

La integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa¹

Manuel Velázquez^a

LAS ACCIONES LLEVADAS A CABO CONTRA LOS SINIESTROS LABORALES

Hasta el momento, el problema de la siniestralidad en nuestro país se ha afrontado por parte de las empresas y administraciones públicas incidiendo en lo que se ha considerado el origen último o la base de los accidentes y enfermedades laborales.

Por un lado, se ha procurado la mejora de las condiciones materiales de trabajo en máquinas, equipos e instalaciones, y por el otro, se ha intentado la mejora de las condiciones personales de los trabajadores para afrontar los riesgos facilitándoles una adecuada formación preventiva.

La mejora de las condiciones materiales de seguridad e higiene en el trabajo es la materia que con mayor frecuencia se ha abordado a través de las evaluaciones de riesgo realizadas hasta el momento por los servicios de prevención, sin que hasta ahora apenas hayan entrado a examinar otros factores de riesgo. Aunque aún queda mucho por hacer y perfeccionar en estas materias, sobre todo en lo que respecta a la adecuación de maquinaria antigua a las condiciones exigidas por la actual legislación y la correcta realización de evaluaciones de riesgo de agentes químicos de acuerdo con las reglas establecidas por las normas técnicas vigentes, se ha percibido en este campo una sensible mejora. La inmensa mayoría de las medidas correctoras y las mejoras que se han planificado y ejecutado en las empresas a lo largo de los últimos años ha ido en esta dirección.

También se ha realizado un notable esfuerzo en lo que respecta a la formación preventiva de los trabajadores. Se dispone de un importante número de técnicos en prevención, con los que antes apenas se contaba, y se han organizado algunos planes sectoriales y/o territoriales específicos para formar a todos los trabajadores en prevención de riesgos. Aunque en muchas ocasiones esta formación haya sido incompleta, improvisada y no haya sido suficientemente valorada respecto a su eficacia real, también se puede afirmar que ha existido un sustancial avance en esta materia.

Sin embargo, acometer solamente estas dos medidas tiene claras limitaciones. Una vez realizadas las mejoras más evidentes y alcanzados unos primeros resultados favorables de caída en la cifra de accidentes, se ha producido un general estancamiento en las cifras de siniestralidad de las empresas, y esta ha sido la conclusión más comúnmente observada en todas las campañas de empresas con alta siniestralidad llevadas a cabo hasta el momento por las distintas administraciones autonómicas y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a lo largo de los últimos diez años.

Por lo tanto, si queremos avanzar en el objetivo de seguir reduciendo la siniestralidad es necesario actuar no solamente sobre los medios materiales y personales por separado sino sobre la interacción de ambos, o lo que es lo mismo desde distinta perspectiva, sobre la organización de la empresa que condiciona a ambos.

La mayor parte de los estudios sobre las causas de los accidentes, y subrayemos a este respecto solamente un reciente análisis del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) sobre las causas de los accidentes mortales, señalan que los problemas en la organización del trabajo están presentes en más del 90 por 100 de los accidentes mortales ocurridos¹.

La organización del trabajo que no está basada en principios preventivos es la principal causa de siniestralidad, y por lo tanto, la obligación legal de integrar la prevención en la gestión ordinaria del trabajo, que estableció de forma primordial la reforma de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) operada por la Ley 54/2003, se debe convertir, a mi juicio, en la pieza clave de todas las acciones preventivas que se lleven a cabo a partir de ahora por parte de los distintos agentes.

EL DEBER DE INTEGRAR LA PREVENCIÓN

La obligación del empresario de "integrar" la prevención en su gestión ordinaria se encuentra prevista en el Art.

¹ Fragmento de una ponencia presentada al IV Encuentro Nacional de Profesionales de la Prevención de Riesgos Laborales. Avilés, 17-19 junio 2009.

Correspondencia:

Jefe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Vizcaya
mvelazquezf@mtin.es

14.2. de la LPRL² y en el Art. 6.3.a) de la Directiva Marco 89/391/CEE³, y la misma debe plasmarse en la elaboración de un Plan de Prevención (16.1. LPRL).

Entendemos que la aplicación de esta obligación tiene dos consecuencias prácticas. La primera es que no puede haber un desdoblamiento entre la gestión de la producción y la gestión de la prevención. La Guía Técnica del INSHT⁴ sobre el contenido de esta obligación legal señala que “la integración de la prevención en el sistema de gestión implica que cualquier actividad es objeto de una única gestión (no hay una gestión de su parte productiva y otra de la preventiva) de la cual es básicamente responsable una unidad determinada (a uno u otro nivel jerárquico), aunque para desarrollar sus funciones necesite, en mayor o menor grado, la colaboración del Servicio de Prevención”.

La segunda consecuencia es que, de modo congruente a la asunción de obligaciones, la responsabilidad de la prevención solo puede ser asumida por el propio empresario sin que haya posibilidad de delegarla en otros sujetos, ya sean los trabajadores, los servicios de prevención u otras empresas subcontratistas (Art. 14.4 LPRL).

LA IMPROCEDENCIA DE DESDOBLAR LA GESTIÓN PRODUCTIVA Y PREVENTIVA

La integración de la prevención en la gestión supone que aquella debe ser siempre llevada a cabo por la empresa en todos sus niveles jerárquicos y que no puede ser concebida como una tarea que se subcontrate o externalice en un servicio de prevención propio o ajeno, cuya única función sólo es de asesoramiento y apoyo, o que se delegue en los trabajadores de base.

Esto debe tener como consecuencia que sobre la dirección de la empresa y sus mandos debe recaer la organización de la producción y de la prevención de forma inseparable, y de este modo se deberían contemplar medidas de este tipo:

- La empresa debe dictar directrices y objetivos sobre ambas cuestiones sin que pueda existir una separación organizativa entre quienes dirigen la producción y quienes dirigen las actividades preventivas. La dirección es única para ambas materias y no cabe una delegación de las directrices sobre seguridad y salud al servicio de prevención.
- Los mandos responden de igual modo del cumplimiento de la directrices y objetivos de producción y de prevención ante la alta dirección de la empresa
- La identificación proactiva de riesgos (evaluación) y la identificación reactiva (investigación de accidentes e incidentes) debe ser llevada a cabo directamente por los mandos o dirección de la empresa con la ayuda y asistencia del servicio de prevención y la participación de los trabajadores.
- Las normas de trabajo sobre producción y prevención deben ser, por regla general, inseparables. Ambas deben ser dictadas en un mismo formato o documento y a ser posible de forma acompañada.

- La formación sobre producción y prevención debe estar unificada. No debe haber, como regla general, dos formadores diferentes ni dos manuales distintos.
- El ejercicio del poder disciplinario debe hacerse de forma indiferente sobre las faltas que atenten a la producción y las que atenten a las medidas de prevención.

LOS OBSTÁCULOS LEGALES PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN

Hay que reconocer, sin embargo, que la vigencia del principio de integración de la prevención presenta serias quebradas en la propia legislación española. Hoy en día, la práctica habitual en la inmensa mayoría de las empresas es la de externalizar por completo la gestión preventiva mediante el recurso a un servicio de prevención externo careciendo por completo de personal propio que tenga formación y tiempo de trabajo suficientes para tratar estas cuestiones.

Hay que recordar, a este respecto, que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) ya se pronunció en su sentencia de 22 de mayo de 2003 contra un país de legislación muy similar a la nuestra, como era Holanda (Asunto C-441/01), en el que claramente se establecía un derecho a optar entre servicios de prevención propios o ajenos, y señaló en sus fundamentos 54 y 55 que “la finalidad de la Directiva es favorecer la participación equilibrada de los empresarios y de los trabajadores en las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales. Por consiguiente, la mejor forma de garantizar el efecto útil de la Directiva es dando preferencia a la organización de tales actividades en el seno de la empresa” y que “a la vista de estas consideraciones, permitir al empresario que opte entre organizar las citadas actividades en el seno de la empresa o recurrir a competencias externas a ésta no contribuye a garantizar el efecto útil de la Directiva, sino que constituye un incumplimiento de la obligación de asegurar la plena aplicación de la citada Directiva”.

Nuestra legislación no es tan diáfana como la holandesa, puesto que en esta última se establecía claramente un derecho de opción del empresario entre recursos propios o ajenos, sino más oscura y alambicada en lo que a esto respecta.

El Art. 12.2 del Reglamento de Servicios de Prevención (RSP)⁵ establece que “no será obligatoria la designación de trabajadores para el desarrollo de actividades preventivas cuando el empresario haya asumido personalmente la actividad preventiva en empresas de menos de seis trabajadores, haya recurrido a un servicio de prevención propio o haya recurrido a un servicio de prevención ajeno”.

Y posteriormente, el Art. 16.1.a) del mismo Reglamento establece como requisito para el concierto externo con un servicio de prevención que la designación de trabajadores “fuera insuficiente”, todo ello en consonancia con lo dispuesto en el Art. 31.1 de la LPRL y el Art. 7.3 de la Directiva Marco 89/391/CEE.

Este contexto normativo favorece una confusión en la aplicación de la norma, y de hecho ha supuesto que en la práctica exista un derecho del empresario a “optar” por una u otra forma de recurso preventivo, interno o externo.

Por un lado, el Art. 16.2 establece un requisito que el Art. 12.2 no establece: que la designación de trabajadores fuera

“insuficiente”, lo que da lugar a evidente confusión interpretativa. Y por otro, ningún precepto reglamentario indica en qué modo o circunstancias la designación de trabajadores puede considerarse “insuficiente”, lo cual hace que este requisito sea de difícil o imposible aplicación y control por la Inspección de Trabajo y los órganos jurisdiccionales.

Pero además, en nuestra legislación existe un factor agravante y penalizador de los recursos propios en favor de los recursos ajenos para las pequeñas y medianas empresas, y éste es el relativo a la obligación prevista en el Art. 29 del Reglamento que establece la obligatoriedad de realizar auditorías de prevención cada dos o cuatro años a las empresas que no hayan concertado las actividades preventivas con servicios de prevención ajenos.

En el caso de las empresas con menos de 500 o 250 trabajadores (si su actividad está en el Anexo I del Reglamento) su derecho a optar entre recursos propios y ajenos se ve incluso condicionado a favor de los recursos ajenos ya que, en caso opuesto, tendrían que verse sometidas a costosas auditorías de prevención de forma periódica. Y esta obligación de realizar auditorías de prevención, conviene señalarlo aquí, no está presente en la Directiva Marco ni tampoco se prevé en las legislaciones de otros Estados miembros.

La confusión, la falta de claridad y de seguridad jurídica con la que está redactado el Art. 12.2.c) del Reglamento de Servicios de Prevención serían, a mi juicio, motivos suficientes para que la Comisión o el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas entendiesen que ha existido una vulneración de los fines establecidos en el Art. 7.3 de la Directiva Marco 89/391/CEE para que primen los recursos internos sobre los externos en la legislación sobre prevención de riesgos laborales, de acuerdo con una múltiple y variada jurisprudencia de dicho Tribunal respecto a la transposición de Directivas en los ordenamientos nacionales de forma poco clara y confusa (entre otras, así lo señalan las sentencias de 16 de noviembre de 2000, Comisión/Grecia (C-214/98, Rec. p. I-9601), apartado 49; de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia (C-38/99, Rec. p. I-10941), apartado 53; y Comisión/Italia (C-49/00) de 15 de noviembre de 2001, apartado 21).

La práctica real de la aplicación de este precepto, el Art. 12.2.c) del RSP, ha sido el real ejercicio de un derecho de opción por las empresas entre recursos propios y ajenos condicionado a favor de estos últimos, como ya hemos descrito, y por tanto, el resultado final ha sido el de permitir la completa y masiva externalización de la prevención en un 75 por 100 de las pequeñas y medianas empresas, como así reconoce la propia Guía Técnica del INSHT⁴.

Pero al margen del debate sobre la supuesta ilegalidad o incorrecta aplicación del Art. 12.2 del RSP, la realidad es que con la total subcontratación de la gestión preventiva en los servicios de prevención ajenos muchas empresas han separado por completo la gestión productiva y la preventiva, hasta el punto de que ambas apenas se intercomunican.

La gestión preventiva en estos momentos suele ser llevada a cabo por un técnico externo que elabora unos documentos que la empresa no llega a comprender y menos aún a aplicar o gestionar quedando así incumplida la obligación de integrar la prevención en la inmensa mayoría de los casos. La actividad preventiva se convierte de este modo en

un mero artificio documental que no guarda la más mínima conexión con la realidad de la empresa y en el que el técnico de prevención del servicio de prevención ajeno (SPA) juega un papel similar al de un asesor externo que solamente es requerido por la empresa cuando se plantean problemas de índole legal.

LA IMPROCEDENCIA DE DELEGAR LA RESPONSABILIDAD

Otra derivación lógica de la obligación del empresario de integrar la prevención con la producción es la imposibilidad de delegar su responsabilidad en otras personas, ya que las obligaciones y responsabilidades de los diferentes sujetos siempre han de ir unidas. La responsabilidad no se puede delegar en los trabajadores puesto que el empresario asume respecto a éstos un papel de garante. Tampoco se puede derivar en los servicios de prevención, puesto que éstos solamente tienen el papel de asesoramiento y apoyo al empresario en sus actividades preventivas (Art.31.3. LPRL). Y también resulta ilusorio pretender delegar esta responsabilidad en la Inspección de Trabajo, sobre todo en lo que concierne al uso del poder disciplinario, como en algunos medios se pretende, puesto que legalmente el único sujeto responsable de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores, y de las infracciones y sanciones que del incumplimiento se derivan, es el empresario (Art. 2 y 42 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social).

Corresponde, por tanto, en exclusiva al empresario el ejercicio del poder disciplinario sobre el incumplimiento de las normas preventivas, si bien hay que reconocer que el uso de esta potestad se presenta en muchas ocasiones problemático.

No se puede utilizar este recurso con plena legitimidad cuando la empresa o sus mandos son los primeros en incumplir las normas de seguridad y salud en el trabajo o en no darles la importancia que éstas merecen. Muchas empresas, de hecho, no ejercen esta potestad o lo hacen de forma muy tenue.

En todo caso, la utilización de la potestad disciplinaria como única medida para combatir la siniestralidad no resulta congruente con la finalidad preventiva de la Ley ni tampoco resulta eficaz. Los trabajadores son los primeros en percibir cuál es la importancia que la empresa concede a la gestión preventiva y esta circunstancia es la que más va a influir en sus conductas individuales y colectivas.

Se da además la circunstancia de que, en la práctica real, las empresas sí suelen ejercer la potestad disciplinaria ante incumplimientos productivos que implican graves pérdidas económicas. La conclusión parece clara: los accidentes y enfermedades profesionales no parecen comportar, por el momento, graves pérdidas económicas para el empresario y ello es debido en gran parte al aseguramiento social completo de las contingencias por accidentes y enfermedades profesionales, a diferencia de lo que ocurre con las enfermedades comunes, en las que el empresario ha de pagar los primeros 15 días de la prestación aunque se trate, en este caso, de un asunto en el que el empresario no tenga ninguna opción ni incluso ningún derecho a intervenir de forma preventiva.

LA AUDITORÍA DE LA INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN

La obligación de realizar auditorías de prevención se encuentra prevista con carácter general en el Art. 31 bis.1 RSP para las empresas que desarrollen las actividades preventivas con recursos propios y el Art. 20.1.c) RSP señala que “cuando el empresario opte por desarrollar la actividad preventiva a través de uno o varios servicios de prevención ajenos (SPA) a la empresa, deberá concertar por escrito la prestación, debiéndose consignar, como mínimo, los siguientes aspectos: (...) *el concierto incluirá obligatoriamente la valoración de la efectividad de la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa a través de la implantación y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales en relación con las actividades preventivas concertadas*”.

Estamos en este punto ante otra manifestación más de la excesiva externalización de la actividad preventiva. El legislador admite claramente la opción libre del empleador entre recursos propios o ajenos para llevar a cabo la actividad preventiva y señala que en este último caso el SPA está obligado legalmente a realizar de forma periódica la auditoría de la integración de la prevención por la empresa que ha concertado con él sus servicios.

La Guía del INSHT⁴ señala a este respecto que esta labor de auditoría básicamente ha de consistir en constatar el grado de integración de la prevención siguiendo los siguientes criterios:

- Se ha de realizar un estudio de “*la necesidad de integración*” de la prevención en cada una de las unidades de la empresa. Esta necesidad estará en función de las repercusiones de las acciones u omisiones de cada unidad productiva.
- La integración es *mínima* cuando la unidad productiva tiene necesidad de comunicar o consultar con el Servicio de Prevención cualquier circunstancia o decisión que pueda tener repercusiones preventivas.
- La integración es en cambio *máxima* cuando la unidad productiva dirige y controla la actividad con plena autonomía (sin separar sus aspectos productivos y preventivos), sin perjuicio de que pueda solicitar ocasionalmente al Servicio de Prevención el asesoramiento que necesite

De acuerdo con la Guía del INSHT, el control de la correcta ejecución de las medidas de prevención por la unidad productiva debe incluir la identificación de los incidentes (con relevancia preventiva) producidos. Si un incidente se produce por un incumplimiento del procedimiento, dicho incumplimiento debe ser corregido en el seno de la unidad; en caso contrario, será necesario revisar el procedimiento, en colaboración, si es necesario, con el servicio de prevención. Asimismo, se deberá comunicar al Servicio de Prevención (directamente o a través del superior jerárquico) cualquier previsión o cambio (por ejemplo, de la adquisición de un equipo o la modificación sustancial de un lugar de trabajo), incidente u otra circunstancia que deba consultarse o se necesite conocer para el correc-

to desempeño de sus funciones (por ejemplo, para revisar la evaluación).

La Guía Técnica establece criterios generales para realizar esta auditoría de la integración de la prevención pero, sin embargo, aún no disponemos de herramientas para llevarla a cabo.

LA EVALUACIÓN DE RIESGOS QUE DERIVAN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA EMPRESA

La auditoría de integración de la prevención debe ir acompañada de otros instrumentos que permitan un completo análisis de la organización de la empresa. En nuestro contexto actual, el instrumento más idóneo del que disponemos para esta finalidad es la evaluación de riesgos psicosociales. El planteamiento actualmente predominante en este tipo de evaluaciones es el de examinar exclusivamente la organización y no a los individuos que la componen. Creo, por ello, que la denominación más lógica sería la de “*riesgos organizativos*”.

Tal y como se ha visto en la experiencia piloto llevada a cabo por la Inspección de Trabajo de Vizcaya, el resultado final de estas evaluaciones supone que se introduzcan mejoras en la distribución de tareas y cargas de trabajo, en las comunicaciones internas de la empresa, la participación en las decisiones y el modo de ejercer la dirección y control de los procesos. Estas mejoras no solo pueden contribuir a crear un ambiente de trabajo menos propicio a situaciones de estrés y violencia sino también a una mejora de las cifras de siniestralidad.

CONCLUSIONES

Podemos afirmar que la causa principal de los accidentes laborales reside en las deficiencias de organización dentro de la empresa y, en particular, en la falta de integración de la prevención dentro de su gestión productiva y en las conductas de los individuos que componen la organización.

La responsabilidad del empresario abarca todos los supuestos de deficiencia en la integración de la prevención en la gestión y las conductas desviadas de los individuos ya sean mandos o trabajadores, siempre que sus conductas sean previsibles.

Las actuales formas de gestionar la prevención en las empresas no sólo no contribuyen a paliar las principales causas de siniestralidad sino que incluso las fomentan. La completa externalización de la gestión preventiva a través de los servicios de prevención ajenos favorece la no integración de la prevención en la gestión de la empresa, la formación en prevención se está entendiendo como un mero intento de delegar la responsabilidad en el trabajador, la evaluación de riesgos no tiene en cuenta a los individuos y a la organización sino solamente a las condiciones materiales de trabajo y, por último, el uso de la potestad disciplinaria y del poder de dirección no se hace con fines preventivos sino solamente productivos.

Las formas para llevar a cabo medidas adecuadas para reducir la siniestralidad son de uso incipiente y están en fase de primer rodaje. El análisis de las causas indirectas de la siniestralidad, la evaluación de riesgos organizativos y la auditoría de la integración de la prevención son algunas de estas medidas. El resultado de todas ellas se ha de plasmar en el Plan de Prevención, que ha de convertirse, de este modo, en la principal piedra angular de la actividad preventiva de las empresas y no en un mero documento retórico y formalista.

BIBLIOGRAFÍA

1. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Análisis cualitativo de la mortalidad por accidentes de trabajo en España. 2003-2004. Madrid: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo; 2007. p. 104.
2. Ley de Prevención de Riesgos Laborales. L. N° 31/1995 (8 nov 1995).
3. Directiva del consejo europeo relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Directiva 89/391/CEE (12 jun 1989).
4. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Guía Técnica para la Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en el Sistema General de Gestión de la Empresa. Madrid: INSHT; 2008.
5. Real Decreto 39/1997 por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (17 ene 1997).

Jornada Técnica: Incertidumbre de medida de agentes químicos

6 de octubre de 2009, Bilbao

Información:

Centro Nacional de Verificación de Maquinaria, Camino de la Dinamita s/n,
Monte Basatxu – Cruces, 48903 Baracaldo (Vizcaya).

Tel.: 944 990 211. Fax: 944 990 678

E-mail: cnvminsht@mtin.es

<http://www.insht.es>

Calidad del aire interior: relaciones con la salud, percepción ambiental y productividad

12 – 16 de octubre de 2009, Uppsala (Suecia)

Información:

Associate Professor Dan Norbäck, Uppsala University, Department of Medical Sciences,
Occupational and Environmental Medicine, P.O. Box 256, SE - 751 05 Uppsala, Suecia.

E-mail: Dan.Norback@medsci.uu.se

<http://www.niva.org>