienciar a todos los mandos, a toda la cadena jerárquica que está dentro de la empresa, de la necesidad de la aplicación de la norma, porque a la larga van a ser estos mandos, estos propios directivos los que tengan la necesidad de aplicar la norma a todos los operarios de la empresa.

En cuanto a las actuaciones a desarrollar, y que se derivan del propio reglamento de los servicios de prevención, nos vamos a encontrar, y no quiero entrar en lo que son definiciones técnicas jurídicas, porque en el propio reglamento de los servicios de prevención, inclusive en la propia ley se van a reiterar muchas veces conceptos, o se van a equiparar conceptos que luego estudiándola, desgranando cada término no van a querer decir lo mismo, me he permitido el elaborar cuatro situaciones que tendremos que ir desgranando para ir viendo como se va realizando ese estado actual de la prevención.

En un primer lugar nos vamos a encontrar con lo que se podría denominar como integración de la prevención; que sería una fase que algunos llaman evaluación inicial de los riesgos, aunque técnica o jurídicamente, a lo mejor, no se deba llamar evaluación inicial de los riesgos, en tanto en cuanto, que el reglamento en su artículo 3.2 va a señalar que esa evaluación, solamente, va a ser de los riesgos que no se han podido evitar, pero que lo cierto es que hay que estudiar y hay que hacer un análisis previo de todos esos posibles riesgos que van a existir en la empresa para poder hacer un primer análisis, un primer balance, una primera situación de conjunto por parte del empresario y de sus mandos e inclusive de los representantes de los trabajadores y, porque no en su caso, los trabajadores que van a ser los que estén en su puesto de trabajo y que van a poder darnos una versión más objetiva y una visión en otros casos más crítica de ese puesto de trabajo, o de ese centro de trabajo, para poder posteriormente, proceder a hacer un análisis.

Además, este plan o esta integración de prevención, con ese plan de prevención va a tener que ser periódicamente revisable y necesariamente van a tener que estar viéndose cuales sean aquellas innovaciones tecnológicas o técnicas que se puedan hacer en la empresa.

En un segundo lugar, después de haber elaborado, por llamarlo de alguna manera, ese plan de intervenciones e integración de la prevención, nos vamos a encontrar con el estadio segundo, en cuanto que vamos a tener dentro de las empresas, y en esto el Reglamento de Servicios de Prevención no va a hacer distinción entre grandes o pequeñas empresas, aunque la labor va a ser un tanto más dificultosa en este supuesto, en el de las grandes, va a ser el proceso, como decía, en el cual vamos a estimar la magnitud de esos riesgos que no se pueden evitar y que, sin embargo, intentaremos reducir.

Esta segunda fase, según mi modesto entender ha de ser una operación realizada por un personal profesional y especializado, y además se deben tener en cuenta todas las condiciones existentes o previstas.

El tener perfectamente delimitado este estudio, esta evaluación de los riesgos va a conllevar el que el empresario pueda adoptar cualquiera de las posibles soluciones, y con esto entraríamos al tercer estadio, de ver en su empresa cual va a ser el control de la prevención o el sistema de gestión de la prevención que ha de adoptar para intentar cubrir todas estas posibilidades.

Como ya saben todos ustedes, las posibilidades son cuatro: la asunción directa por parte del empresario en empresas de menos de 6 trabajadores; la designación específica de trabajadores, en la cual también nos vamos a encontrar una serie de problemáticas que no vienen al caso, porque serían más jurídicas que prácticas; o la constitución de servicios de prevención propios o mancomunados, o en último caso, el recurso a un servicio de prevención ajeno, función desarrollada en la actualidad por las mutuas de accidentes de trabajo.

¿Cuál es la realidad que nos podemos encontrar a fecha de hoy, pensando que el 1 de febrero de 1998, en aquellas empresas, las cuales por la actividad que realicen y que la misma esté o no incorporada al anexo de la propia ley, o aquellas otras que el 1 de enero de 1999 deban legalmente constituir un servicio de prevención propio?. ¿Con qué problemas se van a encontrar aquellas que quieran tener un servicio de prevención externo?.

Desde mi punto de vista, el primer problema va a ser que para la constitución de estos servicios de prevención propios, actualmente en Aragón, únicamente están

cualificados para formar parte como miembros de esos servicios de prevención propios los técnicos incluido en los que hoy día se denominan, servicios médicos de empresa, es decir, los médicos de empresa y ATS que en la actualidad están prestando sus servicios en lo que eran los servicios médicos propios de empresa.

El resto, los técnicos que la ley demanda, en principio están en una fase de formación, en tanto en cuanto que si no tengo mala información, únicamente van a existir dos centros en la actualidad, si no me equivoco, que están acreditados como centros para poder impartir formación en materia de prevención de riesgos, debiendo esperar que se acrediten otros centros especializados en la materia.

De ello se deriva que no existen técnicos, en la actualidad, que tengan las titulaciones oportunas para poder pasar a engrosar las filas de estos servicios de prevención.

En segundo término, si hablamos de servicios de prevención externos, nos vamos a encontrar con que, salvo las mutuas, a las que la ley les daba un periodo transitorio para poder ejercer estos trabajos de servicios de prevención externos, no existe si no me equivoco, nada más, en la actualidad en Aragón, un centro que se haya reconocido como servicio de prevención externo, y en Alcañiz, si no me equivoco, hay otro pequeño servicio de prevención externo acreditado.

Esta problemática va a conllevar que el empresario se encuentre en una situación que, seguramente además también por culpa empresarial, en tanto en cuanto que no ha habido aquella difusión, aquel intento por parte de las empresas de crear un sistema empresarial que vaya a dar cabida a todas estas posibilidades, conlleve el que no existan los suficientes servicios de prevención, tanto propios como externos, como se desearía, me imagino, por parte de las empresas y por parte de los sindicatos y administraciones públicas.

En último lugar, además en materia de servicios de prevención habrá que considerar que van a ser de costes añadibles a los que ahora, en la actualidad, estén soportando las empresas, en tanto en cuanto que sobre los servicios de prevención, tanto propios por los propios costes que va a tener la contratación del personal como los externos, en tanto en cuanto que va a tener unos costes su contratación, van a incrementar los costes que ahora tienen las empresas.

Por último y por ser breve, tal y como se nos ha indicado, uno de los problemas también muy importantes va a ser que para el control, tal como establece el reglamento de los servicios de prevención, de estos servicios de prevención, tanto propios como externos, van a tener que acreditarse una serie de empresas privadas que van a ser las auditorías, cuya auditoría -valga la redundancia- a las empresas va a ser obligatoria, bien porque cada 5 años lo solicite el propio servicio de prevención, tanto propio como externo, bien porque a solicitud de la autoridad laboral competente en su momento, en los supuestos de siniestralidad, sea así requerido, tendrán que pasar, como he comentado hasta el momento, la auditoría de estas empresas, de estos servicios de prevención.

El problema es que, en la actualidad, no hay ninguna empresa que se haya acreditado ante la autoridad laboral competente como auditora en materia de prevención, lo que quiere decir que una empresa que va a contratar servicios o va a crear su propio servicio de prevención y no va a haber otra empresa que pueda auditar si ese servicio de prevención y el sistema de prevención que ha utilizado, es el adecuado o no es el adecuado.

Por último, respecto un par de temas que se han comentado por parte del presidente de la mesa. En cuanto al tema de formación, lo que sí está claro y debemos hacer entender y mentalizar, desde las confederaciones empresariales, a todas nuestras empresas, grandes empresas y pequeñas empresas, es que hay materias como la formación que son de necesario y obligado cumplimiento por parte de los reglamentos de los servicios de prevención, debiendo realizar todos, organizaciones empresariales y sindicales, un esfuerzo por intentar llegar a formar a cuantos más trabajadores, y cuando digo trabajadores lo digo expresamente, en tanto en cuanto nos estábamos dedicando principalmente a la formación de delegados de prevención, de trabajadores encargados de la prevención y personal más directamente vinculado, pero sería bastante interesante formar a todos los trabajadores de la empresa en materia de prevención de riesgos, tanto en los inherentes en su puesto de trabajo como una cultura general de la prevención.

En último lugar, hablar que en la mayoría de, como he comentado antes, entidades formadoras están todavía preparando todas sus documentaciones para ser acreditadas y que esperamos que en breve tiempo todos estos problemas burocráticos y de acreditación administrativa puedan ser llevados a buen término para que podamos avanzar más en todo el tema de la formación.

Muchas gracias.

D. ANTONIO HINOJAL ZUBIAURRE

Buenas tardes.

Al igual que mis antecesores en la palabra, quisiera agradecer al Consejo Económico y Social la deferencia que ha tenido en cuanto a la invitación a la Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa Aragonesa para nuestra intervención y para transmitirles a Vds. el punto de vista que, desde nuestra organización, peculiar respecto a lo que puede ser la organización empresarial de empresas de mayor entidad, tenemos de la seguridad y salud en el trabajo, y más concretamente del grado de aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, objeto del coloquio.

Me gustaría ser breve en este turno de intervenciones, porque creo que será más interesante el coloquio posterior.

Sobre este asunto, particularmente puedo decir, desde el punto de observación que me permite el hecho de tener a mi cargo la asesoría laboral, tanto de CEPYME como de la Federación de Empresarios del Metal, que estamos observando un notable movimiento.

Antes de esta intervención, comentábamos que según el último dato de la Central de Balances del Banco de España, están censadas 2.400.000 empresas, tanto individuales como societarias, de las que aproximadamente 2.200.000, es decir, el noventa y tantos por ciento, ocupan a 10 ó menos trabajadores. Este dato nos debe dar idea de las características de nuestras empresas y las dificultades de cualquier actuación en su seno.

Sobre esta base, y es una impresión propia, aunque creo que compartida, al menos, por parte de mis compañeros de Mesa, y por mi organización, vemos que existe una latente preocupación en los empresarios. Preocupación cuando menos, no voy a hablar y a de sensibilización y convencimiento. Pero desde las organizaciones lo venimos apuntando, incluso para nosotros mismos, se trata de una Ley que requiere un proceso de asimilación, de cambio de cultura y de actitud. No obstante reitero, si puedo afirmar que estamos notando una verdadera preocupación.

¿Cuantificarla? Es muy difícil cuantificarla.

Lo que sí es cierto es que recibo frecuentemente, visitas y llamadas de empresarios, casi siempre pequeños, que quieren poner las cosas en marcha, que quieren aplicar la ley, pero debido a la propia entidad de las empresas, y en la mayoría de los casos la escasa formación y capacitación de los empresarios, sobre todo pequeños, se les hace un poco, digamos grande.

Ahí es donde creo que debemos entrar las organizaciones empresariales y concretamente la que represento.

Hay que tener en cuenta que se ha producido, sino desde su contenido, si desde la organización y la planificación preventiva de las empresas, un cambio cualitativo en cuanto a su desarrollo. No olvidemos que la anterior legislación sobre el tema que nos ocupa, establecía unas normas de obligado cumplimiento para los empresarios, pero que en definitiva atribuía a la Administración la organización de la prevención de riesgos. Evidentemente responsabilizaba al empresario de cualquier incumplimiento que se produjera.

Sin embargo la Ley de Prevención de Riesgos cambia absolutamente la filosofía de actuación. Es una Ley básicamente de cultura, que promueve la seguridad y la salud de los trabajadores, trasladando al empresario la obligación de organizar y planificar la prevención con el fin de proteger a los mismos.

Así pues, el cambio cualitativo es notable. Además hay que ser consciente de que al empresario, y esto lo nota más el pequeño, se le están demandando numerosas exigencias, y esto afecta al normal desarrollo de su actividad. Por poner algunos ejemplos, normas medioambientales, normas de calidad, temas fiscales y contables, el tema que tratamos de seguridad y salud...

Se decía antes que para los sistemas o modelos de prevención en las grandes empresas, no era necesaria la aparición de esta Ley, o incluso de esta filosofía legislativa. En empresas grandes, debidamente departamentalizadas y con recursos humanos y materiales disponibles para ocuparse de esta materia, deben servir como ejemplo en cuanto a la sensibilización de la importancia de la seguridad dentro de las empresas y deben servir como motor, para que ésta se entienda no como una carga que se impone a los empresarios, sino para concienciarlas de que es una inversión de rentabilidad, pues las palabras claves son planificar y prevenir antes que reparar.

Pero insisto que somos sensibles a las mayores dificultades de los pequeños empresarios, y estamos ante una normativa, extremadamente técnica y en algunos casos, compleja y confusa.

Es necesario que los empresarios puedan, como he dicho anteriormente, recorrer este camino con la mayor ayuda posible de las instancias que les demandan esas obligaciones.

Ahora bien, también hemos de decir, que no podemos dormirnos en los laureles y pensar en que todos nos lo den hecho. hay que reaccionar y ponerse a trabajar. Por poner un ejemplo, una de las obligaciones para el empresario es realizar la evaluación de riesgos, y desde aquí aprovecho la oportunidad para agradecer y valorar el trabajo del Departamento de Trabajo de la Diputación General de Aragón, respecto a los magníficos manuales de autoevaluación, que han tenido muy buena acogida en los sectores para los que se han elaborado, ya que son un instrumento importante de inmediata aplicación. Pues con respecto a esa evaluación, muchas veces se piensa que hay que hacer una compleja y gran evaluación, y desde mi punto de vista en muchos casos no requiere más que la simple dedicación de un mínimo tiempo al día para hacer un análisis y un diagnóstico de cómo esta la empresa, y quizá no es necesario que se realicen con excesiva complejidad y tecnicismo, pero hay que empezar y tener una buena actitud hacia ello.

Y a esto contribuirán, los manuales aludidos, la constitución de servicios de prevención externos, ya que ahora las Mutuas están recibiendo gran demanda de esos servicios y se ha producido una gran acumulación de trabajo, y nuestra ayuda, y con todas esas iniciativas, en un plazo más o menos corto habremos podido poner a las empresas en el cauce de mejorar los aspectos preventivos en el desarrollo de su actividad productiva.

Otro aspecto muy importante es el de la formación, ya lo ha adelantado D. Manuel Liébana, y que por lo que respecta a las organizaciones empresariales estamos tratando de realizar la mayor oferta posible con cursos y actividades formativas.

Así, hay diversos acuerdos con Mutuas de Accidentes de Trabajo, para la impartición de Cursos de formación para empresarios y delegados de prevención, ya hay

idea de llegar a un acuerdo con todas las Mutuas para establecer un marco más general para atender a la mayor demanda posible.

Para finalizar quisiera hacer una reflexión, que aunque parezca obvia, no por ello hay que dejar de reiterar.

Entiendo que la seguridad y la salud dentro de las empresas, debe ser tarea de todos los implicados en el proceso productivo, de los empresarios por supuesto, principales responsables de ella, pero también de los trabajadores adoptando una actitud de participación, y no siendo meramente pasivo, con ello podremos lograr en nuestra región unas menores cotas de siniestralidad que las actuales.

Muchas gracias a todos por su atención.

D. GABRIEL FUSTERO FUSTERO

Hola, buenas tardes a todos y a todas.

Vaya en primer lugar, el agradecimiento al Consejo Económico y Social y a todos los presentes, que demuestran su inquietud y a la vez su ánimo para que la Cultura de la Prevención entre poco a poco, y éste es un buen ejemplo, la presencia de este foro, en la vida cotidiana de los Centros de Trabajo.

Las ideas que voy a dar aquí no tienen nada de original, pero sí tienen algo muy interesante, y es que son ideas que emanan fundamentalmente del equipo de colaboradores que la Unión General de Trabajadores en Aragón tiene en estos momentos.

Por tanto, yo soy el responsable de lo que diga aquí, pero muchas de las ideas provienen de la tarea del equipo que, como digo, existe en UGT Aragón y constituye nuestro Servicio Regional de Salud Laboral.

Pretendo dar primero una visión general de cómo vemos el estado actual de la prevención de riesgos laborales en Aragón.

Creo sinceramente, después de dos años, que la entrada en vigor de la ley y su aplicación global, se desconoce. No se trata de culpabilizar aquí absolutamente a nadie, pero es un hecho y la realidad es cruda y es tozuda.

¿La responsabilidad? es, evidentemente, de todos. Cada uno en aquellos apartados y competencias que vienen clarísimamente definidos por la ley.

Y cuando digo que hay en estos momentos un desconocimiento, quiero decirlo por lo menos aportando datos de allá donde hay conocimiento. Concretamente asistíamos no hace muchos días a una jornada en Cataluña, en la que la propia autoridad laboral reconocía que el 97% de las empresas, por ejemplo, no habían realizado todavía la evaluación inicial.

En Aragón, desde luego, no existen datos disponibles. Existen datos parciales.

Verdaderamente es un puzzle y lo poco que se conoce se debe al intercambio de información que entre todos tenemos. Por tanto, ya desde aquí y ahora, lanzamos una propuesta muy concreta y es que entre todos los que estamos en esta mesa, contando con la Universidad, por supuesto, creemos un Banco de Datos, que con la colaboración de todos, insisto, pueda por lo menos servir para el seguimiento del estado de la prevención en nuestra comunidad autónoma.

¿Y en qué han estado empleando las partes (Administración incluida) estos dos años? Han existido tres áreas fundamentales: sensibilización, asesoramiento e investigación. En el área de la sensibilización, como muy bien ha dicho el Director General, se ha hecho una campaña en la que hemos participado todos; en el área de asesoramiento queda mucho por hacer; y en la de investigación, igualmente. Por tanto, queda mucho trabajo por hacer, prácticamente estamos en sus inicios.

Pero hay tres aspectos, en el día a día, que a UGT Aragón le preocupa tremendamente. Y voy a ilustrarlos en la medida de lo posible con datos y con ejemplos.

En el terreno de la **“Negociación Colectiva”**.

Se ha de tener presente que la Cultura de la Prevención, las medidas preventivas que tomemos, por supuesto contando con el amparo, el asesoramiento, el apoyo económico y material de las administraciones, desde luego ha de salir de las partes.

Y en este área de la negociación colectiva, aunque no tenemos una perspectiva suficiente porque evidentemente, la ley, como todos saben, entra en vigor en febrero del '96, sí hemos podido estudiar 106 convenios colectivos firmados a lo largo del año '96. Y sus resultados, es curioso, cuando ya existía publicada la ley, todavía contienen elementos que yo llamaría caducos o todavía de la “vieja guardia”, ejemplos, remisiones a la legislación anterior a la Ley de Prevención en un 50% de los convenios; acciones específicas de prevención en un 50%; a vigilancia de la salud en el 45,4%; y a las compensaciones y pluses en un 30%.

Sin embargo, los nuevos conceptos, esos conceptos culturales a los que todos hemos hecho referencia, que están introducidos por la Ley de Prevención, no terminan de calar con fuerza. Quizás el derecho de participación y el derecho de organización de la representación ya aparece en un 43,2% de los convenios colectivos.

¿El derecho a la información? ¿O el derecho a la formación? Sólo en un 18,2%.

Esto es significativo, sólo en un 18,2%.

O los planes de prevención sólo en un 27,3%.

Sí tengo que decir que en el año '97, cuando se acabe la negociación colectiva y tengamos más elementos de juicio cabría hablar de más aspectos positivos. Y, desde luego, nos gustaría que fuera un elemento más dentro de la vida diaria y cotidiana; apuntamos algo que también es una obviedad, pero por ser obvio hay que decirlo: es fundamental el impulsar con actuaciones concretas los aspectos más vinculados a la cultura de la prevención, e intentar encaminarlos expresamente en los convenios colectivos.

En este sentido ha de señalarse que ya hay comisiones específicas de prevención en algunos convenios colectivos.

Pero claro, no solamente han de figurar en la letra de los convenios, que es importante como acabo de decir, sino que también han de ser efectivas en el día a día o en la actividad cotidiana de las empresas y de los centros de trabajo.

Hay una segunda área de actuación que para nosotros ha sido fundamental desde abril del 96, **“la Elección de Delegados de Prevención”**.

A veces nos hemos sentido apoyados por las empresas, y otras muy solos, e incluso a veces hemos trabajado con muchas dificultades para su elección, porque los propios trabajadores ven la labor del Delegado de Prevención como otra tarea añadida a las que desarrollan como Delegados de Personal o miembros de Comités de Empresa.

Lo cierto es que, en estos momentos nosotros tenemos tabulados en torno a 1.500 delegados, no llegan todavía, y más de un 70% de delegados de prevención elegidos en todo Aragón, lo cual es un reto. Pero también ha de hacerse un llamamiento a las administraciones públicas, salvo en el ámbito de la administración local, donde el proceso

lleva mucho retraso. Apenas se ha iniciado la elección de delegados, que es vital, igual que lo es la evaluación inicial de riesgos, para un sindicato.

Aparte de lo que acabo de señalar de las administraciones públicas en general y en los diferentes ministerios, es de destacar por lo negativo, la falta de elección en el sector de la administración autonómica.

Por tanto, voy dando flashes en los que, evidentemente, la visión sea aquella que corresponde a un sindicato.

Hay una tarea muy importante de apoyo y de asesoramiento a esos delegados de prevención, en las cuales todos tenemos un reto pendiente, los primeros los sindicatos, que los elegimos y tenemos que estar reforzando su difícil labor.

Y la tercera tarea, para nosotros muy importante, es **“la Tarea Formativa”**.

Yo creo que en este campo, aunque ha sido muy dura la tarea, a la par ha sido la más fructífera.

De enero de 1996 a junio de 1997, año y medio a efectos prácticos, UGT ha realizado 54 cursos de nivel básico en toda la comunidad autónoma. En los primeros cursos se trataron los aspectos legislativos, y posteriormente fueron otros los contenidos.

Y más de 1000 alumnos, trabajadores que han pasado por ellos.

También cabe mencionar, antes del nuevo proceso que hemos iniciado desde septiembre en adelante, el haber realizado un curso a distancia, en convenio con el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en el que han participado 40 alumnos fundamentalmente de Zaragoza, pero también 10 alumnos de Teruel, y que ha tenido una duración de 900 horas; aunque ha sido a distancia ha sido importante porque tengo que decir una cosa, UGT de esa siembra ha recogido ya sus primeros frutos, y lo van a entender perfectamente.

Algunas de las personas que conforman el equipo de trabajo al que he aludido inicialmente, que están ya colaborando en el seguimiento del delegado de prevención, en gestión informática de la prevención en la medida de nuestras posibilidades, o incluso con responsabilidades en el Servicio Regional de Salud Laboral, han salido de dicho curso. Por tanto, los frutos de la formación ahí están.

Perdonen que vaya a lo concreto y para algunos a lo anecdótico, pero a la vez ilustran la realidad de cómo intentamos trabajar.

¿Qué tenemos planificado en materia formativa? En primer lugar, tenemos un proyecto de realización en comarcas, que es donde más déficit hemos observado, 9 cursos de nivel básico. Desde el día 1 de diciembre; y aquí es de agradecer, porque la orden sale, si no recuerdo mal, en el mes de junio o julio, 4 de julio, la celeridad en que la administración autonómica, y digo celeridad aunque parezca mucho 4 meses ó 5, con el verano de por medio, por acreditarnos como una de las instituciones, junto con el ITA, tanto para dar cursos de nivel intermedio, como cursos de nivel superior.

Quiero decir esto porque no todo va a ser negativo, estamos intentando hacer una lectura positiva y hacer una lectura de en qué momento se encuentra la prevención y las diferentes medidas a desarrollar en nuestra comunidad autónoma.

La inquietud para la realización del curso de nivel intermedio en convenio con la Universidad de Zaragoza hace que la Universidad también salga a la calle, y esto es importante.

Para 31 alumnos que tiene dicho curso, ha habido más de 100 solicitudes.

Por tanto algo querrá decir “el agua cuando la bendicen”.

Quiero decir que hay inquietud y que, desde luego, esa inquietud hay que plasmarla y hay que cogerla.

Pero es que en el curso de nivel superior, que va a empezar prácticamente en breves días, también ha sido homologado por nuestra autoridad laboral, teniendo más de 200 solicitudes, exactamente 243, y sólo 50 plazas. Por tanto, ahí digo que hay campo para todos. Hay campo para todos y para trabajar en el área formativa, fundamental, en los diferentes niveles y estadios.

Desde luego, también tengo que decir aquí, porque además es de fecha reciente, no sé si hemos recibido ya la comunicación oficial, que el Servicio Regional de Seguridad y Salud, a la petición si no recuerdo mal de 16 cursos muy específicos, con riesgos muy concretos y con actuaciones muy concretas, nos ha respondido a toda la petición que le hemos realizado en estos días precisamente de forma favorable, excepto en un curso; yo no sé si lo voy a decir porque también es bueno ilustrarlo, el de Policía Local. Pero en los demás tengo que decir que hemos contado con la colaboración del Servicio Regional.

Así pues, la tarea tampoco es de ponernos las medallas ninguno, si no de que vamos a seguir haciendo camino y ahí estamos, yo creo; debemos estar unidos, comprometidos y trabajando.

Bien, ahora parece que presento en algunos aspectos un panorama relativamente idílico. No es mi intención sino acercarnos a cómo vemos, desde UGT, el panorama de aplicación de la Ley. Vamos a tratar el aspecto de la responsabilidad de otros agentes sociales.

¿Qué se está haciendo en planificación de la gestión de prevención?

De nuevo tratamos un aspecto sin tarea realizada y con un matiz negativo. Somos conscientes de que nuestro papel es el de animar y el de impulsar las responsabilidades de otros a la hora de, evidentemente, gestionar la prevención y sobre todo de crear los servicios de prevención.

Para nosotros la gestión de la prevención, no solamente como servicios de prevención sino en todo el amplio sentido de la palabra, es la gran asignatura pendiente de la ley.

Ya sé que digo obviedades, pero las digo conscientemente.

En cuanto a las evaluaciones iniciales de riesgos, como punto de partida de actuación, o no se han hecho, como he dicho al principio, o cuando se han hecho, por lo menos así nos consta a las que hemos tenido acceso UGT, están mal realizadas. Por eso, desde luego, dada la importancia de la evaluación inicial de riesgos, creemos que hay que actuar con seriedad y rigor; no decimos más que creemos en eso. Y desde luego, es necesario ya de una vez por todas, impulsar y crear los servicios de prevención, sean

propios, ajenos, mancomunados que ayuden a dar respuesta ya a la problemática de la prevención.

En cuanto a la participación, y acabo ya, sobre el papel y de acuerdo con el Acuerdo, valga la redundancia, de Desarrollo Económico y Social de Aragón es cierto, contamos con el cauce de participación, que es el Consejo, inclusive las comisiones provinciales de Huesca y Teruel.

Probablemente hay una falta de conocimiento de que existen, y probablemente, también para nosotros, hay una falta de un plan de funcionamiento; sé que están trabajando en ello, pero nos gustaría la conexión con el Consejo Aragonés de Seguridad y Salud en el Trabajo; la conexión para el plan de actividades con una resolución que hace unos días aprobaron nuestras Cortes. Y ahí es donde decimos que hay que ir al plan de choque; un plan de choque que, por cierto, propusimos conjuntamente Comisiones Obreras y UGT, que puede ser muy ambicioso, pero que ya tiene un mandato de las Cortes de Aragón, y espero que las administraciones públicas, y en concreto la de nuestra comunidad autónoma, aporten los recursos y los medios económicos necesarios para que nos pongamos manos a la obra y continuemos con una tarea que evidentemente tiene mucho por hacer pero que constituye un reto y un reto que a futuro, pienso, que los mejores dividendos que pueden dar son la mejora de las condiciones de trabajo en los centros de trabajo de todos los trabajadores.

Gracias.

D. BENITO CARRERA

Por lo escuchado a lo largo de la jornada a la que fuimos recientemente invitados CCOO- Aragón, nos podemos hacer una breve idea del cuerpo normativo que tenemos en materia de Salud Laboral, y en consonancia, del desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos laborales en el mundo de la empresa.

En CCOO hemos analizado la norma desde la vertiente de que no es la que hubiésemos deseado, pero sí la herramienta que debe modificar las precarias condiciones de trabajo en materia de Salud Laboral. Asimismo, hay que decir que la norma enumera cuatro principios básicos, que ya se citaron en la desaparecida revista de Salud y Trabajo:

- * Ley Marco configuradora del marco general entorno a la cual se van a articular la adopción de medidas más adecuadas para la prevención de riesgos laborales.

- * Ley de Principios, configuradora de que la participación es el medio de garantizar la implicación de los trabajadores en el diseño, adopción y cumplimiento de las medidas preventivas.

- * Ley que determina sobre quién descansa la responsabilidad, marcando claramente que ésta es responsabilidad del empresario, y en iguales condiciones, el papel que debe tener la Administración para que trabajen en la idea de la prevención y no en el elemento reparador de los daños causados.

- * Ley prevencionista, por el impulso de introducir una mayor cultura preventiva, mediante la promoción de la educación y la formación, con programas específicos en materia de salud laboral.

Por tanto, desde las organizaciones sindicales, consideramos que tenemos la herramienta necesaria sobre la cual debe pivotar la mejora de la salud de los trabajadores en estos próximos años, haciendo que la salud no sea un concepto marginal, sino una tarea en la que nos debemos implicar todos y todas para mejorar las cifras de siniestralidad laboral, unas cifras de la siguiente magnitud: más de un millar de accidentes mortales, y en torno a seiscientos mil accidentes con baja, sin contar la importancia casi oculta del tema de las enfermedades profesionales.

Soportar cuatro accidentes por día laborables, es algo que no podemos, ni debemos soportar socialmente, por esa razón se convocó la jornada del 22 de octubre, con el mensaje de que se tiene que cumplir la Ley.

Algunos compañeros, a lo largo de la jornada, han coincidido en señalar cuales pueden ser las causas de esta siniestralidad. Nos han dicho que el accidente no es casual, ni fruto de la fatalidad, sino el reflejo de una mala gestión empresarial, ya que el porcentaje más alto lo detectamos en los tramos de empresas pequeñas. Por el contrario, donde se practica la acción sindical, la siniestralidad desciende de forma muy importante. Otro dato a reflexionar es que el 44% de los accidentes afectan a trabajadores que llevan menos de un año trabajando, lo que pone de manifiesto que la formación es una asignatura en la que

nos debemos implicar, en la que sin duda los delegados de prevención deben ser un activo dentro del ámbito de la empresa.

Hablar de Salud Laboral, es llevar un lenguaje común, ya que soy de los convencidos de que las curvas, los gráficos, las comparaciones, etc., no son más que eso, datos. tras los cuales se esconden grandes dramas humanos, que tristemente dejan de ser noticia de forma muy rápida.

Quisiera referirme, aunque sea brevemente, a la Evaluación de Riesgos, una tarea concebida como instrumento que se anticipa a los posibles riesgos que subyacen en el seno de la empresa. Es en el conocimiento para averiguar la relación estrecha que guarda el accidente y la enfermedad con el lugar del trabajo, donde podamos valorar la gravedad de los mismos. La consulta a los trabajadores se hace imprescindible para superar cuanto he comentado anteriormente.

Decía el moderador ¿Quién debe hacer la evaluación de los riesgos?. El propio empresario -reitero- con la participación de los trabajadores, con un órgano de discusión paritario (el Cte. de Seguridad y Salud) donde se promueva la discusión y debate de cuantos asuntos puedan ser concernientes a la salud.

Igualmente, nos gustaría contar con un mismo patrón para que los servicios de prevención actúen en el seno de la empresa, conscientes de que la implantación de un sistema de identificación de riesgos, permite conocer la población expuesta, las medidas correctoras, etc. Permittiéndonos cambiar la realidad que soportamos, seremos conocedores de los indicadores de salud que tenemos, y sin duda, podremos poner en marcha proyectos como CEPREN, donde sindicatos y empresarios apostemos por un mismo objetivo, para que las pequeñas empresas tengan una política de prevención, con proyectos como el anterior o proyectos de nueva definición que tutelen al pequeño empresario.

Desde CCOO consideramos, que el cumplimiento de la norma debe obligar a los poderes públicos a establecer también políticas sancionadoras, con aquellos que no cumplan la legislación.